

KAMU YÖNETİMİNDE ETİK VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK HAKKINDA YENİ YASAL DÜZENLEMELER

Yard. Doç. Dr. Cüneyt Yüksel*

I. Giriş

Kamu görevi kamu güvenidir.¹ Dünya'da devlete duyulan güven gittikçe azalmaktadır. Kamu görevlilerinin küçük ihlallerden büyük skandallara kadar etik dışı faaliyetleri, devletin ve kurumlarının meşruiyetinin sorgulanmasına neden olmaktadır. Vatandaşların devlete olan güveninin yeniden kazanılması ve kamuda uygunsuz davranışların ortadan kaldırılması yönünde en etkili araç, kamu yönetiminde uluslararası normlara ve çağdaş değerlere uygun, uygulanabilir etik bir altyapının kurulmasıdır. Ülkemizde ciddi bir kamu reformuna ihtiyaç olduğu bir gerçektir. Ancak, iyi bir etik altyapı oluşturulmadan, mükemmel bir kamu reformu da yapılırsa, bireysel ve kurumsal etik ilkelere bağlı olunmadıkça, kurumlar ve çalışanlar yozlaşacak ve yapılan reform işlevselliğini tamamen kaybedecektir. Kamu yönetiminde etik, kamuda etik dışı faaliyetleri tespit ederek, tanımlayarak, bu davranışların ortadan kaldırılması için çözümler sunarak, doğru davranışı tanımlayıp, kamu görevlilerine aktararak, kamu sektöründe reform çalışmaları

* Boğaziçi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Hukuk Anabilim Dalı. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden lisans; Harvard Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden yüksek lisans (LL.M.) ve; Stanford Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden hukuk doktorası (Ph.D.) derecelerine sahiptir.

¹ Platon'un Devlet adlı eserinde geçen bu ünlü deyişi aynı zamanda Amerika Birleşik Devletleri Kamu Görevlileri için 14 Etik Davranış İlkesi'nin ilk maddesinin başlangıç sözüdür.

nın kilit noktasını oluşturacaktır. Kamu yönetiminde etik, iyi ve demokratik bir yönetimin temel anahtarıdır.²

Türkiye’de her dönem kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlere sıkça rastlandığı bilinmektedir.³ Bunların arasında, bazı milletvekiller, bakanlar, yargı mensupları ve kamu görevlilerinin adlarının karıştığı rüşvet yolsuzlukları, ihale yolsuzlukları, banka yolsuzlukları, pahalı hediyeler gibi birçok yolsuzluk ve etik dışı faaliyetler sayılabilir.

Türkiye, çeşitli uluslararası kurumların araştırmalarında saydamlık ve etik standartlar konusunda hep sınıfta kalmaktadır. Üstelik, yolsuzlukla mücadele eden uluslararası ve ulusal kuruluşların uyarılarına ve ortaya konulan çarpıcı gerçeklere rağmen, yolsuzlukla savaş konusunda gerekli ilerleme sağlanamamıştır. Avrupa Birliği’ne tam üye olmaya çalıştığımız ve müzakerelere başladığımız bu süreçte, “yolsuzluklar” sorununun AB’nin tam üyeliğimize bakışında ciddi bir rahatsızlık konusu olduğu ortadadır. AB’nin 6 Ekim 2004 tarihinde Türkiye ile ilgili yayınladığı İlerleme Raporu’nda “[...]yolsuzlukla mücadele alanında biraz daha ilerleme sağlansa da yapılan araştırmaların yolsuzluğun Türkiye’de çok büyük bir sorun olarak devam ettiği gerçeğinin altını çizdiği unutulmamalıdır,” denilmektedir.⁴

² OECD tarafından 1998 yılında yayınlanan, “Kamu Yönetiminde Etik İlkeler” başlıklı tavsiye kararında da, üye ülkelerin kamu hizmetlerinde etik davranış ilkelerini hayata geçirmek amacıyla, iyi işleyen kurumsal yapılar oluşturmaları ve gerekli diğer tedbirleri almaları gerektiği yer almıştır. OECD, etik ve yolsuzluk konularında çalışmalar yapmaktadır. Ayrıca, 25 Mayıs 2004 tarihli 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Yasası’nın genel gerekçesinde belirtildiği gibi, “[İ]dare, kamu hizmetlerinin yürütülmesi sırasında açıklık, saydamlık, hesap verebilirlik, tarafsızlık, dürüstlük, objektiflik ilkeleri teminat altına alındığında ve kamu yararına uygun işlediğinde etkili ve verimli işleyebilir. Dürüst, güvenilir ve adil kamu hizmeti kamuya olan güveni artırdığı gibi, iş dünyası için de uygun bir ortam oluşturur ve bu suretle piyasaların iyi işlemesine ve ekonomik gelişmeye katkıda bulunur.”

³ Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler oldukça eskilere dayanmaktadır. M.Ö. 4000 yıllarına ait bir Sümer tabletinde aktarılan bir öğretmenin öğrenci velisinden rüşvet alması olayı, devlette etik dışı faaliyetlerle ilgili bilinen ilk belgedir. Daha ayrıntılı bilgi için bkz. SAMUEL NOAH KRAMER, TARİH SÜMERDE BAŞLAR, Çev. Hamide Koyukan, Kabalcı Yayınevi, (1999). Aradan geçen altıbin senede insanoglu kamu makamından kişisel çıkar elde edilmesi veya işlerinin ayrıcalıklı olarak görülmesi için kamu görevlilerine menfaat sağlanmasının devletlere büyük zararlar verdiğini öğrenememiştir. Tarihte birçok ülkede devlette etik davranış ile ilgili düzenlemeler büyük skandallara tepki olarak doğmuştur.

⁴ Bkz. 6 Ekim 2004 tarihinde yayınlanan Avrupa Birliği Komisyonu “Türkiye ile ilgili İlerleme Raporu” (Çevrimiçi) http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004.

Türkiye'deki kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler ve yolsuzluk konusundaki içler acısı tablo, sadece Avrupa Birliği İlerleme Raporu ile çizilmemektedir. Dünya Bankası'nın yayınladığı "Yatırım ve İşletme Sürecindeki Sorunlar" ve "İş Kurma Aşamadaki Bürokrasi," konularını içeren Global Yatırım İklimi-2005 Raporu'nda,⁵ Türkiye'deki etik dışı faaliyetler ve yolsuzluklar konusunda çarpıcı veriler dikkat çekmektedir. Rapor'a göre, Türkiye'deki firmalar yıllık satışlarının binde 6'sı kadar tutarını "yetkililere hediye" olarak, müfettiş ve denetimlerden kaçmak için, izin ve ruhsat almak veya bürokratik süreci hızlandırmak için ya da ihaleyi kazanmak için gayri resmi şekilde yaptıkları ödemelere harcamaktadırlar ve Türkiye'de yatırımcıların yüzde 33'ü hukuka güvenmemektedir. Dünya Bankası'nın 2004 yılı çalışması da yatırımcıların büyük bir çoğunluğunun bürokrasiyi bir engel olarak gördüklerini ortaya çıkarmaktadır. Rapor'a göre, etik dışı faaliyetler ve özellikle yolsuzluk Türkiye'deki ekonomik kalkınmanın önündeki en büyük engellerden biridir. Rüşvet ve yolsuzluklar, Türkiye'nin çekebildiği yabancı sermayenin seviyesinin düşük olmasının başlıca nedeni olarak görülmektedir.⁶

Üstelik, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler ve yolsuzlukla ilgili çalışmalar yapan Uluslararası Saydamlık Örgütünü'nün (*Transparency International*) her yıl yaptığı yolsuzlukla ilgili araştırmalarda ülkemiz, senelerdir oldukça vahim bir tablo çizmektedir. 146 ülke arasında aldığı 77. sıra ülkemizde etik altyapının işlevsizliğini ve etik dışı davranışların ve yolsuzluğun yaygın olduğunu gözler önüne sermektedir.⁷

Günümüzde etik standartların belirlenebilmesi ve kamu yönetiminin her kesiminde etik davranışın zorunluluk haline getirilmesi için etik kurallar da resmileşmekte ve kanunlaşmaktadır.

⁵ Bkz. WORLD BANK WORLD DEVELOPMENT REPORT: A BETTER INVESTMENT CLIMATE FOR EVERYONE, (Çevrimiçi) http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2005/Resources/complete_report.pdf.

⁶ The Economist Dergisi'nin 19 Mart 2005 tarihinde yayınladığı Türkiye'yle ilgili Rapor'da şu çarpıcı gerçeklerin altı çizilmektedir; "Türkiye'de hırsızlık ülke ekonomisinin önündeki en büyük engellerden biri. Yolsuzluk artık daha fazla tartışılmaya başlansa da henüz bu suçu işleyenler ağır cezalara çarptırılmıyor. Milletvekilleri ve bakanların dokunulmazlıklarının kaldırılmasına yönelik seçim vaatleri de yerine getirilmedi. Yolsuzluğun sadece ahlaki değil, ekonomik maliyeti de ağır oldu. Türkiye'nin bu kadar az yabancı sermaye çekebilmesinin başlıca nedeni yolsuzluk. Yolsuzluk kalkmadıkça Türkiye sadece Rusya ve Ukrayna gibi ülkelere yatırımçı çekebilir. Avrupalılar ve Kuzey Amerikalıları ise çekemezler. Türkiye'deki yabancı yatırım 1980'lerdeki seviyenin de altında."

⁷ (Çevrimiçi) <http://www.transparency.org>.

Hemen hemen tüm çağdaş demokratik ülkeler, kamu görevlilerinin resmi bilgileri ve kamu kaynaklarını kullanma, hediye kabul etme, kamu dışında çalışma gibi çıkar çatışmasına neden olabilecek durumlarda uyması gereken standartları oldukça ayrıntılı bir şekilde düzenlemektedir. Ülkemizde bu yönde atılmış önemli adımlar olan, "5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun" ve "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" kamu yönetiminde etik davranış kurallarını düzenlemektedir.

Kamu yönetiminin etik boyutu, siyasal, yasal, teknik ve finansal boyutlarıyla karşılaştırıldığında fazlasıyla göz ardı edilmiştir. Kamu yönetimi bilimiyle uğraşanlar arasında bile, kamunun, etik yükümlülükleri diğer yükümlülüklerine nazaran daha az ilgi çekmiştir. Bu durum, özellikle son yıllarda büyük bir değişim göstermiştir. Uluslararası kuruluşların kamu yönetiminde etik davranış ilkelerinin yerleştirilmesine yönelik çalışmalarıyla da devletler, kamu yönetiminde yüksek etik standartları yakalayabilmek için önemli reformlara girişmiştir.

Ülkeler, etik altyapılarını tasarlarken, siyasal irade, hukuki çerçeve, hesap verebilirlik mekanizmaları, davranış kuralları, mesleki sosyalleştirme, kamu hizmeti koşulları, eşgüdüm kuruluşları ve kamuoyunun katılımı ve denetimi arasında bir denge kurmaya çalışmaktadırlar. Bu unsurlar, biraraya geldiklerinde iyi davranışı teşvik etmektedirler ve etik dışı davranıştan caydırmaktadırlar. Nihayetinde bir altyapının değişik unsurları arasındaki sinerji, ülkenin kültürel ve idari ortamına, kamu yönetimine genel yaklaşımına ve geçmişte etik girişimleri ne derece desteklediğine bağlı olmaktadır. Bu unsurların kaynaşması ve uyuşması bir ülkenin vurgulamak istediği işlevlere göre değişir. Bütün diğer araçlar gibi etik altyapının da etkili olması için anlaşılması ve tutarlı olarak uygulanması gerekmektedir.⁸

II. Genel olarak kamu yönetiminde etik

A. Etik kavramının değerlendirilmesi

Kamu yönetiminde etik ilkeler ve etik altyapıyı açıklamaya başlamadan önce, etik kavramının ne demek olduğunu anlamak gerekir. Etik olmanın ne demek olduğunu anlamak ve sürekli olarak etik bir hayat sürmek, etik kavramını ilgilendiren terim-

⁸ Bkz. OECD, 1996, s. 61.

ler, fikirler ve uygulamanın derin ve geniş kapsamlı bir değerlendirilmesini gerektirir.

İyi, adil ve doğru kavramları hakkında uzun ve belki de oldukça karışık tartışmalar olabilir. Bunun nedeni, bu terimlerin değer yargılarıyla yakından bağlantılı olmasıdır. Doğrular, yalnızca, din, doğa, mantık veya hukuktan gelmezler. Doğrular, insanların adaletsizliklerle ilgili pratik deneyimlerinden çıkar. Adalet, tanımlanması oldukça güç bir kavramken, adaletsizlik kolayca tanımlanabilen, birçok insanın üzerinde görüş birliğine vardığı bir kavramdır. Bunun gibi, yanlış kavramı, doğru kavramıyla içiçe fakat doğru kavramından daha kolay anlaşılabilir ve seçilebilir bir kavramdır. Doğruyla ilgili önermeler, içinde mutlaka, yanlış da barındırır. İnsan doğruları, insan yanlışlarından gelir. İşte etik, en basit tanımıyla insan ilişkilerinde iyi ya da doğru⁹ veya kötü ya da yanlış olarak adlandırdığımız değer yargılarını inceler.¹⁰

Sözlük anlamıyla etik, ahlak ilkelerinin ışığında, doğru davranışı incelemektedir. Etik kelimesi, Yunanca, "ethos"dan gelmektedir. *Ethos*, karakter anlamındadır. Hangi değerlerin benimseneceği, bir diğer kimseye nasıl davranılacağı ya da kişinin diğerlerine olan sorumlulukları karakter ya da "etik" meselesidir. Etik terimi, genellikle, ahlak terimiyle değişimli olarak kullanılır. Ahlak terimi,¹¹ "morality" etimolojik köken olarak etikten farklı-

⁹ Bkz. ALAN DERSHOWITZ, RIGHTS FROM WRONGS: A SECULAR THEORY OF THE ORIGINS OF RIGHTS, (2004).

¹⁰ Tanınmış ahlak felsefecilerinden Bernard Gert, ahlak kavramının birçok sorgulamaya açık olduğu tanımlamasını geride bırakarak kavramı (burada etik ile ahlak değişimli olarak kullanılmaktadır) şu şekilde özetlemektedir: "Ahlak bütün mantıklı insanların diğer insanlarla ilişkilerinde davranışlarını yöneten bir kamu sistemidir. Ahlakın amacı, kötünün en aza indirilmesidir ve ahlak evrensel olarak kabul edilen değerleri kapsamaktadır." Bkz. BERNARD GERT, MORALITY: A NEW JUSTIFICATION OF THE MORAL RULES, (1988), s. 6.

¹¹ Türk Dil Kurumu'nun Türkçe Sözlüğü'nde (2005), ahlak, "Bir toplum içinde kişilerin benimsedikleri uymak zorunda buldukları davranış biçimleri, kuralları," olarak tanımlanıyor. Ayrıca Türk Dil Kurumu "etik kavramı" nı "ahlak bilimi" olarak tanımlamaktadır. Dictionnaire Larousse-Ansiklopedik Sözlük'te (1993-1994); "1) Bir toplumda, belli bir yaşam anlayışından kaynaklanan ve mutlak olarak iyi olduğu düşünülen davranış kurallarının tümü. 2) Bir kişinin iyi yanlarını, huyunu veya karakterini belirten tutum ve davranışlarının tümü", biçimde değerlendiriliyor. Yine aynı sözlükte, felsefi olarak, ahlak, "bir toplumun belli bir döneminde bireysel ve toplumsal davranış kurallarını saptayan ve inceleyen bilim; iyinin ve kötünün bilimi," olarak; hukuksal açıdan da ahlak kuralları, "bir toplumda zaman içinde ortaya çıkan, devletin yaptırım gücünden yoksun olsalar da in-

dır. "Morality", Yunanca'da adet, gelenek-görenek anlamına gelmektedir.

Filozoflar, bazen ahlak ile etik arasında belirli ayrımlara giderler. Etik, karakterin eğitilmesi ve uygulamada karar verebilme karşılık gelirken; ahlak, daha genel olarak bir toplumun doğru ya da adaletli olarak kabul ettiği uygulamalar anlamına gelir.¹² Bununla birlikte ahlaki değerler kişilere, toplumlara, bölgesel, ulusal değerlere ve başta görgü olmak üzere ekonomik, kültürel, eğitim düzeyi ve din gibi ögelere bağlı olarak farklılıklar gösterebilir. Etik değerler, daha evrensel olarak kabul edilmektedir. Bu ayrımı benimsemiş filozoflar arasında bile etikle ahlak teriminin birçok noktada çakıştığı da kabul edilir.¹³

Etik, her şeyden önce, insan ve toplum için ideal olanın araştırılması çabasıdır. Daha geniş bir bakış açısı ile bütün etkinlik ve amaçların yerli yerine konulması; neyin yapılacağı ya da yapılmayacağı; neyin isteneceği ya da istenmeyeceğinin; neye sahip olunacağı ya da olunmayacağı bilmesidir. Etik, bireysel ve sosyal deneyimimizin, insan davranışını yönlendirmesi gereken kurallara ve hayatta peşine düşmeye geçecek değerlere karar verilmesi yoluyla anlamlandırılabilmesi için, akıl yoluyla oluşturulan sistematik bir girişimdir. Akıl yolunu kullandığından etik, ahlakın teolojik ve dinsel yaklaşımlarından ayrılır. Hayatta hangi kuralların ve değerlerin izlenmesi gerektiğini kesinleştirmeye çalıştığından da antropoloji, psikoloji ve sosyolojiden ayrılır. Bu disiplinlerin hepsi, insanların nasıl davrandıklarını açıklarken, etik insanların nasıl davranmaları gerektiğini açıklamaya çalışır. Etik, bilek ve isteyerek yapılan insan faaliyetleriyle ilgilenir.¹⁴

san davranışlarını iyi veya kötü diye niteleyerek toplum hayatında düzenleyici rol oynayan kuralların tümü," biçiminde tanımlanmaktadır.

¹² Bkz. SUSAN NEIBURG TERKEL, R. SHANNON DUVAL, ENCYCLOPEDIA OF ETHICS, (1999), s. 80. [Bundan böyle TERKEL, DUVAL, ENCYCLOPEDIA OF ETHICS diye anılacaktır.]

¹³ Birçok tanımlamada ahlak ve etik neredeyse eş anlamlı olarak kullanılmıştır. Örneğin bkz., NOEL PRESTON, UNDERSTANDING ETHICS (1996) s. 16; OLIVER A. JOHNSON, ANDREWS REATH, THOMSON & WADSWORTH, ETHICS: SELECTIONS FROM CLASSICAL & CONTEMPORARY WRITERS, (2004).

¹⁴ Bkz. RICHARD T. DEGEORGE, BUSINESS ETHICS, (1999), s. 6. Etik konusunda yapılan çalışmalarda en çok üzerinde durulan konulardan biri, insanın hayatı boyunca yapmak zorunda olduğu günlük seçimlerde etik karar verebilme yetisinin geliştirilmesidir. Bugün herhangi bir fazilet sergiledi mi? Bugün zarardan daha çok yarar sağladım mı? Bugün insanlara haysiyetli ve saygılı bir biçimde davrandım mı? Yaşadığım toplum ben içinde bulunduğum için daha iyi bir hale geldi mi? Toplumun içinde

Etik, uygulamaya konulan ahlaki görev ve ahlak ilkeleri anlayışıdır. Etik anlayış, hesap verebilirlik ve iyi davranışta somutlaşır. Diğer yandan, etik, insanın kamuyla olan ilişkilerinde uygun olarak adlandırılan davranışı belirleyen içsel bir denetçidir.¹⁵

Bir toplum içinde farklı ulusal, dinsel, etnik, cinsel kimlikler olması, farklı ahlak anlayışlarını gündeme getirebilir. Bunun sonucu olarak da, her bir topluluk ve kurum için ahlaki değerler, normlar oluşmuştur. Etikte ise, daha evrensel ve genel geçerliğe sahip "ideal olma" kavramı gündeme gelmektedir.¹⁶ Etik ilkeler, genel olarak evrensel olsalar da, toplumlar, bu ilkeleri farklı anlamlandırabilirler. Kültürel farklılıkların etik ilkelerde değişiklikler meydana getirdiği de bilinen bir gerçektir. Bununla birlikte, bazı davranış ve eylemlerin, örneğin yalan söyleme, hırsızlık yapma gibi herkes tarafından ve her yerde etik dışı davranış olarak kabul edildiğini söylemek mümkündür.

Hepimizin bildiği ve uygulamaya çalıştığı ama çoğunlukla yazılı olmayan bazı kurallar vardır. Bunları, genelde, etik değerler şekillendirir. Bu değerler, genel kabul görme açısından evrensel bazı temeller üzerine oturmuş olsa da, toplumlara hatta coğrafyaya göre farklı algılanabilmekte ve genelde farklı uygulanabilmektedir. Bu nedenledir ki, etik değerler, herkes için aynı değildir. Bir toplumun, etik değerlerden uzaklaşmasını, salt ekonomik, hatta siyasi nedenlere bağlamak, buzdağının sadece görünen kısmı ile ilgilenmek olacaktır. Temeli ailede atılan, okulda

bulduğum için daha iyi bir insan oldum mu? gibi sorgulamalardan oluşan oldukça pratik ve sistematik bir yaklaşım için bkz. T. SHANKS, ISSUES IN ETHICS, (1997), s. 2-4. Etik karar verebilme yetisinin geliştirilmesi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. ANTHONY WESTON, A PRACTICAL COMPANION TO ETHICS, (2002).

15 Bkz. T. J. TRAAEN, *A Matter of Ethics: Perceptions of Arizona City Managers*, WORKING PAPER, (1991); J. R. REST, *MORAL DEVELOPMENT: ADVANCES IN RESEARCH AND THEORY*, (1994); Dennis P. Wittmer, *Ethical Decision-making*, in TERRY L. COOPER ED., *HANDBOOK OF ADMINISTRATIVE ETHICS*, (1994), s. 349-372. Perry'e göre, "...Erdem, haysiyet, saygı, dürüstlük, toplum hizmeti..., günlük konuşmalarımızda oldukça geçen fakat karşılıklı etkileşimlerimizde nadiren uygulanan kavramlardır. Bu kavramların hepsi, etik felsefesini ilgilendirir. Genel olarak, etik, bir insana aileden veya ilk öğretimden başlayarak bütün eğitim sürecinde aşılması amaç edilen değerler bütünüdür." Bkz. RON PERRY, ED., *A MATTER OF ETHICS: FACING THE FEAR OF DOING THE RIGHT THING*, (2000), s. 2-3.

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

şekillenen ve yaşanan toplumsal düzende ise son halini alan tutum ve davranışlar, etik anlayışını oluşturur. Sonrasında ise, sahip çıkma veya önemsememe aşaması ile bireyi yüzleştirir. Olaylar karşısında bireyler etik davranma veya davranmamayı seçebilir. Bu durumda, toplum, gerekli tepkiyi vermelidir. Öte yandan, kamu kurumlarının etik davranmama gibi bir lüksü yoktur.¹⁷

Ülkeler arasındaki farklılıklara karşın, gerek değişik kültürlerde, gerekse değişik siyasi ve idari sistemlerde, iyi ve düzgün davranış olarak görülen noktalar, giderek ortak bir özellik göstermektedir.¹⁸ Demokrasi, piyasa ekonomisi ve profesyonel bir bürokrasi ile yakından bağlantılı temel değerler vardır. Örneğin, siyasi değerler olan “özgürlük ve adalet” ile idari değerler olan “etkinlik, etkililik ve duyarlılık”¹⁹ bu temel değerlerden birkaçını oluşturmaktadır.

Etik kuralları, geleneksel olarak kendiliğinden oluşur; ancak, daha sonra hukuk kuralı haline dönüşür. Etik kuralları, günümüzde etik davranış kodları (*ethical code of conducts*) adı altında yazılı hale getirilip sistemleştirilmektedir. OECD başta olmak üzere çeşitli uluslararası kuruluşlar, kamu hayatında etik değerleri sistemleştirmek ve yazılı hale getirmek için çalışmalar yapmaktadır.²⁰ Bu çalışmaların amacı, ülkelerin etik altyapılarını inceleyerek etik ilkeler konusunda uluslararası standartları ortaya koymak ve kamu hayatında etik anlayışın benimsenmesine yardımcı olmaktır.²¹

Son olarak şunu belirtmek gerekir ki, etik, tarihte sıkışık kalmış bir disiplin değil, insanlığın yaşayan, organik bir incelemesi; doğruluk, iyilik ve adaletin gelişen bir muhakemesidir.

¹⁷ Bkz. Abdullah Bozgeyik, *Nasıl Bir Ülkede Yaşamak İstersiniz?*, www.tedmer.org.tr.

¹⁸ Bkz. OECD, 1996, s. 21.

¹⁹ Bkz. Stuart Gilman, Carol Lewis, *Public Service Ethics: A Global Dialogue*, PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW, (Ekim/Kasım 1996).

²⁰ Örneğin, OECD, GRECO, Uluslararası Saydamlık Örgütü, Birleşmiş Milletler, etik konusunda araştırmalar yapmakta ve raporlar yayınlamaktadırlar.

²¹ Böyle bir çalışma için bkz., Cüneyt Yüksel, *Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik*, TÜSİAD (2005).

B. Etikle İlgili Felsefi Yaklaşımlar

1. Platon (427-347 B.C.)

Sokrat'ın öğrencisi ve Aristo'nun hocası olan Platon'un eserlerinin çoğu, etik ideallere adanmıştır. Devlet adlı eserinde adalet düşüncesini incelemektedir. Ona göre, etiğin birincil amacı olan iyi bir yaşam sürmek, iyilik ve erdemın ayrıntılı bilgisine dayanır. Platon'un etiği, iyinin gerçekleştirilmesi ve ahlaki kusursuzluğu amaç edinir. Platon'un etik anlayışı, aynı zamanda idealistiktir. Bunun nedeni, adalet ve erdem fikirlerinin insanların aradığı mükemmelliği ifade etmesidir. Bu fikirleri, daha iyi anlayabilmek için, öncelikle, insanın var oluş amacını anlaması gerekir. Devlet adlı eserinde de belirttiği gibi, en saygı değer ve asil düşünce, iyiliğin düşüncesidir. Adaletli olmayı amaç edinmek, aslında iyi olmayı amaç edinmektir. Bu da, insan hayatının en önemli amacıdır. İdeaların varlığı bizim onları düşünmemize ya da bizim onları nasıl anlamlandırdığımıza bağlı değildir. Platon'a göre idealar bizim ruhumuzdan ve mantığımızdan bağımsız olarak var olmaktadır. Adalet gibi idealar, evrenseldir; gerçek tanımları her zaman ve her yerde aynıdır; kişiden kişiye veya zaman içinde değişmez.²²

2. Aristo (385-322 B.C.)

Aristo, etik teorisini kuramsal bilimlerden uzak bir alan olarak tasarlamıştır. Aristo'ya göre, etiğin amacı insan yaşamını geliştirmektir.²³ Dolayısıyla, etik biliminin başlıca uğraş noktası, insan oğlunun refah ve mutluluğudur.²⁴ Aristo, erdemlerin iyi yaşanmış bir hayatın odak noktasına yerleştirilmesi gerektiğini savunmasıyla Platon ve Sokrat'ı takip eder. Platon gibi Aristo da adalet, cesaret, kendine hakim olma ve bunun gibi etik erdemlerin karmaşık mantıksal, duygusal ve toplumsal yetenekler olduklarını savunur.²⁵ Ancak, Aristo, Platon'un bilim ve metafizikte eğitim almanın kendi iyiliğimizin tam olarak anlaşılması için gerekli bir önkoşul olduğu fikrini reddetmektedir. İyi bir yaşam sürmek için bize gereken dostluk, zevk, erdem, onur ve zenginlik gibi değerlerin bir bütün olarak insan karakterine uyması-

²² Platon'un etikle ilgili fikirleri için bkz. JULIA ANNAS, AN INTRODUCTION TO PLATO'S REPUBLIC (1981); TERENCE INRWIN, PLATO'S ETHICS: THE ETHICAL VIEWS OF SOCRATES AND PLATO (1982); RICHARD KRAUT, PLATO'S REPUBLIC: CRITICAL ESSAYS (1997).

²³ Bkz. SARAH BRODIE, ETHICS WITH ARISTOTLE, (1991).

²⁴ Bkz. GEORGE HANS GADAMER, THE IDEA OF THE GOOD IN PLATONIC-ARISTOTELIAN PHILOSOPHY, (1986).

²⁵ Bkz. STEPHEN WHITE, SOVEREIGN VIRTUE, (1992).

dır.²⁶ Bu genel anlayışı, belirli vakalara uygulamak için hangi faaliyetin en iyi şekilde mantıklı nedenlerle desteklendiğini görebilmeliyiz. Dolayısıyla, Aristo'ya göre, pratik bir etik muhakeme, sadece genel kuralları öğrenerek geliştirilememektedir.²⁷

3. Makyavelizm: Machiavelli (1469-1527)

Machiavelli, ülkelerin kurtuluşunun kuvvete dayanan ulusal devlette olduğuna inanan, ulusal devlet ya da ulus-devlet düşüncesinin ilk temsilcisidir. Bu nedenle de ulusal devlet yapısının ve modern siyaset biliminin babası sayılır. Machiavelli'nin felsefesi Makyavelizm olarak anılır.²⁸ Machiavelli etikle ilgili çalışmalarında insanı ele almış, bütün tutku ve zaafalarını incelemiş, dahası insanları yönetmek için bu zaafaların nasıl kullanılacağını da açıklamıştır.

Machiavelli'nin fikirleri, kendi zamanındaki siyaset bilimini temelden değiştirmiştir. Halen siyasi doğru ve yanlışlarla ilgili bilimsel fikirleri etkilemeye devam etmektedir. Machiavelli'nin çalışmaları adil devleti tanımlamaya çalışan zamanının diğer politik araştırmalarından iktidar ve gücü elde etmek için gerekli olan stratejiler üzerinde fikir geliştirmesi yönüyle ayrılmaktadır. Bunun anlamı, Machiavelli'nin çalışmalarının, insanların ne yapması gerektiğini ortaya koyan ideallerden ziyade, insanların ne yaptığı üzerinde temellendirilmiş etik normlar üzerine yoğunlaşmış olduğudur.

Machiavelli'ye göre, bir siyasal lider kendi ülkesinin menfaatleri için doğru olan ne ise onu yapmalıdır. Bu anlayışa göre, ülke menfaatlerinin üstünde ahlaki bir otorite yoktur ve tanım itibarıyla amaca yönelmiş her türlü faaliyet, kabul edilebilirdir. Machiavelli, erdemi, bir ülkeyi etkili bir biçimde yönetmek için gerekli özellikler olarak tanımlamıştır. Ülkesini etkili bir biçimde yönetebilecek özelliklere sahip bir liderin, bu özelliklerinin ahlaki veya dini değerlendirmeden bağımsız olarak "doğru" olduğunu savunmuştur. Bugün, evrensel olarak kabul edilen dürüstlük, cömertlik, merhamet gibi etik değerlerin bir ülkenin zararına olabileceğini ileri sürmüştür. Machiavelli'nin bu fikirleri Prens adlı eserinde aktarılmaktadır.

²⁶ Bkz. WILLIAM KAUFMAN ED., ARISTOTLE: NICOMACHEAN ETHICS, (1998).
²⁷ Aristo'nun etikle ilgili fikirleri için bkz. D. S. HUTCHINSON, THE VIRTUES OF ARISTOTLE, (1986).
²⁸ Bkz. ERWIN A. GAEDE, POLITICS AND ETHICS: MACHIAVELLI TO NIEBUHR, (1983), s. 1-13; J. W. ALLEN, A HISTORY OF POLITICAL THOUGHT IN THE SIXTEENTH CENTURY, (1960), s. 466.

Machiavelli, iyi veya kötünün insan faaliyetlerinde ortaya çıkmasıyla değil, iyi veya kötünün siyasal etkileri ile ilgilenmiştir. Ancak, bugün bile görüşleri, siyasal konularda zalimlik veya ah-laksızlığın ahlaki olmaktan daha fazla yarar sağlayacağı şeklinde yorumlanmaktadır. Bu yanlış anlaşılma, Makyavelizm teriminin belki de temelini oluşturmaktadır. Machiavelli, geleneksel etik normlarının devletin menfaatleri için gözardı edilebileceğini ileri sürse de, etik olmamanın bir devlete mutlak menfaat sağlayacağını savunmamaktadır. Machiavelli'ye göre, devletin amacı, kal-kınma ve daha fazla güç elde etmektir; adaleti uygulama değildir. Ancak, bu düşünce tam olarak devlet tarafından yapılan her-hangi bir etik dışı faaliyete izin verilebileceği anlamına gelme-mektedir. Prens adlı eserinde Machiavelli, lidere, yalnızca devle-tin vazgeçilemez menfaatleri tehlikeye düştüğünde etğin gözardı edilebileceği tavsiyesini vermektedir; daha sonraki eserlerinde ise bu düşüncesini geliştirmektedir.

Bununla birlikte Machiavelli, siyaset felsefesinin insan doğa-sından ayrı oluşturulamayacağını, devletin egemenliğinin insan doğasıyla sınırlandırıldığını savunmuştur. Gücün kullanılması ve suistimal edilmesi üzerine fikirler geliştirmiş, devletin meşrui-yetini sorgulamış, vatandaş hak ve yükümlülüklerini incelemiş ve azınlık hakları üzerinde yorumlar yapmıştır.

4. Etiksel Fundamentalizm

Etiksel fundamentalizm anlayışında bireyler etik karar alma sürecinde yol gösterecek merkezi bir otoriteye ya da kurallar bütününe bakarlar. Örneğin, bazıları dini kurallara; bazıları ise ideolojik çalışmalara bakar.

5. Etiksel Görecelilik (Relativizm)

Etiksel görecelilik doktrinine göre, bireyler eylemleri, kendi-leri neyin yanlış ya da doğru olduğunu düşünüyorlarsa ona göre yargılamalıdır. Ahlaki bir sorunla ilgili bir anlaşmazlığın iki tarafı da haklıdır; çünkü, ahlak görecelidir. Etiksel görecelilik, açık görüşlülük ve toleransı geliştirse de, bazı sınırlamaları ol-malıdır. Her insanın eylemi, kendisi için her zaman doğruysa o zaman davranışı tanım itibariyle ahlaki olacak ve kimse gerçek anlamda eleştiremeyecektir. Bir kere insan bazı davranışları eleştirmenin uygun olduğunu kabul ederse etiksel göreceliliği sınırlandırmış olur.

6. Faydacılık (Utilitarianism)

Faydacılık, eylemlerin koşullarına bakarak iyiyi ve kötüyü belirleyen doktrindir. Faydacılığın iki önemli türü vardır. Bunlardan ilki olan eylem faydacılığı, eylemleri her ayrı eylemin acıya karşı zevki maksimize edip etmediğine bakarak tayin eder. Örneğin, belli bir durumda yalan söylemek, acıdan daha çok mutluluk getirecekse, bir faydacı yalan söylemeyi ahlaka uygun bir eylem olarak tayin eder. Diğer türü ise, kural faydacılığıdır. Kural faydacılarına göre, izlenecek genel kurallar belirlenmeli ve kurala uymak uymamaktan daha az mutluluk getirirse de insanlar bu kurallara uymalıdır. Kural faydacılıklarının geliştirdiği kurallar, herkes için en büyük tatmini sağlamayı hedefler. Bu doktrine getirilen en büyük eleştirilerden birisi, adaleti gözardı etmesidir. Toplumun büyük çoğunluğuna fayda sağlayacak bir durum, azınlık için büyük bir toplumsal bedel teşkil edebilir. Bir hastalığın tedavisini sağlayacak bir ilacın bulunabilmesi için bazı insanları kobay olarak kullanmak toplumun çoğunluğu için faydalı bir eylem olsa da ahlaki olarak değerlendirilemez.²⁹

John Stuart Mill (1806-1873), faydacılık felsefesiyle tanınmaktadır. Mill'in felsefesi ampirik bir felsefedir. Deneyim ve gözleme dayalı bir etik sistemi kurmayı amaçlamıştır. Mill'in felsefesi aynı zamanda sonuçlara dayalı bir felsefedir. Mill, bir davranışın iyi ya da kötü olduğuna sonuçlarına göre karar verir. Bu noktada, onun için insanın amacının, olaydaki güdünün veya karakterin bir önemi yoktur. Böylece Mill, erdem etiğini de reddeder.

7. Deontoloji

Yunanca *deon* (görev ve yükümlülük) kelimesinden gelen deontoloji teorisi, faydacılığın uygulamadaki sorunlarına dikkat çeker. Belirli temel prensiplerin zevkten ve acıdan bağımsız olarak iyi ya da kötü olduğunu savunur. Ceza kanunları, deontolojik muhakemeyi uygularlar.

Diğer yandan, Deontolojistler, eylemlerin ahlaki boyutlarının sadece sonuca bakarak değil, eyleme neden olan güdülerini de göz önünde bulundurularak yargılanması gerektiğine inanırlar. Ahlaki bir eylem için insan, sadece adil sonuçlara varmamalı, uygun araçları da kullanmalıdır.

²⁹ Daha ayrıntılı bilgi için bkz. BERNHARD ROSEN, ETHICAL THEORY: STRATEGIES AND CONCEPTS, (1993); J. B. SCHNEEWIND ED., JOHN STUART MILL: UTILITARIANISM, (1965).

En tanınmış deontolojik teori, Kant tarafından ortaya atılmıştır. Kant (1724-1804), katı deontoloji görüşüyle tanınan ahlak teorisyenidir. Kant'ın etik anlayışı, sonuçlar ne olursa olsun aldırmandan yükümlülüklerde odaklanmaktadır. Kant, imtiyazlar yaratmaya şiddetle karşı çıkarak bütün insanlara saygıyla yaklaşılması gerektiğini savunmaktadır. Kant'a göre, ahlaki övgüyü hak eden tek davranış, görevimiz itibariyle yaptığımız faaliyetlerdir. Sevgi dolayısıyla sergilenen davranışlar, ahlaki bir yükümlülük nedeniyle yapılmadığından övgüyü hak etmezler. Ahlakın mutluluk ya da Tanrı'nın buyruklarına uymakla ilgilenmediğini, fakat mantık üzerinde temellendirilmesi gerektiğini savunur. Kant'ın etik anlayışı, önceden belirlenmiş kurallarla, ilkelerle, düsturlarla ilgilenir. Kant'ın "koşulsuz buyruk" olarak ifade ettiği bu anlayışa göre, bir kişinin eyleminin ahlâki olarak nitelenebilmesinin temel koşulu, aynı eylemin, evrensel bir ilke haline gelebilmesidir. Kant, bunu şöyle formüle eder: "Öyle davran ki, davranışının evrensel bir yasa haline gelmesini arzula." Kant ayrıca, hiçbir kişinin amaca giden yolda bir araç olarak kullanılmayacağını belirtir. Kanta göre;

1) İnsan, bir kurala olabildiğince uymalı ve bu kural evrensel bir kural haline gelmelidir.

2) İnsan, başka bir insanı sadece bir sonuca varmak için araç olarak kullanmamalıdır.

Yani, bir eylemin ahlaki olabilmesi için eylemin tutarlı olarak uygulanan evrensel bir kanun haline gelme potansiyelinin olması gerekir. Bu eylem, bütün insanların varlığına ve rasyonelliğine saygılı olmalı ve onlara yardımcı bir araç olarak davranmaktan da kaçınmalıdır. İnsanlar, başkalarına aynı koşullar altında yaptırılmayacakları şeyleri yapmaktan kaçınmalılardır. Kant rasyonalizmi "eğer herkes böyle hareket etmiş olsaydı," sorusu sorularak uygulanır. Kant'ın yaklaşımında, bir ilkeyi kabul ettirirken kendin için muafiyet istemeye yer yoktur. Başka bir insan için yalan söylemek yanlış iken, kendin için doğru olduğunda ısrar etmek uygunsuz olur. Kant'a göre, herkes kendi içinde bir sondur ve sadece insan olduğundan dolayı bile saygıyı hak eder. Toplumun menfaati için bir insanın bile feda edilmesi anlayışı Kant için kabul edilemez bir anlayıştır.³⁰

³⁰ Daha ayrıntılı bilgi için bkz. R. C. Chandler, *Deontological Dimensions of Administrative Ethics Revisited*, in TERRY L. COOPER ED., *HANDBOOK OF ADMINISTRATIVE ETHICS*, (2000), s. 179-183; IMMANUEL KANT, (Çev: Lewis White Beck), *CRITIQUE OF PRACTICAL REASONING*, (1956).

Günümüz kamu yönetiminde etik anlayışının Kantçı evrensel etik anlayışına uyum gösterdiğinden söz edilebilir. Demokratik ve çağdaş toplumların hemen hemen hepsinde ortak olarak kabul edilen kamu yönetimi etik değerlerinin sayısı gün geçtikçe artmaktadır. Günümüz kamu yönetiminde, etik sistemleri, nesnel ve evrensel bilim düşüncesi ve buna bağlı olarak evrensel ahlak ve hukukun olabilirliğini savunan Aydınlanma (*modernizm*) projesine de uyum göstermektedir. Genel olarak pozitivist, teknoloji merkezli ve rasyonalist eğilimli olarak algılanan modernizm, doğrusal gelişmeye ve mutlak doğrulara inançla, toplumsal düzenin rasyonel biçimde planlanmasıyla ve bilgi ve üretimin standartlaştırılmasıyla özdeşleştirilir. Modernizm düşüncesi, bir aydınlanma projesi olarak sürekli ve doğrusal bir ilerleme anlayışı üzerine oturmaktadır. Bu ilerlemenin, aydınlanma felsefesine göre belli bir amacı vardır. Söz konusu amaç, ideal toplum düzeni olarak ifade edilmektedir. Buradan Aydınlanma projeksiyonu için geçerli bir diğer öncülün altı çizilebilmektedir. Bir ideal toplum düzenini varsaymak aynı zamanda bir mutlak gerçek kavramını düşünce sistemine sokmak demektir. Bilindiği gibi, Aydınlanma felsefesinin başlangıcı sayılabilecek doğal toplum ve doğal hukuk kavramları bir tür laikleştirilmiş mutlak gerçek düşüncesinin yansıması olarak kabul edilmektedir.

8. Kural Faydacılığı ve Adalet Teorisi

Harvardlı ünlü filozof John Rawls'un kural faydacılığını kavramlaştırması ve bununla birlikte adaletle ilgili teorisi ünlüdür. 1950'lerde Rawls kural faydacılığının tanımlanmasına yardımcı olmuştur. Faydacılığın bu türüne göre, toplum çıkarları bazı kurallara istisnalar getirilerek maksimize edilemez. Bu istisnalar, kısa dönemli menfaati sağlasalar bile kurallara istisna tanınması toplum zararınadır. Kural faydacılarına göre, bazı durumlarda hukuk sistemini tanımayarak en büyük çoğunluk için en büyük menfaat başarılabilir. Faydacılığa getirilen bu değişiklik klasik faydacılığın birçok adil olmayan sonuca neden olmasından şikayetçi olan eleştirmenleri de tatmin etmiştir. Rawls'un etik alanına ikinci büyük katkısı da 1971 yılında yayınlanan "Adalet Teorisi" (*Theory of Justice*) kitabıyla olmuştur.³¹ Rawls'a göre, toplumların barış içerisinde varlıklarını sürdürebilmesi için yasal düzenlemelere, bir toplumun temel menfaatlerinin nasıl sağlanacağına karar verebilmek için kurallara ve ilkelere ihtiyaç vardır. Toplumdaki servetin, gelirlerin, fırsatların, özgürlüğün dağıtıl-

³¹ Bkz. JOHN RAWLS, A THEORY OF JUSTICE, (1971).

ması kurallara ve ilkelere dayalı olarak yapılmalıdır. Toplumsal ilkelerin sağlanması için en iyi yol, özgür ve eşit insanların hangi ilkeleri seçeceklerine karar vermektir. Rawls, bazen eşitliğin herkesin çıkarına hizmet etmeyeceği gerçeğini tanımaktadır. Böyle durumlarda adalet ilkelerine karar veren kişilerin, eşitsizliğin avantajlı durumda olmayan insanlara yardım edebilecek tek çözüm olduğu durumlarda eşitsizliğe izin vermeleri gerekmektedir; “eğitimde ve istihdamda eşit fırsatlar sağlama gayreti” (olumlu ayrımcılık-*affirmative action*) örneğinde olduğu gibi. Ancak, Rawls özgürlüğün ve fırsatın eşit olması gerektiği konusunda ısrar etmiştir.³² Toplumdaki adaletsizliğin meşruluğu, ancak, alttakilerin yararına olmasıyla sağlanır. Yani, insanları kendi yeteneklerinden ve bilgilerinden haberdar olmadıkları bir duruma indirgersek (*default* hallerine), bu durumda eşitlikçi bir toplumda yaşamayı eşitlikçi olmayan bir toplumda yaşamaya yeğ tutacaklardır. Toplumda fakir kalma korkusu, zengin olma arzularını geçecektir. Bu da onları daha eşitlikçi olmaya zorlayacaktır (*veil of ignorance* teorisi). İnsanlığın sahip olması gereken temel haklar konusunda *original position* adını verdiği bir fikir geliştirmiştir. Rawls’a göre, insan dünyaya geldiği zaman ne olacağını bilmediği bir dönemde kendisine uygun hakları seçmesi istenirse, yapılan seçimler herkes için aynı olur. Bu da en adil ve objektif seçim yöntemi olduğundan temel hak ve hürriyetler bunlardan oluşmalıdır.³³ Rawls, ortak yurttaşlık, “makul olma, hakkaniyet, uzlaşma isteği ve ötekine yardım elini uzatma” gibi siyasi erdemleri de ilerletir. Bu da bizi, küresel etiğin (dolayısıyla küresel yönetişimin) kozmopolit demokrasi anlayışına bir başka kapıdan ulaştırmaktadır.

C. Hukuk ve Etik

Hukuk, haklar ve ödevler yaratan, tanıyan ve yaptırıma tabi tutan yetkili bir güçtür.³⁴ Hukuk, toplumun, kamuyu ilgilendiren belirli sorunlar karşısındaki iradesini ortaya koyma çabası

³² Bkz. ENCYCLOPEDIA OF ETHICS, TERKEL, DUVAL, (1999).

³³ Bkz. JOHN RAWLS, COLLECTED PAPERS, (1999); ETHICS: SELECTIONS FROM CLASSICAL & CONTEMPORARY WRITERS, OLIVER A. JOHNSON, ANDREWS REATH, THOMSON & WADSWORTH, (2004).

³⁴ Bkz. WILLIAM ZELERMYER, LEGAL REASONING: THE EVOLUTIONARY PROCESS OF LAW (1960), s. 105.

olarak ifade edilebilir. Bir açıdan, neyin kamunun yararına olduğunun beyannamesidir.³⁵

Kamu görevlileri, yasal bir dünyanın sınırları içinde yaşamaktadırlar ve bütün eylemlerinde hukukun etkisine vakıf olmalıdırlar. Hükümet kararları ve eylemleri, belirli haklar ve sorumluluklar yükleyen kanunlar çerçevesinde ortaya konulmaktadır. Bürokrasi, kanunların etkili ve makul bir biçimde uygulandığını temin etmek için kurulan kurumdur. Nihayetinde, hukuk, kamu için bir başlangıç noktasıdır. Kamu bürokrasilerinin var oluş nedeni (*raison d'être*) hukuku uygulamak olduğundan; kamu görevlisi, takdir yetkisine ve aldığı kararlara etki eden kanunları, bu kanunların işlediği hukuk sistemini ve hukuk sistemini kuran siyasal sistemi idrak etmiş olmalıdır.³⁶

Bütün karışık ve zor soruların kanun koyucu tarafından çözümlenemeyeceği; fakat, uygulama sırasında karar verileceği gerçeği etik ikilemlerin ortaya çıktığı noktalardan biridir. Kamu görevlisi, kanunun yol gösterici olmadığı noktada etik kılavuz ilkelerden yararlanır.³⁷ Bu kılavuz ilkeler, etik davranış kodları şeklinde kodifiye edilmişlerse kamu görevlisi bu kodlara uygun davranarak, eğer yazılı halde etik davranış kodu mevcut değilse, etik karar verebilme yetisini ve analitik düşünce araçlarını kullanarak etik ikilemleri çözebilir.

Hukukla etik arasındaki belirgin tamamlayıcı ilişkinin yanında farklılıklar da mevcuttur. Amerikan Yüksek Mahkemesi Baş Yargıcı Earl Warren'ın yaklaşık 40 sene önce isabetle tesbit ettiği gibi; "[Zaten] hukuk etik denizinde yüzmektedir."³⁸

Hukuk, genel anlamda, toplumu yöneten, düzenleyen kurallar (yasalar) sistemidir. Bu anlamda birçok işleve sahiptir. Yurttaşların davranışlarını düzenler, kurallar getirir, anlaşmazlıkların çözümü için araçlar sunar, hükümetlerin bireysel hak ve özgürlüklere müdahalesini engeller. Hukuk ilkeleri ya da yasalar, eylemleri doğru ya da yanlış şeklinde sınıflandırırken; etik ilkeler, hangi eylemlerin

³⁵ Bkz. HAROLD F. GORTNER, ETHICS FOR PUBLIC MANAGERS, (1991), s. 61. [Bundan böyle GORTNER, ETHICS FOR PUBLIC MANAGERS diye anılacaktır].

³⁶ Bkz. TOM L. BEAUCHAMP, TERRY P. PINKARD EDS., ETHICS AND PUBLIC POLICY: AN INTRODUCTION TO ETHICS, (1983).

³⁷ Bkz. JOHN ROHR, ETHICS FOR BUREAUCRATS: ON LAW AND VALUES, (1978), s. 3.

³⁸ Aktaran Gerard Carney, *Members of Parliament: Law and Ethics*, AUSTRALIAN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION, VOL. 60, ISSUE 1., (2000), s. 89-97.

iyi olduğunu söyler. Hukuk, yasalar çerçevesinde ne yapılabileceğini; etik ise, ne yapılması gerektiğini belirtir.³⁹

Etik ve hukukun aynı şey olmadığı yasalar ve etik ilkeler karşılaştırıldığında daha iyi görülecektir. Öte yandan, yasaların suç saydığı eylemlerin büyük çoğunluğu etik açıdan da yanlış eylemlerdir (hırsızlık yapmak gibi). İkisi arasındaki fark, yaptırım biçiminden kaynaklanır. Hukukta yaptırım, maddidir. Suç işleyen cezalandırılır. Geleneksel olarak etikte ise, yaptırım vicdanidir.

Hukukun amacı, adaleti gerçekleştirmektir. Buna karşın, etiğin amacı, "iyi"yi gerçekleştirmek, ya da iyiye ve doğruya ulaşmaktır. İnsanlık tarihi boyunca temel etik değerlerin bir çoğu zaman içerisinde hukuki norm haline gelmiştir. Kanunlar, genellikle, yapılmaması gereken insan eylem ve davranışlarını belirlemiş ve sınırlamıştır. Bir başka ifadeyle, insanların eylem ve davranışlarının ahlaki ölçüleri, hukuksal norm haline dönüştürülmüştür. Ancak, hukuk ve etik arasında öteden beri bir çatışma süregelmektedir. Temel sorun şudur; acaba etik değer yargılarının temel koruyucusu hukuk mu olmalıdır? Devlet bir takım kurallar koyarak etik kuralların uygulanmasını sağlayabilir mi?

Hukuk, insanların gerek birbirleriyle ve gerekse devletle olan ilişkilerinde uyulması gereken kuralları belirler ve bunları yaptırıma bağlar. Hukukta "yaptırım gücü", toplumda yanlışları ve kötülükleri cezalandırır. Bu bakımdan, hukuk kuralları ile etik değerler korunabilir. Ancak, sorun her zaman bir kanun ile çözümlenmeyebilir. Kanunun gücü, bazen belirli kişi ve/veya gruplara karşı etkili olmayabilir veya uygulanamayabilir. Bu bakımdan, etik bilincin tesisi, kanun dışında vicdan ile de yakından ilişkilidir. Vicdan, etik değer yargılarını bir yaptırım gücü olmaksızın korur ve gözetir.

Etik ve hukuk arasındaki benzerlik ve farklılıkları da kısaca ele almakta yarar bulunmaktadır. Etik ve hukuk arasında başlıca farklılık ve benzerlikler şunlardır:

- Hukuk kuralları, insanların davranış ve eylemlerini düzenler ve bunlara bazı sınırlamalar getirir. Hukuk kurallarının yaptırımı söz konusudur. Etik kuralları da insan davranış ve eylemlerini sınırlandırır; ancak, hukuk kurallarından farklı olarak etik kurallarının resmi bir yaptırımı olmayabilir. Son dönemlerde, kamuda artan etik dışı faaliyetler, ülkelerin kamuya

³⁹ Bkz. SÜLEYMAN İRVAN, RAGİP DURAN, FİKRET İLKİZ, DERLEYEN: SEVDA ALANKUŞ, MEDYA, ETİK VE HUKUK, (2003), s. 57-58.

bahşedilen yetkiyi kontrol edebilmek amacıyla, etik ilkeleri, yaptırıma bağlamak için çeşitli düzenlemeler yapma yoluna itmiştir. Kamu yönetiminde etiğin yaptırımı, günümüzde manevi olmaktan çok maddidir.

- Hukuk kuralları, yazılıdır. Oysa, etik kuralları çoğunlukla yazılı olmayan normlardır. Bu ayrımın, günümüz açısından giderek ortadan kalktığını görmekteyiz. Zira günümüzde, çeşitli meslekler için etik davranış giderek yazılı bir hale gelmektedir. Bununla birlikte, kamu yönetiminde etik ilkeler de kodlar halinde sistemleştirilerek yazılı hale getirilmektedir.

- Hukuk kuralları, “dışa yönelik”tir. Daha açık bir ifadeyle, hukuk kurallarının amacı, insan eylem ve davranışları sonucunda başka insanların zarar görmesini engellemektir. Etik kuralları ise, daha ziyade “içe yönelik”tir. Etik kurallarında kişilerin ya da organizasyonların kendi kendilerini kontrol etmeleri ve etik olmayan davranışlarını sınırlandırmaları geçerlidir. Otokontrol mekanizmaları, günümüzde, kurumsal kontrol mekanizmalarına dönüşmektedir.

- Hukuk kuralları, devlet tarafından oluşturulur. Etik kuralları ise, devletin yanısıra diğer organizasyonlar tarafından da oluşturulabilir. Örneğin, etik kuralları devlet tarafından oluşturulacağı gibi (yasama organı), bağımsız sivil toplum kuruluşları ve özel organizasyonlar tarafından da oluşturulabilir.

- Hukuk, bir deyişle “resmi etik kuralları” olarak da kabul edilebilir. Etik ise, hukuk kurallarından farklı olarak, genellikle, gayri resmi kurallardır. Örneğin, vergi kanunları vergi kaçakçılığını etik dışı bir davranış olarak kabul etmekle kalmaz, aynı zamanda yaptırımlar (hapis cezası, vergi cezası vs.) öngörür. Etik ise, vergi kaçakçılığının sadece yanlış bir davranış olduğunu belirtir. Yani, hukuk resmi; etik ise gayri resmi kurallar bütünüdür.⁴⁰ Ancak, bu durum günümüzde değişim göstermektedir. Ülkemizde, 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ve Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik kamu yönetiminde etik davranış kurallarını düzenlemektedir.

Bu konudaki en önemli gelişmelerden biri, günümüzde etik standartların belirlenebilmesi ve kamu yönetiminin her kesiminde etik davranışın zorunluluk haline getirilmesi için etik kurallar da resmileşmekte ve kanunlaşmaktadır.

⁴⁰ Bkz. C. C. AKTAN, AHLAK VE AHLAK FELSEFESİ, (1999).

Artık hukukta olduğu gibi, etik ilkelerin yaptırımını da maddi hale gelmeye başlamıştır. Ülkeler, etik ilkeleri kodifiye etme yoluyla bu ilkelere maddi birer karakter kazandırmakta, aynen diğer kanunların ihlalleri gibi etik standart ya da ilkelerin ihlali de devlet tarafından maddi yaptırımlara tabi tutulmaktadır (örneğin, disiplin cezaları).

Etik davranış ilkelerini yasallaştırmak, kamu yönetiminde belirlenen temel etik değerleri düzenlemenin birincil yolu haline gelmiştir. Hemen hemen tüm çağdaş demokratik ülkeler, kamu görevlilerinin resmi bilgileri ve kamu kaynaklarını kullanma, hediye kabul etme, kamu dışında çalışma gibi çıkar çatışmasına neden olabilecek durumlarda uyması gereken standartları oldukça ayrıntılı bir şekilde düzenlemektedir.

Tüm kamu görevlilerinin uyması gereken genel standartların yanı sıra, bazı gruplar, hassas alanlarda çalışanlar, kanunun uygulanması veya vergi ve gümrük idaresi gibi yüksek oranda çıkar çatışması riski olan dallarda görevli olanlar için ek ilkeler belirlenmiştir. Kimi ülkeler, hükümet işlerini yürütmeye ilişkin olarak bakanlar için geçerli olan etik değerleri düzenleme yoluna gitmiştir.⁴¹

D. Kamu yönetiminde etik neden önemlidir?

“Kamu görevlilerinin dürüstlüğü, demokratik bir toplumun harcını oluşturan kritik bir unsurdur.”⁴²

• Kamu görevlileri, gündelik çalışmaları sırasında, kamu kaynaklarının yönetilmesi, vatandaşlarla ilişkiler ve politika oluşturma işlevleri gibi bazı durumlarda takdir yetkisi kullanırlar. Etik, bu kamu gücünün yanlış veya kamu yararına aykırı kullanılmasına set çeken kontrol ve denge noktalarından biridir. Bu, devlete ve kurumlara karşı güven oluşturma ve bunu korumanın hayati bir unsurudur. Ayrıca, uygulamaların, teamüllerin ve genelde davranışların sınırladığı bir temel oluşturarak, kamuoyuna çıkarlarının korunduğu ve işlerin doğru olarak yapıldığına dair güven verir. Bu yüzden, yönetişimin kalitesi açısından kilit önem taşır. Kamu yönetiminde etik, bir durum değil, bir faaliyettir. Etik davranışın desteklenmesi, sadece uyulması

⁴¹ Bkz. OECD, (2000), s. 12.

⁴² Bkz. Alice Rivlin, Vice Chair, Board of Governors, Federal Reserve System, United States Chair of the OECD/PUMA Ministerial Symposium on the Future of Public Services, (Feb, 1997).

gereken kuralların listesinin ya da ulaşılması gereken bir statünün belirlenmesi değildir. Devletin işleyişinin temelini oluşturan ve hep devam eden bir yönetim sürecidir. Yönetişimin başarısında ve devamlılığında son derece önemlidir.⁴³

- Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler, her şeyden önce, hukuk sistemine ve devlete olan güveni azaltmaktadır. Bunun bir sonucu olarak da bireylerin, tüm alanlarda kuralları çiğneme eğilimleri güçlenmektedir.

- Kamu yönetiminde etiğin en önemli özelliklerinden birisi, sosyal sorumluluk bilincini içermesidir. Sosyal sorumluluk bilinci, topluma karşı sadakat ve bağlılığı gerekli kılmaktadır. Kamu gücünü, kişisel çıkarlar için kullanmadan, toplum menfaatine öncelik vererek hareket etmek, her kamu görevlisinin yükümlülüğüdür.

- Etik bilincin devlet yönetiminde en tepeden aşağıya kadar var olması, bir siyasal sistemin iyi işleyişinin garantilerinden birisidir. Bunun en büyük kanıtı, gelişmekte olan ülkelerin ekonomik, siyasi, sosyal sistemlerinin gelişiminin sağlanması için öncelikle atılması gereken adımın toplumda etik standartların yerleştirilmesi olduğuna dair bir görüş birliğinin var olmasıdır. Gelişmekte olan ülkeler bir yana, gelişmiş ülkelerde de kamuda iyi yönetişimin sağlanması için üzerinde en çok durulan konulardan birisinin kamu yönetiminde etik olması, üzerinde düşünülmesi gereken bir gerçektir.

- Etik, belki gerçekten de yalnızca bir amaca hizmet eden bir araçtır. Ancak, zorunlu bir araçtır. Kamu yönetiminde etik, adaletli ve faziletli bir toplumsal yaşamın ve iyi bir kamu politikasının önkoşuludur. Bu anlamda başka herhangi bir politikadan daha önemlidir, çünkü tüm politikalar ona dayanır.⁴⁴ Etiğin yokluğu, varlığından daha kolay farkedilir.

- Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin, ülkenin kalkınmasına da doğrudan olumsuz etkisi bulunmaktadır. Etik davranış ilkelerine bağlılık, kamu yönetiminin işlevlerini verimli olarak yerine getirmesini sağlar. Etik dışı faaliyetlerin yaygın olduğu bir

⁴³ Bkz. OECD, 1996, s. 21.

⁴⁴ Bkz. Dennis F. Thompson, *Paradoxes of Government Ethics*, PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW, C. 52, NO. 3, (Mayıs-Haziran 1992), s. 255. [Bundan böyle Thompson, *Paradoxes of Government Ethics* diye anılacaktır.]

bürokrasi, kalkınmanın etkili bir aracı olmaktan çok, kalkınmayı engeller bir konuma gelir.⁴⁵

- Bürokrasinin etkisizliği ve verimsizliği, kamu görevlilerinin motivasyonlarını azaltırken, kamu hizmetinin kalitesini düşürür. Kalitesiz bir kamu hizmeti, devletin işlerliğini felce uğratar. Devletin işlerliğinin olmadığı bir ülkede, siyasal sistem aksamaya başlar ve devletin var olma amacı olan kamu yararının sağlanması da tehlikeye girmiş olur.

- Kamusal ahlak çöktüğünde ya da vatandaşlara bunu düşündürecek bir durum oluştuğunda, bu konudaki tartışmaların siyasi gündemi bastırması şaşırtıcı değildir. Demokrasilerde yüksek bir ahlak düzeyi, kamu politikasının içeriği ile ilgili tartışmaların güven içinde yapılmasını sağlar. Kamuda etik, bu yüzden çok önemlidir. Başka herhangi bir konudan daha önemli olması bu anlamdadır.⁴⁶

- Kamu yatırımlarındaki etik dışı faaliyetler, büyümeyi olumsuz yönde etkilemektedir. Belirli bir proje, yapılan analizlerin sonucuna göre değil, bazı çıkar gruplarının veya rant peşinde koşan bir kamu görevlisinin çıkarına hizmet edecek şekilde onaylandığından yatırımların verimliliği, olabilecek olan düzeyin altında gerçekleşmektedir. Bu da sonuçta, büyüme oranını negatif yönde etkilemektedir.

- Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler söz konusu olduğunda altyapı ve hizmetler için ayrılan kamu kaynakları, etkin olmayan bir şekilde kullanılacağından, bu altyapı ve hizmetlerin kalitesi düşük düzeyde olacaktır.

- Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin yaygın olduğu ülkelerde enflasyonist eğilimler de yüksektir.⁴⁷

- Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin hem yerli hem de yabancı yatırımcıların yatırım kararları üzerinde ciddi negatif etkileri vardır. Etik dışı faaliyetlerin yaygın olması, yolsuzluğu da beraberinde getirdiğinden yatırım için gereken izin verilmesi sürecinde kamu görevlisi, rüşvet veya kişisel çıkar talep etmekte ve bu tarz etik dışı faaliyet keyfi, tesadüfi ve önceden tahmin edilemeyen bir vergi niteliğini almaktadır. Bu sebeple de, yatı-

⁴⁵ Bkz. Mark Robinson, *Corruption and Development: An Introduction*, in MARK ROBINSON ED., *CORRUPTION AND DEVELOPMENT*, (1998), s. 1-15.

⁴⁶ Bkz. Thompson: *Paradoxes of Government Ethics*, s. 256.

⁴⁷ Bkz. V. Tanzi, H. Davoodi, *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth?*, IMF ECONOMIC ISSUES, NO: 12, (1998).

rımcılar etik dışı faaliyetlerin çok olduğu ülkelerde yatırım yapmak istememektedirler.⁴⁸

- Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin yaygın olduğu ülkelerde bürokratik işlemler yavaştır. Bu yolla bir rant elde edilebildiğinin görülmesiyle, bu rantı daha da arttırabilmek için işlemlerin daha da yavaşlatılması olasılığı da mevcuttur.

- Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler, devlete olan güveni olumsuz yönde etkilemekte, devletin gerekli kamu ihtiyaçlarını karşılamasındaki etkinliğini düşürmekte, sosyal ve ekonomik kurumların verimli ve etkin bir şekilde çalışmasını engellemekte ve kaynak dağılımını bozucu etkilerde bulunmaktadır. (Bir araştırmaya göre, yolsuzluk endeksindeki 1 standart sapmalık bir iyileşme yatırımların, GSYİH'nin yüzde 5'i kadar artmasına neden olmakta, ayrıca GSYİH'daki kişi başına yıllık büyüme oranı da yüzde 0,5 artmaktadır.)⁴⁹ Üstelik her şeye rağmen yatırım yapmaya karar veren bir girişimci, ödediği rüşvet nedeniyle artan yatırım maliyetini karşılayabilmek için fiyatlarını arttırabilmekte, bu da tüketici refahını azaltabilmektedir. Etik dışı faaliyetlerin yaygın olduğu bir ülkede, bazı çıkar grupları ve kamu görevlileri, geniş toplum kesimlerinin refahının azalması pahasına tatmin edilmiş olmaktadır.⁵⁰

48 Yatırım izninin rüşvete bağlanması veya buna benzer uygulamalar özellikle küçük işletmeler üzerinde daha büyük bir baskı yaratmaktadır. Bu gibi işletmeler, büyük işletmelerin aksine genellikle daha rekabetçi endüstrilerde faaliyet gösterdiklerinden, rüşvet nedeniyle artan maliyetlerini fiyatlarına yansıtarak tüketicinin üzerine kolayca aktaramazlar. Pek çok ülkede ve özellikle de gelişmekte olan ülkelerde küçük işletmeler, büyümenin temel motoru olduğundan bu ülkelerde yolsuzluğun ekonomik büyüme ve istihdam üzerindeki olumsuz etkileri daha da yoğun olacaktır. Bkz. V. Tanzi, *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*, IMF WORKING PAPER, NO: WP/98/63, (1998).

49 Bkz. P. Mauro, *Corruption and Growth*, QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS, 110(3), (1995), s. 681-712. Ayrıca bkz. Paul Mauro, *Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research*, Finance & Development, A QUARTERLY PUBLICATION OF THE IMF AND THE WORLD BANK, (Mart, 1998), s. 12.

50 Daha ayrıntılı bilgi için bkz. George Moody-Stuart, *The Costs of Grand Corruption: Economic Reform Today*, CENTER FOR INTERNATIONAL POLITICAL ECONOMY, NO. 4, (1996).

E. Kamu Yönetiminde Etikle İlgili Çeşitli Tanımlar

1. Genel Olarak Kamu Yönetiminde Etik Kavramı

Kamu yönetiminde etik kavramı, devletin idari alanında doğru davranış standartları ve ilkelerine karşılık gelir.⁵¹ Kamu yönetiminde etik, kamu görevlilerinin gündelik çalışmaları sırasında kullandıkları kamu gücüne set çeken kontrol ve denge noktalarının bütünüdür.⁵²

Kamu yönetiminde etik, sadece devletin anayasal yapısının nasıl olması gerektiğiyle ya da kamu görevlilerinin yasalardan doğan yükümlülüklerini yerine getirmek için verdikleri hizmetin kalitesiyle ilgili değildir. Elbette kurumların kalitesi ve standartlarının kabul edilebilirliğine karar verebilmek için kurumsal yapıların unsurlarıyla ilgilenir; fakat, daha genel olarak hükümetin ve idari teşkilatın kalitesini inceler. Dolayısıyla, idarenin bütün kurum ve kuruluşlarının profesyonel standartlarıyla ilgili çıkarımlar yapar.⁵³ Bu çıkarımlar, bütün topluma yayılır. Nihayetinde, kamu hizmeti toplumun değer yargılarını yansıtan kamu görevlileri tarafından yerine getirilmektedir. Kamu yönetiminde etik, siyaset biliminin kapsamı içinde bulunan en önemli konulardan bir tanesidir.⁵⁴ Dahası kamu yönetiminde etik, son yıllarda kamuoyunda en çok ilgi çeken ve en büyük tartışmaların yaşandığı alanlardan bir tanesi haline gelmiştir. Kamu yönetiminde etik alanındaki bu yaygın ilginin odak noktası, kamu görevlileri arasında etik davranışı teşvik etmektir. Etik davranışın teşvik edilmesi, öncelikle kamu yönetiminde temel etik değerlerin belirlenmesi ve sistemleştirilmesini gerekli kılar.⁵⁵

51 Bkz. CHAPMAN, ETHICS IN PUBLIC SERVICE, s. 1-2.

52 Bkz. OECD, 1996.

53 Bkz. CHAPMAN, ETHICS IN PUBLIC SERVICE, s. 1.

54 Terry L. Cooper, *The Emergence of Administrative Ethics as a Field of Study in the United States*, in TERRY L. COOPER ED., HANDBOOK OF ADMINISTRATIVE ETHICS, (2000), s. 1-30.

55 "Kamu görevlilerinin hizmet verdiği kişilere karşı sorumluluk bilinci içerisinde davranmasını sağlayan etik davranış ilkeleri, kamu görevlilerinin hizmetten yararlananlara karşı hukuka uygun, adaletli ve objektif işlem ve eylemlerde bulunmalarını amaçlamakta, hizmet sunumunda kalite ve standardı gözetmekte ve bazı kamu hizmetlerinin yürütülmesi sürecinde karşılaşılan şikayetleri gidererek, kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve düzenli sunulmasını sağlamayı amaçlamaktadır. OECD tarafından 1998 yılında yayımlanan kamu yönetiminde etik ilkeler başlıklı tavsiye kararında, üye ülkelerin kamu hizmetlerinde etik davranış ilkelerini hayata geçirmek amacı ile iyi işleyen kurumsal yapılar oluşturmaları ve gerekli diğer tedbirleri almaları önerilmiştir." Bkz. 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun Gerekçesi; (Çevrimiçi) <http://>

2. İdealler, Normlar, Değerler, Etik, Davranış, Bütünlük (Integrity)

İdealler, normlar, değerler, etik, davranış ve bütünlük (*integrity*) terimlerinin ne anlama geldiğine ilişkin görüş birliği olmasa da bunlar birçok kez birbirlerinin yerine kullanılır. Kamu yönetiminde etik bağlamında bu Rapor'da terimler şu anlamlarda kullanılmaktadır:

İdealler: Kamu yönetiminin egemen kültürünü oluşturan unsurlardır.

Etik: Daha önce de açıklandığı üzere etik, değerlerin ve normların bir bütünlük sistemi kurmak üzere ahlaki standartlar ve prensipler şeklinde bir bütün haline getirilmesidir. Etik, günümüzde ahlaki ilkelerin genellikle davranış kuralları şeklinde tanımlanarak maddileştirilmesidir.⁵⁶

Değerler: Neyin doğru ve yerinde olduğuna dair hükümleri yönlendiren standartlardır.⁵⁷ Etik kavramı, mevcut durumlar arasında seçim yapmamızı etkileyen değerler kavramıyla yakından bağlantılıdır. Etik ile değerler arasındaki kritik bağlantı, etik standartların ve ilkelerin değerlerle ilgili çatışmaların ve ikilemelerin çözümünde, yol gösterici olmasıdır.⁵⁸

Hiç bir siyasal sistem, değerlerin olmadığı bir ortamda iyi işleyemez. Toplumdaki bütün çıkar gruplarının memnuniyetini sağlayacak bir değerler sistemi kurmak da oldukça güçtür. Çağdaş devlet, siyasal, bürokratik ve yargısal değerlerle etik ilkeler arasındaki bağlantıyı kurabilen ve bunu hayata geçirebilen devlettir. Kişisel, kurumsal, toplumsal ve siyasal ikilemler gibi etik ikilemlerin bütün çeşitlerinde ve bunları çevreleyen bütün ihti-

www.tbmm.gov.tr; Ayrıca bkz. PRINCIPLES FOR MANAGING ETHICS IN THE PUBLIC SERVICE, OECD RECOMMENDATION, 23 April 1998, (Çevrimiçi) <http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf>.

⁵⁶ Bkz. Alan Lawton, *Social Enterprise and the Public Services Manager*, in L.W.J.C. HUBERTS AND J.H.J. VAN DEN HEUVEL EDS., *INTEGRITY AT THE PUBLIC-PRIVATE INTERFACE*, (1999), s. 57-73.

⁵⁷ Bkz. JOYCELYN M. POLLOCK, *ETHICS IN CRIME AND JUSTICE: DILEMMAS AND DECISIONS*, (1998) s. 13. Ayrıca ünlü filozof David Hume'a göre, gerçekler neyin olduğu ya da olmadığıyla ilgiliyken değerler neyin olması gerektiği veya olmaması gerektiğiyle ilgilidir. Bkz. SELBY-BIGGE ED., *DAVID HUME'S A TREATISE OF HUMAN NATURE*, (1978).

⁵⁸ Bkz. Harold F. Gortner, *Values and Ethics*, in TERRY L. COOPER ED., *HANDBOOK OF ADMINISTRATIVE ETHICS*, (2000), s. 509-26; Kenneth Kernaghan, *Promoting Public Service Ethics: The Codification Option*, in RICHARD A. CHAPMAN, ED., *ETHICS IN PUBLIC SERVICE*, (1993), s. 16 [Bundan böyle CHAPMAN, *ETHICS IN PUBLIC SERVICE* diye anılacaktır].

laflarda değerlerin belirlenmesi faaliyetlerin devamını sağlayacak iyi işleyen kamu politikasını oluşturmayı ve uygulanmasını sağlamayı başarma sürecini başlatan en kritik olgudur.⁵⁹

Normlar: Belli bir durumda neyin ahlaki olarak doğru olduğunu göstermektedir.

Davranış: Kamu görevlilerinin somut faaliyet ve davranışlarıdır.

Bütünlük (Integrity):⁶⁰ Bireysel ya da kurumsal davranışın kalitesi ya da vasıflarıdır. Bu davranış değerler, normlar ve kurullarla uyum halindedir. Bu durum bir kurumdan ve çalışanlarından gerçekten etik olarak beklenen bütün davranışlarla ilgilidir. Erdemle ilgili değerlerin bütününe kapsamaktadır. Kendi çıkarı uğruna kamu makamını suistimal eden bir kamu çalışanı, bütünlüğüne karşı gelmiş olur. Bu kişinin güvenilirliği artık bozulmuş ve eksiktir.⁶¹

Bütünlük, devletlerin vatandaşlarına toplumsal ve iktisadi yaşantılarında güvenilir ve etkili bir çerçeve sunmasının temel şartı haline gelmiştir. Kamusal bütünlüğü geliştirmeye yönelik kurum ve mekanizmalar giderek iyi yönetişimin ana unsurları olarak görülmektedir.

⁵⁹ Değerler ve gelişim konusunda daha ayrıntılı bilgi için bkz. S. M. LIPSET, CONTINENTAL DIVIDE: THE VALUES AND INSTITUTIONS OF THE UNITED STATES AND CANADA, (1990). Ayrıca bkz. David K. Hart, *A Dream of What We Could Be: The Founding Values, the Oath and Homo Virtutis Americanus*, in TERRY L. COOPER ED., HANDBOOK OF ADMINISTRATIVE ETHICS, (2000), s: 207-223.

⁶⁰ *Integrity* kavramının Türkçe karşılıkları dürüstlük, bütünlük, güvenilirlik-tir. Sözlük anlamıyla *integrity*, "ahlaki değerleri kapsayan bir davranış kurulları bütününe sıkı sıkıya bağlıdır." Bkz. Merrian Webster's Collegiale Dictionary, s. 608. "Bütünlük" kavramı, etik değerlerin bir bütün halinde insanda bulunmasıyla ilgilidir. Bütünlük, dürüstlük, güvenilirlik, onur, liderlik gibi temel etik değerlerin hepsini kapsadığından, güvenilirlik ve dürüstlükten çok daha geniş bir kavramdır.

⁶¹ Bkz. W. Sorgdrager, *Putting the Cards on the Table: Integrity at the Public-Private Interface*, in L.W.J.C. HUBERTS AND J.H.J. VAN DEN HEUVEL EDS., INTEGRITY AT THE PUBLIC-PRIVATE INTERFACE, (1999), s. 15-20; Muel Kaptein, Johan Wempe, *Working on the Integrity: Differences and Similarities Between Public and Private Sector Organizations*, in L.W.J.C. HUBERTS AND J.H.J. VAN DEN HEUVEL EDS., INTEGRITY AT THE PUBLIC-PRIVATE INTERFACE, (1999), s. 113-131; Alan Montefiori, *Integrity: A Philosopher's Introduction*, in ALAN MONTEFIORE AND DAVID VINES EDS., INTEGRITY IN THE PUBLIC AND PRIVATE DOMAINS, (1999), s. 3.

Kamusal bütünlük şunları içerir:

- Kamu görevlilerinin davranışları, çalıştıkları kurumun amaçlarına uygun olmalı,
- Günlük kamu hizmeti çalışmaları güvenilir olmalı,
- Vatandaşlar, hukukilik ve adalet temelinde tarafsız muamele görmeli,
- Kamu kaynakları etkili, etkin ve doğru bir şekilde kullanılmalı,
- Karar verme usulleri kamuoyu açısından saydam olmalı ve kamuoyunun inceleme yapmasını ve yanlışları düzeltmesini sağlayacak önlemler mevcut olmalıdır.⁶²

Değerler ve normlar faaliyetlerimize kılavuzluk ederler ve yaptığımız şeylerin değerlendirilmesi konusunda ahlaki bir zemin oluştururlar. Bütünlük ise, ahlaki değerler ve normlar doğrultusunda hareket etmektir.

Bütünlük ile çarpıklık arasında ters orantılı bir ilişki vardır. Kurumsal çarpıklık, dışsal ve içsel düzenlemelerin ihlali olarak tanımlandığında vurgu, kurallara yapılmaktadır. Çarpıklık, değerler, normlar ve kuralların ihlali olarak tanımlandığında ise, dürüstlüğün zıttı olarak ortaya çıkmaktadır.⁶³ Etik ve bütünlük yolsuz olmaktan veya kurumsal hilelerden çok daha kapsamlı kavramlardır. Ancak, şöyle bir gerçek vardır ki, yolsuzluğun ortaya çıkması etik standartlara uyulmamakla başlar.

İdealler, davranışa dönüşürken soyuttan somuta doğru ilerlenir. Ancak, bu kavramlar arasındaki ilişki karmaşıktır ve anlamları bazen çakışır. Ayrıca, bu kavramların kamu görevlilerinin günlük rutinlerine uygulanması, kamu görevlilerinin meslekleri ve rollerine ilişkin görüşlerin son yıllarda oldukça değiş-

⁶² Bkz. TRUST IN GOVERNMENT: ETHICS MEASURES IN OECD COUNTRIES, OECD REPORT, (2000). [Bundan böyle OECD, 2000 olarak anılacaktır.] Kurumsal bütünlük konusunda daha geniş bilgi için bkz. R. B. Denhardt, *Morality as an Organizational Problem*, PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW: 52, (1992), s. 104-105; R. T. GOLEMBIEWSKI, MEN, MANAGEMENT, AND MORALITY: TOWARD A NEW ORGANIZATIONAL ETHIC, (1989); J. PATRICK DOBEL, PUBLIC INTEGRITY, (1999); JEFFREY J. KNOWLES, INTEGRITY WITH TWO EYES: AN INSIDER'S SLANT ON THE MORAL CLIMATE OF GOVERNMENT, (1999).

⁶³ Bkz. MAURICE PUNCH, DIRTY BUSINESS: EXPLORING CORPORATE MISCONDUCT, (1996), s. 55.

mesi nedeniyle zordur. Bu güçlüğü aşmak için kamudaki etik değerleri ayrıntılı ve açık biçimde tanımlamak gerekir.

3. Bireysel Etik

Etik davranış kodunun geliştirilmesini amaçlayan ülkelerin ve uluslararası kuruluşların çalışmaları, genelde kamu görevlilerinin davranışları üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu yaklaşımın, gerekli olmakla beraber yetersiz olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Çünkü, yönetim ilgili tüm aktörlerin birbiriyle etkileşen müdahale çabalarının ortak bir sonucu ya da ürünü olarak, sosyo-politik sistemlerde ortaya çıkan bir düzen ya da yapıdır. Bu düzen, bir aktöre ya da aktörler grubuna indirgenemez. Kamusal ya da özel hiç bir aktör, karmaşık, dinamik ve çok çeşitli problemleri çözmek için gerekli olan tüm bilgilere, belli araçların etkin kullanımını sağlamak için gerekli olan yeterli düzeyde ön bilgiye ve belli bir yönetim modelini tek taraflı olarak hükmetmeye yetecek düzeyde eylem gücüne sahip değildir. Bu nedenle, bir toplumun etik davranış kodu tartışılırken bireysel etiğin de göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetin unsurlarından tek kontrol edilemeyen olanı, kişisel bütünlüktür (*personal integrity*). Kamu görevlilerinin bireysel etik değerleri, oldukça büyük önem arz etmektedir. Bunun nedeni, kamu adına kamu gücünü kullanma rolünü üstlenmeleridir. Dolayısıyla, sahip olmaları gereken kişisel etik özelliklerinin diğer vatandaşlara nazaran üstün olması gerekmektedir.⁶⁴ Kamu görevlilerinin sahip olmaları gereken temel bireysel etik değerler, bütünlük, temel vatandaşlık hakları, insan haklarına sahip olmak ve liderliktir. Kamu çalışanlarının bireysel etik değerleri açısından "bütünlük", bir kişiden beklenen kabul edilen temel etik değerlerin bütünüdür. ⁶⁵ Temel vatandaşlık hakları ve insan haklarına sahip olmak, diğer vatandaşların sahip oldukları hak ve özgürlüklerin kamu görevlilerine tanınmış olması, bunun yanında da ifa ettikleri görevlerinin doğası gereği bazı yasal kısıtlamalara tabi olmalarıdır. Liderlik ise, kamu görevlilerinin toplum içinde sergiledikleri faaliyetlerde,

⁶⁴ Bkz. M. P. Glazer, P. M. Glazer, *Individual Ethics and Organizational Morality*, in JAMES BOWMAN, FREDERICK A. ELLISTON EDS., *ETHICS, GOVERNMENT, AND PUBLIC POLICY: A REFERENCE GUIDE*, (1988).

⁶⁵ Bkz. David Norton, *Moral Integrity, Organizational Management, and Public Education*, *INTERNATIONAL JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION* 17, NO. 12, (1994), s. 2270-71.

topluma, etik değerlere uygun davranış açısından öncü olmalarıdır.⁶⁶

Etik, kendimiz hakkında düşünmemizi ve kendi çıkarlarımıza karar verirken toplumun diğer üyelerinin menfaatlerini göz önünde bulundurmamızı sağlar. Etik, önemlidir; çünkü, bireysel kararlar üçüncü kişileri ve hatta bir bütün olarak toplumu etkileyebilmektedirler. Etik, ani durumların detaylarının ötesine bakıp sonuçları göz ardı etmeden karar verebilmemize yardımcı olur.⁶⁷

4. Mesleki Etik (Profesyonellik)

Kamu görevlilerinin tabi oldukları mesleki etik değerlerin en önemlisi profesyonelliktir. Vatandaşlara kendini adama, uzmanlık ve belirli alanlar hakkında bilgiye ihtiyaç duyan profesyonellik çağdaş bir topluma daha çok zenginlik sağlar.⁶⁸ Profesyonellik, yüksek düzeyde eğitim ve uzmanlıktan çok daha öte bir kavramdır. En gelişmiş formunda mesleki kültür, kendini düzenleme yeteneği ve kararlara ağırlıklı tesiri gerekli kılar. Dahası mesleğini etik ilkelere göre ifa etmek profesyonelliğin en önemli göstergelerinden birisi sayılmalıdır.⁶⁹ Kamu görevinin ifası sırasında vatandaşlarla etkileşimde bulunmak ve karar alma sürecinde kamunun fikrini almak, kamu yönetiminde etik bilincin yerleşmesi ve halkın kamuya olan güveninin sağlanması açısından gereklidir. Bu, mesleki etiğin bir parçası olarak kabul edilmektedir.⁷⁰

Küresel rekabet devam ettikçe mesleki etiğin önemi toplumun bütününce daha iyi anlaşılmaktadır. Kamu sektörü etik değerlere bağlılık konusunda toplumun denetiminden kendini sıyıramamaktadır. Kamu sektöründe kabul edilen mesleki etik ilkelerin başında topluma kendini adama, objektif karar verebilme, nesnellik, tarafsızlık, uzmanlık bilgisi, vatandaşların taleplerine tarafsız ve eşit bir biçimde cevap verebilirlik gelmektedir.

⁶⁶ Bkz. MONTGOMERY VAN WART, CHANGING PUBLIC SECTOR VALUES, (1998), s. 33. [Bundan böyle, VAN WART, CHANGING PUBLIC SECTOR VALUES diye anılacaktır.]

⁶⁷ Bkz. Dorothy C. Wertz, *Ethics: What is it and Why is it Important?*, SOCIAL SCIENCE, ETHICS AND LAW, THE SHRIVER CENTER PUBLICATIONS, (2003).

⁶⁸ Bkz. HOWARD M. VOLLMER, DONALD L. MILLS, PROFESSIONALIZATION, (1966), s. 2.

⁶⁹ Bkz. VAN WART, CHANGING PUBLIC SECTOR VALUES, s. 78.

⁷⁰ Bkz. DAVID OSBORNE, TED GAEBLER, REINVENTING GOVERNMENT, (1992); AL GORE, CREATING A GOVERNMENT THAT WORKS BETTER AND COSTS LESS: THE REPORT OF THE NATIONAL PERFORMANCE REVIEW, (1993).

F. Yasadışı, Etik Dışı Davranışlar ve Yolsuzluk

Yasadışı, ağır suçlardan küçük ihlallere kadar yasalara aykırılıktır. Etik dışı davranış ise, etik kural ilke ya da değerlere aykırılık ve uygunsuzluk, teamül ya da uygulamaya aykırılık olarak tanımlanır. Yolsuzluk, bu başlıklardan herhangi biri altında değerlendirilebilir.

İnsanlık tarihi boyunca varolan yolsuzluk, zamana ve ülkeye bağlı olarak azalıp artmakla birlikte her dönem varlığını sürdürmüştür. Günümüzde, yolsuzluk, uluslararası alanda, toplumun güvenliği ve istikrarını tehlikeye düşürme, toplumsal, ekonomik ve siyasi gelişmeyi tehdit etme ve demokratik ve ahlaki değerleri zayıflatma kapasitesine sahip olan toplumdaki en önemli problemlerden biri olarak kabul edilmektedir. Bu durum, hem uluslararası hem de ulusal düzeyde geçerlidir. Gerçekten de küreselleşmeyle birlikte yolsuzluğun uluslararası boyutu önem kazanmıştır. Bu nedenle, yolsuzluğun azaltılması hem uluslararası hem de ulusal düzeyde öncelik kazanmaktadır. Planlı çabalar, tecrübelerin paylaşılması ve belli bir ölçüde, yolsuzlukla mücadele standartlaşmayı gerektirmektedir.⁷¹

Etik ihlali, yolsuzluktan çok daha kapsamlı bir kavramdır. Bilindiği gibi her türlü yolsuzluk etik ihlalidir. Ancak, her etik ihlali yolsuzluk olarak değerlendirilemez. Buna rağmen kamuoyunda etik dışı faaliyet denilince genellikle yolsuzluk anlaşılmaktadır. Örneğin, Isparta Diyanet İşlerinde görevli devlet memuru bir imamın Antalya turizm il müdürü olarak atanmasının yolsuzluk olarak değerlendirilmesi tartışmalıdır fakat burada bir etik ihlali olduğu çok açıktır. Şunu da belirtmekte fayda vardır ki, yolsuzluğun ortaya çıkması etik değerlere uymamakla başlamaktadır.

Yolsuzluk, kavram olarak henüz siyaset bilimi literatüründe bütünüyle tanımlanmış değildir.⁷² Bugüne kadar, yolsuzluk

⁷¹ BİRLEŞMİŞ MİLLETLER UYUŞTURUCU KONTROLÜ VE SUÇ ÖNLEME OFİSİ ULUSLARARASI SUÇ ÖNLEME MERKEZİ YOLSUZLUĞA KARŞI GLOBAL PROGRAM EYLEM PLANI, (Şubat, 1999).

⁷² David H. Bayley yolsuzluk tanımını şu şekilde yapmaktadır: "Özellikle rüşvet fiili ile çok yakından ilişkili olan yolsuzluk (corruption) şahsi menfaat sağlama çabasının bir sonucu olarak yetkinin kötüye kullanımını ifade eden bir terimdir. Şahsi menfaatin mutlaka para olması gerekmez." Bkz. David H. BAYLEY, *The Effects of Corruption in Developing Nation*, in ARNOLD J. HEIDENHEIMER, MICHAEL JOHNSTON, VICTOR T. LEVINE, EDS., *POLITICAL CORRUPTION-A HANDBOOK*, (1990), s. 935-953. Bir başka tanım ise Joseph S. Nye tarafından şu şekilde yapılmıştır: "Kamu yönetiminde özel bazı nedenlerden dolayı (aile, ya da yakınlık ilişkisi gibi)

hakkında çok değişik bilimsel tanımlar yapılmıştır. Gerek ilgili kuruluşlar ve gerekse akademik çevrelerde kabul edilen en yaygın ve genel kabul görmüş tanıma göre yolsuzluk, "kamu gücünün özel çıkarlar amacıyla kötüye kullanılmasıdır." Bunun yanında daha geniş yolsuzluk tanımı ise, "kamu gücü ile sınırlı olmayarak herhangi bir görevin özel çıkarlar için kötüye kullanılması," şeklinde yapılmaktadır. Bu tanımla, yolsuzluk kamu gücünü kullananlarla sınırlandırılmamış, ayrıca kaynakların kullanılmasında tekel konumunda bulunanlar, tek başlarına karar alma yetkisi olan kişi ya da gruplar ile çeşitli nedenlerle hesap verme sorumluluğundan kaçınabilenlerin de, kişisel çıkarlarına yönelik eylemleri kapsama alınmıştır.⁷³

Yolsuzluk tanımı, uluslararası sözleşme niteliğindeki belgelerden 4 Ocak 1999 tarihli "Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadele Özel Hukuk Sözleşmesi"nde (*Civil Law Convention on Corruption*) tanımlanmıştır. Bu Sözleşme'nin ikinci maddesine göre yolsuzluk, "doğrudan doğruya ya da dolaylı yollardan rüşvet ve yasadışı bir menfaat temin eden kişinin yürüttüğü görevlerin veya gerekli davranışların yasalara uygun bir şekilde yerine getirilmesinde sapmalara yol açan rüşvet veya başka her türlü yasadışı menfaatin talep edilmesi, teklif edilmesi, verilmesi ya da kabul edilmesi"dir.⁷⁴

Bir yolsuzluk eylemi ya da ilişkisinde dört esas unsur bulunmaktadır: (1) Kamusal yetkiyle donatılmış kişi ya da kişiler, (2) kişi ya da grubun karar alma gücünü veya kamusal yetkilerini düzenleyen mevcut kurallar, (3) kuralların kişi ya da grup tarafından ihlal edilmesi ve (4) kuralların ihlal edilmesi sonucunda kişi ya da gruba çıkar sağlanırken ortak değerlere zarar

parasal veya mevkisel bir çıkar sağlama davranışı; özel çıkar sağlama amacıyla çeşitli yollarla kuralların ihlal edilmesi; örneğin, rüşvet, "nepotizm, kaynakların yanlış yönlendirilmesi ve benzeri şekillerde çıkar sağlama." Joseph J. Nye, *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*, in HEIDENHEIMER ET AL, (1990), s. 963-985. Jacop Van Klaveren'in tanımı ise şu şekildedir: "Yolsuzluk, bir kamu görevlisinin devletten ekstra bir gelir sağlama gayesiyle yetkisini kötüye kullanması demektir." Jacob Van Klaveren, *The Concept of Corruption*, in HEIDENHEIMER ET AL (1990), s. 25-29.

⁷³ Serdar İğdeler, "Yolsuzluk ve Yolsuzlukla Mücadele", TÜRK İDARE DERGİSİ, S: 442, (Mart, 2004).

⁷⁴ 9-11 Aralık 2003 tarihli "Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi"nde (*United Nations Convention Against Corruption*), çeşitli gelişmelere paralel olarak yolsuzluğun tanımı, "emanet edilmiş olan yetkinin, kamusal ve özel çıkarları zedeleyecek şekilde her türlü kötüye kullanımı", şeklinde kabul görmektedir.

verilmesi.⁷⁵ Yolsuzluğun en önemli özelliği, kamusal karar (ya da karar vermeme) talep eden kişisel bir çıkarın varlığıdır. Kişisel çıkar, meşru şekilde belirdiğinde elbette normal bir olgudur. Ancak, yolsuzluk merceğinden bakıldığında konumuz, “meşru olmayan” veya “meşru kabul edilemeyecek” kişisel çıkardır. Meşru olmayan kişisel çıkar vuku bulduğunda doğal olarak kamusal çıkarlar zarar görmektedir.

Ülkelerin tarihsel ve kültürel değerleriyle evrensel kriterler arasındaki açık farklılıklar dünyanın her yerinde mevcuttur. Bununla birlikte, değişik ülkelerdeki farklı uygulamaları açıklayan ve evrensel bir niteliğe sahip temel bir insani unsur bulunmaktadır. Bu da *kişisel çıkar*dır. Bu çıkar tanımı, kişinin kendi ailesi ya da arkadaş gruplarının refah ve saadetini de içerebilir. Düşünürlerin “hırs” ve “tamah,” ekonomistlerin ise, “yararın en çoklaştırılması” biçiminde tanımladıkları kişisel çıkar, üretim sürecinde denetlenememesi ve yolsuzluğun yaygın olarak ortaya çıkmasına yol açabilmektedir. Kişisel çıkar, iyi yönetildiği takdirde üretime yönelik etkinliklere yönlendirilerek, kaynakların verimli kullanılmasını sağlayabilir. Kötü yönetilen kişisel çıkar ise, toplumsal refah konusunda yıkıcı bir etki yaparak kaynakların israf edilmesine yol açar. İnsanların kaynakları hem üretim hem de kişisel yarar sağlamak amacıyla kullanmaları durumunda ekonomik etkinliğin olumlu yararları bölünerek ekonomik anlamda “rant arama” olarak tanımlanan süreç başlar.⁷⁶ Yeterli ve iyi işleyen düzenlemelerin ve denetim mekanizmalarının olmadığı demokrasilerde rant arama küçük yolsuzluklardan büyük soygunlara kadar yıkıcı etkilere sebep olur.

Her şeyden önce devlet bütçesi, yolsuzluktan büyük zarar görmektedir. Kamu kaynakları bu sayede soyulmaktadır. Yolsuzluk, hukuk devleti, demokrasi ve insan hakları için büyük bir tehdit olarak ortaya çıkmaktadır. İyi ve hakkaniyete uygun yö-

75 Bkz. Mark E. Warren, *Corrupting Democracy*, Amerikan Siyasi Bilimler Derneği Yıllık Toplantısında sunulmuş tebliğ, Boston, 29 Ağustos-1 Eylül 2002, s. 11-12. Yolsuzluğun kavramsal olarak tanımlanmasındaki güçlükler yolsuzluğun ortaya çıkarılmasında da devam etmektedir. Kasıtlı gizlenmiş bir olayı ortaya çıkarmak her zaman kolay olmamaktadır. Yolsuzluğun malesef ülkemizde ve Dünya'nın bir çok bölgesinde kamusal hayatın bir parçası olmuştur. Bkz. M. JOHNSTON, WHAT CAN BE DONE ABOUT ENTRENCHED CORRUPTION?, PAPER PRESENTED TO THE NINTH ANNUAL BANK CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS, THE WORLD BANK, WASHINGTON DC, (30 Nisan-Mayıs, 1997).

76 Bkz. SUSAN ROSE-ACKERMAN, CORRUPTION AND GOVERNMENT, CAUSES, CONSEQUENCES, AND REFORM, (1999), s. 2.

netimin yani sosyal adaletin temellerini sarsmaktadır. Serbest piyasa ekonomisi ve onun temelindeki rekabet düzeni, yolsuzluk olaylarından yara almaktadır. Serbest piyasa ekonomisinin gereği olan rekabet, yerini haksız rekabete bırakmaktadır. Bir kısım insanlar, bir kısım çevreler buradan zengin olmaktadır. Bunun sonucunda toplumsal servet, rüşvet veren veya alanların, bu çeşit menfaatler sağlayabilenlerin lehine el değiştirebilmektedir. Böylelikle, serbest piyasa düzeni bozulmakta, ekonomik gelişme engellenmektedir.

Demokratik kurumlar da yolsuzluklarla büyük yara almaktadır. Demokratik kurumların işleyişi, rüşvet ve yolsuzluklarla tahrip edilmektedir. Bu durum, toplumun istikrarla gelişmesinin önünde büyük bir engel oluşturmaktadır. Ahlâkî değerler erozyona uğramaktadır. Toplumsal düzen bozulmaktadır. Kurallar işlememektedir. Kural dışı işlem yapanlar, bundan avantaj sağlamaktadır. Geniş kitlelerde demokratik kurumlara, hukuk sistemine inançsızlık ortaya çıkmaktadır. Vatandaşların kamu hizmetlerine ve demokratik kurallara olan güveni sarsılmaktadır. Sonuç itibariyle bütün bu olaylar, toplumsal dengeleri temelinden alt üst etmektedir. Ayrıca günümüzde küreselleşen dünyada bu olaylar, hiçbir ülkenin ulusal sınırları içinde kalmamakta; çeşitli ülkeler, bazen aynı suçun icra edildiği alan haline gelebilmektedir.

Yolsuzluk olarak adlandırılan evrensel hastalık, topluma hem ahlaki hem de ekonomik açıdan zarar vermektedir. Bu nedenle, bütün dünyada yolsuzluğun önüne geçilmelidir. Bununla beraber, her toplum kendine özgü sosyal ve kültürel geçmişe, ekonomik ve siyasal gelişmişlik düzeyine ve bürokratik gelenek ve politikalara sahip olduğu için *çözümler de o topluma özgü olmalıdır.*⁷⁷

Yolsuzluk;

- toplumda ahlak sistemini yozlaştırır,
- fakir ve muhtaç grupların ekonomik ve sosyal haklarını ihlal eder,
- demokrasiyi temelinden sarsar,
- uygar toplumun temeli olan hukukun üstünlüğü ilkesini alt üst eder,

⁷⁷ Bkz. James D. Wolfensohn, Dünya Bankası Başkanı, 1966 Banka Fonu Yıllık Toplantı Konuşması.

- kalkınmayı geciktirir,⁷⁸
- toplumları serbest ve açık rekabetin yararlarından mahrum eder.

Yolsuzlukla mücadele yöntemleri, bir ülkeden diğerine değişse de, yolsuzlukların sonucu her ülkede aynıdır. Bu sonuç, milli gelirden hiç ya da çok az artış ve kamu kaynaklarına verilen zarardır. Dünya Bankası'nın bir çalışmasına göre yolsuzluk düzeyi ile yabancı yatırım ve ekonomik büyüme arasında açık bir ters orantı bulunmaktadır.⁷⁹ Yapılan bir araştırmaya göre, Dünya'da şu anda ortalama olarak GSMH'nin %3'ü yolsuzlukla erimektedir. Bu hiç de göz ardı edilebilecek bir miktar değildir.⁸⁰

1990 yılından bu yana yolsuzluğun evrensel özelliği, onu, ulusal ve uluslararası düzeyde yoğun olarak tartışılan bir konu haline getirmiştir. Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, Avrupa Birliği ve Amerika Devletleri Örgütü gibi uluslararası organizasyonlar tarafından yeni girişimler başlatılmıştır. Son yıllarda, yolsuzluk literatürüne katkıda bulunan bütün araştırmacıların üzerinde uzlaştığı görüş, yolsuzluğun ülke ekonomilerine zarar verici bir olgu olduğu şeklindedir.⁸¹

78 "Yolsuzluk ekonomik verimliliği azaltır, kaynakları fakirlerden zenginlere aktarır, iş hayatının çalışma maliyetini artırır, kamu giderlerinde sapmalara yol açar ve yabancı yatırımcıları caydırır. Kalkınma programları ve insani yardım için gerekli olan unsurları aşındırır. Resmi kalkınma yardımları gittikçe artan bir baskı altında kaldığından dolayı bu fonların nasıl kullanıldığı konusuna büyük bir önem verilmektedir. Dünya Bankası, üyesi olan ülkelerin siyasi işlerine müdahale etmezken, kurulduğundan beri, borç verdiği fonların tasarlanan amaçlar doğrultusunda kullanılmasını ve mal ve hizmetlerle ilgili sözleşmelerin saydam ve maliyet-etkin bir çerçevede verilmesini sağlamayı istemektedir. Ancak, günümüzde, Banka, bunun da ötesine gitmektedir; yolsuzluk ile mücadele etmeyi isteyen hükümetlere destek sağlamakta ve desteklediği programlarda yolsuzluğa hoşgörü ile yaklaşılmasını üzerinde önemle durmaktadır." Bkz. "Dünya Bankası, "Yolsuzluk: İstikrarlı ve Adil Kalkınmaya Bir Engel" Başlıklı Bildirisi, 7 Ekim 1996.

79 Bkz. Reinold Ethiel, Küreselleşme Döneminde Yolsuzluk, Siyasal ve Yönetişel Yolsuzluk Semineri Ankara 1997, Uluslararası İdari Bilimler Kurumu & Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü.

80 (Çevrimiçi) http://www.weforum.org/site/knowledgenavigator.nsf/Content/_S12008?open.

81 Daha önceki yıllarda yolsuzluğun etkinliği arttıracak ve büyümeye yardımcı olacağı yönünde görüşler de ileri sürülmekteydi. Bu yöndeki görüşleri destekleyen en önemli argümanlardan biri rüşvetin kamu hizmetlerindeki işlemleri hızlandırdığı, böylece kurallar, regülasyonlar ve yavaş ilerleyen kuyruklar nedeniyle kaybolan zamanı azalttığı yönündeki görüştür. Bkz. P. Bardhan, *Corruption and Development: A Review of Issues*, JOURNAL OF ECONOMIC LITERATURE, 35(3), (1997), s. 1320-1346. Ayrıca,

III. Türk Kamu Yönetiminde Etik Hakkında Yeni Yasal Düzenlemeler

Türk kamu yönetiminin en büyük sorunlarından birisi etik dışı faaliyetlerdir. Etik davranış standartlarının eksikliği, hesap verme mekanizmalarının işlevsiz olması, etik konusundaki eksik yaklaşımlar, devlette etiğin yerleşmesine dair kararlı bir siyasi iradenin olmayışı Türkiye'yi etik standartlar konusunda gerilere götürmektedir.

yolsuzluğun lehindeki bir başka görüşe göre ise en yüksek rüşveti veren birey ilgili mal veya hizmete ve/veya zamana en fazla değer biçen kişidir ve bu bireyin işi en hızlı ve etkin bir şekilde yürüyecektir. Dolayısıyla yolsuzluk sayesinde arz-talep süreci etkin ve hızlı bir şekilde işleyecek ve yolsuzluk kaynakların etkin bir şekilde tahsisine yardımcı olacaktır. Yolsuzluğun lehindeki diğer bir görüş de kamu çalışanlarına yapılan rüşvet ödemelerinin düşük ücretleri telafi edici yönde bir etkide bulunacağıdır. Bu sayede bu kişilerin gelirleri artacak ve daha verimli bir şekilde çalışacaklardır. Ancak bu argümana göre hareket edilmesi durumunda uzun dönemde istenmeyen sonuçlar ortaya çıkabilmektedir. Bunlar oldukça komik iddialardır. Bkz. V. Tanzi, *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*, IMF WORKING PAPER, NO: WP/98/63, (1998). Yolsuzluğun bazı olumsuz etkileri şunlardır; Özellikle yolsuzluğun yaygın olduğu toplumlarda, bazı siyasilerin ve bürokratların yeni rant kapıları açabilmek için yeni birtakım regülasyonlar yaratmaları veya mevcutları kendi işlerine gelecek şekilde yorumlamaları da mümkündür. Mevcut karmaşık regülasyonların bir kısmının da zaten başlangıçta kamu görevlileri tarafınca rüşvete imkân sağlayacak şekilde tasarlanmış olma ihtimali yüksektir. Yani katı kurallar ve karmaşık regülasyonlar bu yönüyle dışsal değil içseldir. Eldeki ampirik bulgular da, rüşvet miktarı ile kaybedilen zaman arasında pozitif yönlü bir ilişkiye işaret etmekte ve rüşvetin işlemleri hızlandırdığı yönündeki iddiaları çürütmektedir. Ayrıca rüşvetin firmalar için sermaye maliyetlerini azaltmayı tersine arttırdığı da bulgular arasındadır. Bkz. W. C. Gray, D. Kaufmann, *Corruption and Development*, FINANCE AND DEVELOPMENT, (Mart, 1998), s. 7-10. Yolsuzluğun yaygın olduğu ülkelerde eğitim ve sağlık harcamaları gibi yolsuzluk yapma imkânları sınırlı olan alanlar için daha az harcama yapılacaktır. Bunların yerine büyük ölçekli kamu yatırımları tercih edilecektir. Bu, aynı zamanda, sektörel önceliklerin dikkate alınmaması, yanlış teknoloji tercihleri gibi sonuçları da beraberinde getirebilecektir. Bkz. P. Mauro, *The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure*, IMF WORKING PAPER, NO: WP/96/98, (1996). Yolsuzluğun diğer bir olumsuz yönü de vergilerle ilgilidir. Vergi kaçırma, haksız bir şekilde vergi muafiyetinden yararlanma veya vergi idarelerinin göstereceği zayıflıklar devletin en büyük gelir kalemi olan vergilerde kayıplara neden olacaktır. Yolsuzluk, verginin tabana yayılamamasına ve az sayıdaki mükelleften yüksek oranlarda vergi toplanmasına da neden olmaktadır. Bu da toplum içindeki adalet duygusunu zedelemektedir. Yapılan bir araştırmaya göre diğer faktörler sabit kalırken yolsuzluk derecesi ile devlet gelirleri arasında negatif yönlü bir ilişki vardır. Bkz. V. Tanzi, H. Davoodi, *Corruption, Public Investment and Growth*, IMF WORKING PAPER, NO: WP/97/139, (1997).

Kamu yönetiminde etik davranış, "toplum çıkarlarını kendi çıkarları önünde tutmak, kendilerini mali bakımdan başkalarına bağımlı kılacak bağlantılara girmemek, tarafsız olmak, hesap verebilir olmak, saydamlık, açıklık ve dürüstlük, davranışlarla bu ilkeleri yaşatmak," şeklinde tanımlanabilir. Daha kısa bir ifadeyle toplum için dürüst, adil, sağlıklı olan ve demokratik devletin yasallığını geliştiren ve koruyan davranıştır.⁸² Türk Kamu Yönetimi'nde etik konusunda yasal altyapı incelendiğinde kamu yönetiminde etik davranışla ilgili bu evrensel anlayışın yakalanmaya çalışıldığı görülmektedir. Türk Kamu Yönetimi'nde etik yasal altyapısı kamu yönetiminde etikle ilgili evrensel çerçeveyi çizmeye çalışsa da yaptırım ve denetim mekanizmalarının uygulanmadığı, hukuksuzluğun adeta bir norm halini aldığı ülkemizde bu anlayıştan oldukça sapıldığı bir gerçektir. Etik konusunda uygulamanın adeta olmadığı ülkemizde bu konuda hukuki çerçeveyi incelemek gerekir.

Hukuki çerçeve kamu çalışanları için davranış standartlarını belirleyen ve soruşturma ile takibat sistemleriyle bunlara uyulmasını sağlayan kanun ve yönetmelikler dizisidir. Hukuki çerçeve sağlam bir etik altyapısının gelişebilmesi için en önemli unsurlardan bir tanesidir. Etik alt yapıyı yaptırımlarla desteklediğinden bir kontrol işlevi taşır. Hukuki çerçevenin etik alt yapıya katkısı kamu çalışanlarının davranışlarına sınırlamalar getirmek bunlarla ilgili yaptırım uygulamak ve devletin eylem ve işlemlerini şeffaflaştırarak kamuoyunun faaliyetleri incelenmesini ve harekete geçmesini mümkün kılmaktır.

Türk kamu yönetiminde etik bilincin yerleştirilmesi ve dolayısıyla etik sisteminin tüm unsurlarıyla kurulup etkili uygulamanın sağlanması gerekmektedir. Etik ile ilgili sorunların toplumda büyük tepkilere neden olması, artık, bir etik altyapısının oluşturulması gerekliliğini gözler önüne sermiştir. Nitekim, 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ve Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin üzerine gitmek ve etik davranış ilkelerinin yerleştirilmesi yönünde önemli bir adım atılmıştır. Ancak, bu Kanun ve Yönetmelik, Türkiye'de kamu yönetiminde etik standartların

⁸² Bkz. OECD, 1996. Benzer tanım için bkz. PATRICK BISHOP, CARMEL CONNORS, CHARLES SAMPFORD, EDS, MANAGEMENT, ORGANISATION AND ETHICS IN THE PUBLIC SECTOR, (2003); JAMES BOWMAN, FREDERICK A. ELLISTON EDS., ETHICS, GOVERNMENT, AND PUBLIC POLICY: A REFERENCE GUIDE, (1988).

yerleştirmesi konusunda atılmış bir adım olmakla birlikte eksik bir adımdır.⁸³

A. 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun

Türk kamu yönetiminde etik davranış kuralları 5176 sayılı Yasa'ya kadar mevzuatımızda dağınık halde bulunmaktaydı. Birçok çağdaş demokratik ülkede olduğu gibi kamu görevlilerinin tabi bulunduğu etik davranış ilkelerini sistemleştiren bir etik kod ve bu etik kodun hazırlanması için hukuki çerçeveyi çizen bir yasa mevcut değildi. Bununla birlikte etik davranış kuralları Anayasa'da, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda, özellikle yolsuzluk suçları ve çıkar çatışması halleri olmak üzere Türk Ceza Kanunu'nda ve diğer birçok kanunda yer almaktadır. 5176 Sayılı Kanun'un uygulama Yönetmeliği yasalarda dağınık halde bulunan etik davranış ilkelerini toparlamakta ve Kanun gereğince ihlallerini Resmi Gazete'de yayınlama yaptırımına tabi tutmaktadır.

Mevzuatımızda kamu görevlilerinin uyacakları belli davranış kodları genel olarak düzenlenmesine karşın, kamu hizmetlerinin yürütülmesi sırasında, kamu görevlilerinin etik dışı işlem veya eylemleri, vatandaşların haklı şikayetlerine neden olmakta, devlet-vatandaş ilişkilerinin bozulmasına ve halkın kamu kurumlarına güveninin azalmasına neden olmaktadır.

Kamu yönetimimizde etik altyapının oluşturulması ve kamu görevlilerinden beklenen etik kurallar konusunda Hükümet tarafından hazırlanan kanun tasarısı, 25/5/2004 tarihli ve 5176 sayılı Kanunla yasalaşmıştır. Bu Kanun etik konusundaki yasal altyapı eksikliğini doldurmaya yönelik atılmış bir adımdır. Ancak, Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Bakanlar Kurulu üyeleri ile Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı ve üniversite mensupları söz konusu Kanun hükümlerinden istisna tutulmuştur.

Kanun'un amacının düzenlendiği birinci maddede⁸⁴ kamu görevlilerinin tabi oldukları etik davranış ilkelerinden saydamlık,

⁸³ Kanun'un ve Yönetmeliğin ihtiva ettiği eksiklikler ve çözüm önerileri için ayrıntılı olarak bkz., Cüneyt Yüksel, "Türk Kamu Yönetiminde Etik Mevzuatı Değerlendirmesi ve Çözüm Önerileri," Sakarya Üniversitesi, İİBF, 2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı (Kasım 2005) s. 347-360.

⁸⁴ "Bu Kanunun amacı, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevli-

tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik ilkeler sıralanmıştır. Ancak bu etik davranış ilkelerinin tanımı yapılmamış ve etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek için Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur.

Kanun uyarınca; kamu kurum ve kuruluşlarında görevli personelin etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları bulunduğu iddiasıyla vatandaşlarca ileri sürülen iddiaları araştırmak ve sonuçlandırmak üzere Başbakanlık bünyesinde 11 kişiden oluşan Kamu Görevlileri Etik Kurulu oluşturulmaktadır.

Başbakanlık bünyesinde oluşturulan Kurul; kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirleme, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapma ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli ve yetkili kılınmıştır. Bu bağlamda, Kamu Görevlileri Etik Kurulu hem hazırlayacağı Yönetmelikle kamu yönetiminde etik konusunda etik altyapıyı bir etik kod halinde sistemleştirip, toparlamak hem de etik altyapının en önemli unsurlarından olan hesap verebilirlik mekanizmasının bir parçası olma işlevini yerine getirmektedir.

Etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemi olduğuna Kurul tarafından karar verilen kişi veya kişilere uygulanabilir tek müeyyide olarak, Kurul kararının Resmi Gazete'de yayımlanması suretiyle konunun kamuoyuna duyurulması benimsenmiştir. Bu Kanunla getirilen diğer önemli düzenlemeler olarak, 3628 sayılı Kanun gereğince kamu görevlileri tarafından verilen mal bildirimlerinin Kurul tarafından incelenebilmesi, 657 sayılı Kanun'un 29'uncu maddesindeki hediye alma yasağının kapsamını belirlemeye Kurul'un yetkili kılınması ve kamuda Genel Müdür ve üstü seviyedeki üst düzey görevlilerce alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden istemeye Kurul'un yetkili kılınması sayılabilir. Kamu Etik Kurulu'nun yetki ve görevleri şunlardır:

- Kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek,
- Etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makama bildirmek,

yerleştirmesi konusunda atılmış bir adım olmakla birlikte eksik bir adımdır.⁸³

A. 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun

Türk kamu yönetiminde etik davranış kuralları 5176 sayılı Yasa'ya kadar mevzuatımızda dağınık halde bulunmaktaydı. Birçok çağdaş demokratik ülkede olduğu gibi kamu görevlilerinin tabi bulunduğu etik davranış ilkelerini sistemleştiren bir etik kod ve bu etik kodun hazırlanması için hukuki çerçeveyi çizen bir yasa mevcut değildi. Bununla birlikte etik davranış kuralları Anayasa'da, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda, özellikle yolsuzluk suçları ve çıkar çatışması halleri olmak üzere Türk Ceza Kanunu'nda ve diğer birçok kanunda yer almaktadır. 5176 Sayılı Kanun'un uygulama Yönetmeliği yasalarda dağınık halde bulunan etik davranış ilkelerini toparlamakta ve Kanun gereğince ihlallerini Resmi Gazete'de yayınlama yaptırımına tabi tutmaktadır.

Mevzuatımızda kamu görevlilerinin uyacakları belli davranış kodları genel olarak düzenlenmesine karşın, kamu hizmetlerinin yürütülmesi sırasında, kamu görevlilerinin etik dışı işlem veya eylemleri, vatandaşların haklı şikayetlerine neden olmakta, devlet-vatandaş ilişkilerinin bozulmasına ve halkın kamu kurumlarına güveninin azalmasına neden olmaktadır.

Kamu yönetimimizde etik altyapının oluşturulması ve kamu görevlilerinden beklenen etik kurallar konusunda Hükümet tarafından hazırlanan kanun tasarısı, 25/5/2004 tarihli ve 5176 sayılı Kanunla yasalaşmıştır. Bu Kanun etik konusundaki yasal altyapı eksikliğini doldurmaya yönelik atılmış bir adımdır. Ancak, Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Bakanlar Kurulu üyeleri ile Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı ve üniversite mensupları söz konusu Kanun hükümlerinden istisna tutulmuştur.

Kanun'un amacının düzenlendiği birinci maddede⁸⁴ kamu görevlilerinin tabi oldukları etik davranış ilkelerinden saydamlık,

⁸³ Kanun'un ve Yönetmeliğin ihtiva ettiği eksiklikler ve çözüm önerileri için ayrıntılı olarak bkz., Cüneyt Yüksel, "Türk Kamu Yönetiminde Etik Mevzuatı Değerlendirmesi ve Çözüm Önerileri," Sakarya Üniversitesi, İİBF, 2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı (Kasım 2005) s. 347-360.

⁸⁴ "Bu Kanunun amacı, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevli-

tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik ilkeler sıralanmıştır. Ancak bu etik davranış ilkelerinin tanımı yapılmamış ve etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek için Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur.

Kanun uyarınca; kamu kurum ve kuruluşlarında görevli personelin etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları bulunduğu iddiasıyla vatandaşlarca ileri sürülen iddiaları araştırmak ve sonuçlandırmak üzere Başbakanlık bünyesinde 11 kişiden oluşan Kamu Görevlileri Etik Kurulu oluşturulmaktadır.

Başbakanlık bünyesinde oluşturulan Kurul; kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirleme, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapma ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli ve yetkili kılınmıştır. Bu bağlamda, Kamu Görevlileri Etik Kurulu hem hazırlayacağı Yönetmelikle kamu yönetiminde etik konusunda etik altyapıyı bir etik kod halinde sistemleştirip, toparlamak hem de etik altyapının en önemli unsurlarından olan hesap verebilirlik mekanizmasının bir parçası olma işlevini yerine getirmektedir.

Etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemi olduğuna Kurul tarafından karar verilen kişi veya kişilere uygulanabilir tek müeyyide olarak, Kurul kararının Resmi Gazete'de yayımlanması suretiyle konunun kamuoyuna duyurulması benimsenmiştir. Bu Kanunla getirilen diğer önemli düzenlemeler olarak, 3628 sayılı Kanun gereğince kamu görevlileri tarafından verilen mal bildirimlerinin Kurul tarafından incelenebilmesi, 657 sayılı Kanun'un 29'uncu maddesindeki hediye alma yasağının kapsamını belirlemeye Kurul'un yetkili kılınması ve kamuda Genel Müdür ve üstü seviyedeki üst düzey görevlilerce alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden istemeye Kurul'un yetkili kılınması sayılabilir. Kamu Etik Kurulu'nun yetki ve görevleri şunlardır:

- Kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek,
- Etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makama bildirmek,

- Kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmak,
- Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, başvuru konusu ile ilgili olarak Kurul tarafından istenen bilgi ve belgeleri vermek zorundadırlar,
- Kurul'a kanun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla yapılacak başvurular, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'da belirlenen esaslara göre, en az genel müdür veya eşiti düzeyde kamu görevlileri hakkında yapılabilecektir.
- "Genel Müdür" dışındaki hangi unvanların genel müdür eşiti sayılacağı Kurul tarafından belirlenecektir. Diğer kamu görevlilerinin etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalarına ilişkin başvurular, ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarınca değerlendirilecektir.
- Kurul, kendisine ulaşan başvuruları etik davranış ilkelerinin ihlal edilip edilmediğini değerlendirerek, en geç üç ay içinde sonuçlandırmak zorundadır. Sonuçlandırılan incelemeler Başbakanlık Makamına ve ilgililere bildirilir.
- Başvuru sonucunda kurul tarafından yapılan incelemelerde, etik davranış ilkelerine aykırı bir eylem tespit edilmesi halinde, konuya ilişkin "Kurul Kararı" Başbakanlık tarafından Resmi Gazete'de yayımlanır.
- Kurul, bu Kanun kapsamındaki kuruluşlardan ve özel kuruluşlardan ilgili temsilcileri çağırıp bilgi alma yetkisine sahiptir.
- Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin hususlar, Kurulca hazırlanacak yönetmeliklerle belirlenir. Kurul tarafından hazırlanan yönetmelikler Başbakan onayı ile yürürlüğe konulur.
- Kurul, gerektiğinde Mal bildirimlerini inceleme yetkisine sahiptir. Mal bildirimlerindeki bilgilerin doğruluğunun kontrolü amacıyla, ilgili kişi ve kuruluşlar (bankalar ve özel finans kurumları dahil) Kurul tarafından talep edilen bilgileri en geç otuz gün içinde Kurula vermekle yükümlüdürler.
- Hediye alma yasağının kapsamını belirlemeye ve en az genel müdür veya eşiti seviyedeki üst düzey kamu görevlilerince alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden istemeye yetkilidir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu etik sisteminin eşgüdüm kuruluşudur. Bütün diğer etik altyapı unsurları arasında eşgüdüm sağlayarak ve onları destekleyerek bir yönetim işlevi yerine getirmektedir. İşlevi hem doğrudan etik girişimlerini uygulamak hem de bu işinden bazılarını daire veya kurumlara devretmek şeklindedir. Yaptırım yetkisine sahip olan Etik Kurulu'nun kontrol işlevi de vardır. Yukarıda sıralanan görev ve yetkilerinden anlaşılacağı üzere Kamu Etik Kurulu denetim, danışmanlık, destek ve tanıtım rollerinin tümünü bünyesinde toplamıştır. Kamu Etik Kurulu etik bilincin Türk kamu yönetimi ve hizmetinde yerleştirilmesi için yapacağı çalışmalarla eğitim işlevini de yerine getirecektir. Ayrıca etik ilkelerin kamu görevlileri arasında benimsenmesi ve vatandaşlar arasında etik kültürün yerleştirilmesi için konferanslar, seminerler düzenleyip, uzmanlardan yardım alacaktır. Bu bağlamda çağdaş, demokratik ülkelerde Etik Kurulları'nın genel eğitim işlevlerini üstlendiği söylenebilir.

B. 13.04.2005 Tarihli Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanunla Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuş ve 10.8.2004 tarih ve 2004/7791 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla Başkanlık ve Üyeliklerine atama yapılan Kurul çalışmalarına başlamıştır. Bu çalışmalar doğrultusunda Kurul Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik hazırlamıştır.⁸⁵ Kurul'un hazırladığı Yönetmelik "Avrupa Konseyi Kamu Görevlileri için Model Davranış Kuralları'na" genel olarak uygun hazırlanmış olsa da hala bazı eksiklikleri ihtiva ettiği görülmektedir.

Yönetmeliğin amacı birinci maddede, "kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek, bu ilkelere uygun davranış göstermeleri açısından onlara yardımcı olmak ve görevlerin yerine getirilmesinde adalet ilkesine zarar veren, toplumda şüphe ve güvensizlik yaratan durumları ortadan kaldırarak kamu yönetimine halkın güvenini artırmaktır", şeklinde tanımlanmıştır.

Yönetmelik hükümleri 5176 Sayılı Kanun'un kapsamı içine aldığı tüm kamu çalışanlarına uygulanmaktadır. Yönetmeliğin uygulanmasıyla görevli organ Kamu Etik Kurulu'dur.

⁸⁵ 13.4.2005 tarih ve 25785 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik belgesine (Çevrimiçi) <http://www.basbakanlikgov.tr> adresinden ulaşılabilir.

Yönetmelik kamu görevlilerinin tabi oldukları etik davranış ilkelerini, kamu hizmeti bilincine uygunluk, vatandaş odaklılık, hizmet standartlarına uygunluk tarafsızlık, dürüstlük, misyona bağlılık, saygınlık ve güven, saygı ve nezaket kurallarına bağlılık, yasallık, hesap verebilirlik, saydamlık ve bilgi verme, çıkar çatışması durumlarında kamu menfaatini önde tutma şeklinde tanımlamıştır. Yönetmelik'te etik davranış ilkelerinden sadakat, liderlik, profesyonellik tanımlanmamakta ve hesapverebilirlik ve saydamlık ilkelerinin kapsamı da dar tutulmaktadır.

Kamu görevlileri, kötü yönetim unsuru içeren, bu Yönetmelikte belirlenen etik davranış ilkeleriyle uyumlu olmayan ve yasadışı, uygunsuz ve gayri ahlaki iş ve eylemlerde bulunmaları yönünde kendilerinden talepte bulunulması halinde veya bu tür bir eylem ve işlemde haberdar olduklarında ya da gördüklerinde, durumu yetkili makamlara bildirmekle yükümlü kılınmışlardır. Kamu görevlileri, işlerini yaparken karşılaştıkları kamu hizmetleriyle ilgili yasa dışı veya cezai suç niteliğindeki işlem ve eylemlerle alakalı herhangi bir iddia veya şüpheyi, yetkili makamlara bildirmekle yükümlüdürler.

Yönetmelik genel olarak çıkar çatışması başlığı altında olmasa da çıkar çatışması hallerini tanımlamıştır. Görevin kötüye kullanılması başlığı altında düzenlenen çıkar çatışması hallerine göre;

- Kamu görevlileri görev ve yetkilerini, kendileri, aileleri veya üçüncü kişiler lehine doğrudan veya dolaylı olarak herhangi uygunsuz veya yasal olmayan bir menfaat sağlamak amacıyla kullanamazlar.
- Kamu görevlileri makam ve görevleriyle bağdaşmayan herhangi bir muameleye girişemezler veya kanunların öngördükleri dışında herhangi bir ekonomik, ticari veya benzeri başka menfaat sağlayamazlar ya da bunlardan kaynaklanan ödemeleri kabul edemezler.
- Kamu görevlileri, kendileri, aileleri veya üçüncü kişiler lehine aracılıkta veya tavassutta bulunamazlar, akraba, eş, dost ve hemşehri kayırmacılığı veya siyasal kayırmacılık yapamazlar.
- Kamu görevlileri, görevlerini yerine getirirken kullandıkları kamu kaynaklarını, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu mallarını, görevleriyle ilgisi olmayacak şekilde kişisel veya özel amaçlar için kullanamaz ve kullandıramazlar.

- Kamu görevlileri, resmi görevlerinin ifası sırasında ya da bu görevlerin sonucu olarak elde ettikleri resmi veya gizli nitelikteki bilgileri, görevleriyle bağdaşmayacak şekilde, kendilerine doğrudan veya dolaylı olarak ekonomik, siyasal veya sosyal nitelikte bir menfaat elde etmek için kullanamazlar.

- Kamu görevlileri, doğrudan veya dolaylı olarak, seçim kampanyalarında, birinin seçilmesini sağlamak veya engellemek amacıyla görev yaptığı kurumun kaynaklarını kullanamaz, kullanılmasına yetki veremezler.

- Görevleri dolayısıyla öğrendikleri sırlar ile, ilgililere ve üçüncü kişilere ilişkin gizli kalması gereken bilgileri, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında bulunanlar hariç, yetkili merciler dışında hiçbir kurum, kuruluş veya kişiye açıklamazlar; kendilerinin yararına, üçüncü kişilerin yararına veya zararına kullanamazlar. Bu zorunluluk görevden ayrıldıktan sonra da devam eder.

Kamu yönetiminde etik bağlamında hediye yasağı da Yönetmelik'te ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Buna göre;

- Kamu görevlisinin görevi nedeniyle, hizmetten yararlananlardan hediye almaması, kamu görevlisine görevi nedeniyle hediye verilmemesi ve görevin istismar edilerek çıkar sağlanmaması temel ilkedir.

- Kamu görevlileri, yürüttükleri görevle ilgili bir iş, hizmet veya menfaat ilişkisi olan gerçek veya tüzel kişilerden, doğrudan doğruya veya aracı eliyle, kendisi, ailesi, yakın akrabaları ve arkadaşları için herhangi bir hediye (karşılama, veda ve kutlama hediyeleri; burs, seyahat ve çek hediyeleri; mensubu olduğu vakfa, derneğe veya spor kulübüne yardım istemek dahil); ücretsiz konaklama (otel, tatil köyü, kamp, pansiyon vb), kredi kabul edemezler ve menfaat sağlayamazlar.

- Kamu görevlileri, kamu kaynaklarını kullanarak hediye veremez, resmi gün, tören ve bayramlar dışında, hiçbir gerçek veya tüzel kişiye çelenk veya çiçek gönderemezler; görev ve hizmetle ilgisi olmayan kutlama, duyuru ve anma ilanları veremezler.

- Yurtiçinde ve yurtdışında nezaket ve protokol kuralları gereğince kabul edilme zorunluluğu bulunan hediyeler, demirbaş listesine kaydedilmek ve kamuda değerlendirilmek üzere kuruma teslim edilir.

Ayrıca Yönetmelik'te hediye alma yasağı kapsamına dahil edilmeyen durumlar sayılmıştır. Bu istisnalar ise şöyledir;

- Görev yapılan kuruma katkı anlamına gelen, kurum hizmetlerinin hukuka uygun yürütülmesini etkilemeyecek olan ve kamu hizmetine tahsis edilmek, kurumun demirbaş listesine kaydedilmek ve kamuoyuna açıklanmak koşuluyla alınanlar (makam aracı ve belli bir kamu görevlisinin hizmetine tahsis edilmek üzere alınan diğer hediyeler hariç),
- Bilgi içerikli kitap, dergi, makale, kaset, takvim, cd veya buna benzer nitelikte olanlar,
- Halka açık yarışmalarda, kampanyalarda veya etkinliklerde kazanılan ödül veya hediyeler,
- Herkese açık konferans, sempozyum, forum, panel, yemek, resepsiyon veya buna benzer etkinliklerde verilen hatıra niteliğindeki hediyeler,
- Tanıtım amacına yönelik, herkese dağıtılan ve sembolik değeri bulunan reklam ürünleri ile el sanatları ürünleri,
- Finans kurumlarından piyasa koşullarına göre alınan krediler,
- Kurum ve kuruluşlara yapılan bağışlar.

Yönetmelik üst düzey kamu çalışanlarına yurtdışında aldıkları hediyelerle ilgili senelik beyanda bulunma zorunluluğu getirmiştir. Buna göre üst düzey yöneticiler aldıkları hediyelerin listesini Kamu Etik Kurulu'na senelik olarak verme ve hediyeleri çalıştıkları kurumlara teslim etmekle yükümlü kılınmışlardır.⁸⁶ Ayrıca Yönetmelik Etik Kurulu'na hediyelerin kapsamını tebliğ, genelge ve diğer emirlerle düzenleme yetkisi de bahsetmektedir.

Yönetmelik'te ayrıca çıkar çatışması hallerinden olan eski kamu görevlileriyle ilişkiler konusu da düzenlenmektedir.⁸⁷ Di-

⁸⁶ Bu Yönetmelik kapsamına giren en az genel müdür, eşiti ve üstü görevliler, bu maddenin 4 üncü fıkrası ve (a) bendinde sayılanlara ilişkin bilgileri herhangi bir uyarı beklemezsizin, her yıl Ocak Ayı sonuna kadar, bir önceki yılda aldıkları (Kurumlarına teslim ettikleri ve etmedikleri) tüm hediyelerin listesini Kurula bildirirler. Tüm kurumlar, kendilerine teslim edilen hediyeleri, kayıt altına alır ve demirbaşta kaydedildiğini ilgiliye bildirirler.

⁸⁷ Eski kamu görevlileriyle ilişkiler
Madde 21- Kamu görevlileri, eski kamu görevlilerini kamu hizmetlerinden ayrıcalıklı bir şekilde faydalandıramaz, onlara imtiyazlı muamelede bulunamaz.

ğer yandan Kurul'un 3628 Sayılı Yasa gereğince beyan edilen malların listesini inceleme hakkı da bulunmaktadır. Ayrıca Mal bildirimlerindeki bilgilerin doğruluğunun kontrolü amacıyla ilgili kişi ve kuruluşlar (bankalar ve özel finans kurumları dahil) talep edilen bilgileri, en geç otuz gün içinde Kurul'a vermekle yükümlüdürler.

Türk Kamu Sektörü'nde etik davranış kurallarıyla ilgili bir diğer yenilik etik sözleşmesiyle getirilmektedir. Kamu görevine yeni atanan kamu çalışanları etik sözleşmesi imzalamakla yükümlü kılınmaktadır. Böylece temel etik ilkelerin kamu çalışanlarına aktarılması ve çalışanların bu ilkelere haberdar edilmeleri kamu görevine başlamanın bir zorunluluğu haline getirilmiştir.

Türk kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin ihlallerinin bildirilmesiyle ilgili usuller yasal hükümlerle tanımlanmakla beraber Yönetmelik kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin bildirilmesiyle ilgili usul ve koruma mekanizmaları öngörmüştür. Buna göre kamu çalışanları etik dışı ve yasa dışı faaliyetlerle karşılaşmaları durumunda, bunu yetkili makamlara bildirmekle yükümlü kılınmışlardır. Yönetmelikten önce ihbar edenlerin korunmasıyla ilgili bir düzenleme olmadığından bu konuda sistemde bir boşluk bulunmaktaydı. Yönetmelik'te ihbar edenlerin nasıl korunacağına dair ayrıntılı bir düzenleme mevcut olmasa da ihbar edenin korunmasının Kurum'ca garanti edilmesi boşluğu nispeten doldurmaktadır.⁸⁸ Kamuoyunun kamu çalışanlarının ihlallerini bildirmesi için, şikayet usulleri, yardım masası, telefon hattı ve teftiş gruplarının çalışmaları gibi yöntemler mevcuttur. 5176 Sayılı Yasa vatandaşların kamu çalışanları ara-

88 Kamu görevlerinden ayrılan kişilere, ilgili kanunlarda belirtilen süreler saklı kalmak kaydıyla, daha önce görev yaptıkları kamu kurumundan, doğrudan veya dolaylı olarak herhangi bir yüklenicilik, komisyonculuk, temsilcilik, bilirkişilik, aracılık veya benzeri görev ve iş verilemez.

Yetkili makamlara bildirim

Madde 12- Kamu görevlileri, kötü yönetim unsuru içeren, bu yönetmelikte belirlenen etik davranış ilkeleriyle uyumlu olmayan ve yasadışı, uygunsuz ve gayri ahlaki iş ve eylemlerde bulunmaları yönünde kendilerinden talepte bulunulması halinde veya bu tür bir eylem ve işlemde haberdar olduklarında ya da gördüklerinde, durumu yetkili makamlara bildirirler.

Kamu görevlileri, işlerini yaparken karşılaştıkları kamu hizmetleriyle ilgili yasa dışı veya cezai suç niteliğindeki işlem ve eylemlerle alakalı herhangi bir iddia veya şüpheli, yetkili makamlara bildirirler.

Kurum ve kuruluş amirleri, makul ve iyi niyetle ihbarda bulunan kamu görevlilerinin kimliğini gizli tutar ve kendilerine herhangi bir zarar gelmesini garanti eder.

sında etik dışı faaliyetleri ihbar edebilmeleri için şikayet mekanizması kurmuştur. Buna göre vatandaşlar Dilekçe Hakkının Kullanılmasına dair yasal düzenlemelere uygun olmak kaydıyla etik dışı faaliyetleri bildirebilmektedirler.

Kamu yönetiminde etik davranış kurallarıyla ilgili rehberlik hizmeti veren tavsiyelerde bulunan etik görevlisi, Yönetmelik tarafından getirilen bir başka yeniliktir. Kurum ve kuruluşlarda, etik kültürünü yerleştirmek ve geliştirmek, personelin etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak tavsiyelerde ve yönlendirmede bulunmak üzere, ilgili kurumun insan kaynakları biriminde çalışan dört yıllık üniversite mezunu, tutum ve davranışlarıyla bu Yönetmelikte belirtilen etik davranış ilkelerini benimsemiş kişiler arasından bir etik görevlisi belirlenmektedir. Etik görevlileri, Kurul ile işbirliği içinde çalışır. Kurul, etik görevlileri için belirli aralıklarla eğitim ve bilgilendirme programları düzenleyebilir.

IV. Sonuç

Kamu yönetiminde etik, devlete ve kurumlarına karşı güven oluşturmanın ve bunu korumanın hayati bir unsurudur. Ayrıca uygulamaların, teamüllerin ve genelde davranışların sınırdığı bir temel oluşturarak kamuoyuna çıkarlarının korunduğu ve işlerin doğru olarak yapıldığına dair güven vermektedir. Bu yüzden demokratik iyi bir yönetimin (*good governance*) kalitesi açısından kilit önem taşımaktadır. Kamu yönetiminde etik davranış ilkelerinin hayata geçirilmesi öncelikle güçlü bir etik altyapı, güçlü bir etik altyapı da etkili bir yasal çerçeveyi gerektirir. Türkiye uzun yıllardır süre gelen kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler ve yolsuzluklarla mücadelede 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanunla birlikte bir fırsat yakalamıştır. 5176 Sayılı Kanun'un oldukça genel hükümler ihtiva eden bir çerçeve yasa olması sebebiyle uygulanmasını sağlayacak yönetmeliklerin bir çok çağdaş ve demokratik ülkelerde olduğu gibi ayrıntılı ve uygulamada karşılaşılan olabildiğince çok sorunu kapsayacak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

5176 Sayılı Kanun'un kamu görevlilerinin tabi olacağı etik ilkeleri düzenleyen ilk yasa olması sebebiyle kamu yönetiminde bu konuda bir etik kültürünün var olduğundan söz etmek mümkün değildir. Bu nedenle yasanın uygulanmasını sağlayacak yönetmelikte etik davranış standartlarının ihtiva ettiği kav-

ramların ne anlama geldiğinin anlaşılabilir bir şekilde açıklanması gerekmektedir. Tanımların doğru yapılması daha sonra uygulamada ortaya çıkabilmesi muhtemel olan kavram karışıklığının da önüne geçmiş olur.

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler ve yolsuzluklarla mücadelede etkili bir yasal çerçevenin varlığının önemi açıktır. Dolayısıyla bu mücadelede başarılı olunması isteniyorsa öncelikle iyi düzenlenmiş yasalara, yönetmeliklere ve etkin uygulamaya ihtiyaç vardır. Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmeliğin yolsuzluklarla mücadelede verdiği fırsat daha kapsamlı düzenlemelerle çok daha iyi değerlendirilecektir. Ayrıca ülkemizin en büyük sorunlarından birisi mevzuat yetersizliğinden ziyade uygulama eksikliğidir. Bu Yönetmelik etik davranış kurallarının belirlenmesinde altyapı oluşturulması yönünde önemli bir adımdır. Bu görüşler doğrultusunda Kanun'un ve Yönetmeliğin etkili bir biçimde uygulanmasını sağlayacak tedbirlerin alınması gerekmektedir. Zaten, hukuk sistemimizin en önemli sorunlarından biri olan yaptırım meselesinin etik altyapı oluşturulurken dikkate alınması ve etik kodların yaptırıma bağlanması en büyük temennimizdir.