



TÜRKİYE'DE ETİK KAMU YÖNETİMİNİN HUKUKİ VE KURUMSAL ALTYAPISI

Doç.Dr. Uğur Ömürgönülşen
omur@hacettepe.edu.tr

Hacettepe Üniversitesi
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

Etik Kamu Yönetimi

- **Kamu hizmeti etiği anlayışına dayanan “etik kamu yönetimi”,**
 - En basit anlamıyla, “kamu görevlilerinin kamusal işleri yerine getirirken tarafsızlık, nesnellik ve dürüstlük ilkeleri çerçevesinde buldukları makamı kişisel, özel, maddi veya partizan bir kazanç için kullanmaktan çekindikleri bir yönetim anlayışı”nı ifade eder.
 - Başka bir ifadeyle, “etik ilke ve değerlere dayanan ve işleyişinde bu ilke ve değerlere işlerlik kazandıran yönetim” biçim ve anlayışdır.

Etik Kamu Yönetiminin Kurulması için Bölgesel ve Uluslararası Girişimler:Türkiye için Rehber İlkeler

Yolsuzluğun yıkıcı ekonomik, siyasal ve ahlaki etkileri olduğunun bilincinde olan ve ulusal kamuoylarının “iyi yönetim” yönündeki artan taleplerini dikkate alan

- Birleşmiş Milletler (*United Nations*),
- Dünya Bankası (*World Bank*),
- Avrupa Birliği (*European Union*),
- Avrupa Konseyi (*Council of Europe*) ve
- Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (*OECD*)

gibi bölgesel ve uluslararası kuruluşlar da, çeşitli sözleşmeler, karar ve tavsiyeler, eylem plan ve programları ve özellikle de etik kodlar aracılığıyla yolsuzlukla mücadele edilebilmesi için gerekli yasal-yönetimsel çerçeveyi oluşturmaya ve bu çerçeveyi hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelere empoze etmeye çalışmaktadırlar. Bu belgelerdeki ilke ve standartlar, Türkiye'nin yolsuzlukla mücadele konusundaki durumunu tespit etmek ve geliştirmek için önemli rehber niteliğindedir.

Türkiye’de Artan Yozlaşma Olgusu

- Türk kamu yönetiminin günümüzde karşılaştığı etik krizi dünya çapında yaşanan etik sorunların bir yansıması olduğu kadar Türkiye’nin kendine özgü tarihsel-kültürel koşulların bir sonucudur. Çok partili siyasal hayata geçişle birlikte başlayan ve özellikle 1960’ların ikinci yarısından itibaren dizginlenemeyen “siyasal kayırmacılık” kamu bürokrasisini etik değerler açısından aşındırırken; 1980 sonrasında felsefi özü yeterince sorgulanmadan uygulanan “Yeni Sağcı ekonomik-mali ve yönetsel stratejiler”in yan etkileri de geleneksel toplumsal değerleri aşındırmış ve yozlaşmış bu değerler kamu bürokrasisinin bütün eylem ve işlemlerini etkisi altına almıştır.
- Nitekim, Türkiye’de son çeyrek yüzyılda, siyasetçiler, bürokratlar, yerli ve yabancı işadamları arasındaki etik olmayan ilişkiler sebebiyle başta bankacılık ile enerji ve bayındırlık faaliyetleri ile ilgili kamu ihaleleri alanında siyasal-bürokratik yolsuzluk hızla artmıştır.
- Etik olmayan davranışın önemli bir türü olan yaygın yolsuzluk, ekonomik krizi önce tetiklemiş ve ardından 1990’ların sonlarında ve 2000’lerin başlarında krizin derinleşmesine yol açmıştır.

Türkiye’de Etik Bir Kamu Yönetimi Anlayışının Yerleştirilmesi Çabalarına AB’ye Üyelik Sürecinin Etkisi

- AB’nin siyasal ve ekonomik bünyesine başarılı bir şekilde katılıp uyum sağlamak ve AB müktesebatını uygulayabilmek herşeyden önce, yeterli düzeyde “yönetmel (idari) kapasiteye” sahip bir yönetim mekanizmasının varlığına bağılıdır.
- Bu sebeple, AB, Türkiye de dahil olmak üzere, yönetmel uyumu sürecinde, aday ülkelerin “yönetmel kapasitelerinin artırılması” konusuna vurgu yapmakta; aday ülkelerin yönetmel uyumu kolaylaştırıcı ve yönetmel kapasiteyi artırıcı kamu yönetimi reformlarını hızla gerçekleştirmelerini teşvik etmektedir.

- 2000'li yıllarda, gerek ekonomik istikrar programı çerçevesinde Dünya Bankası ve IMF'nin gerekse AB'ye üyelik projesi çerçevesinde AB'nin baskıları Türk Hükümetlerini uzun zamandan beri Türk kamuoyunun gündeminde olan bir dizi hukuki, siyasal ve ekonomik reformları gerçekleştirme konusunda teşvik etmiştir. Böylece, bu konuda alınması gerekli önlemler Hükümetlerin programlarına ve eylem planlarına yansımıştır.
- AB organlarının 2000'li yıllarda Türkiye ile ilgili olarak hazırladıkları raporlarda da belirtildiği gibi, Türk Hükümetleri bu alanda oldukça başarılı sayılabilecek bir performans sergilemişlerdir.

Türk kamu yönetiminin AB'ye yönetsel uyumu ve yönetsel kapasitesinin artırılmasında AB organlarının üzerinde durduğu konular arasında;

- “etik bir kamu yönetimi sisteminin kurulması”

ve

- “yolsuzlukla kararlı bir şekilde mücadele edilmesi”

özel bir yer tutmaktadır.

2000'li Yıllarda Etik Bir Kamu Yönetiminin Kurulması ve Yolsuzlukla Mücadele Edilmesi Yolunda TBMM ve Hükümetler Tarafından Atılan Adımlar

- Gerek dışarıdan gerekse Türk toplumundan kaynaklanan talepler doğrultusunda TBMM ve Türk Hükümetleri tarafından yakın dönemde bu alanda bazı önemli adımlar atılmıştır.
- Bülent Ecevit'in Başbakanlığındaki DSP-MHP-ANAP Koalisyon Hükümeti'nin "Kamu Sektöründe Şeffaflığın ve İyi Yönetişimin Artırılması Eylem Planı" (2002)
- I. AKP Hükümeti'nin "Acil Eylem Planı" (2002)
- II. AKP Hükümeti dönemindeki mevzuat çalışmaları
 - 2003 tarih ve 4982 sayılı "Bilgi Edinme Hakkı Kanunu" ve 2004 tarihli ilgili Yönetmelik
 - 2004 tarih ve 5176 sayılı "Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun" ve 2005 tarihli "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik"
 - 2004 tarih ve 5237 sayılı yeni "Türk Ceza Kanunu"
 - Yolsuzlukla mücadele alanında imzalanan "Uluslararası Sözleşmeler"
- "TBMM Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu Raporu" (2003)

Türkiye’de Etik Kamu Yönetiminin Hukuki Altyapısı

- Türk mevzuatında, kamu görevlilerinin uyacakları davranışları gösteren ve karşılaştıkları etik ikilemlerde onlara yol gösterecek özel olarak düzenlenmiş “genel bir etik kod” mevcut bulunmamakla birlikte, etik bir kamu yönetiminin kurulmasını ve yolsuzlukla kararlı bir mücadelenin yürütülmesini sağlayabilecek önemli davranış kurallarını içeren hukuki düzenlemeler bulunmaktadır.
- Son yıllarda, bürokratik yolsuzlukla mücadeleye yönelik mevzuatın yanısıra siyasal yolsuzluk ve kara paranın aklanmasına ilişkin ulusal mevzuatta da bazı önemli gelişmeler yaşanmıştır.

Temel Hukuki Düzenlemeler

- 1982 Anayasası (*The 1982 Constitution*)
- 1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) (*The Civil Servants' Law*)
- 1981 tarih ve 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun (*The Law about the Prohibited Activities of Former Public Servants*)
- 1990 tarih ve 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu (*The Law for Financial Disclosure and Combating Bribery and Corruption*)
- 1999 tarih ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun (*The Law about the Trials of Civil Servants and Other Public Servants*)
- 2004 tarih ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun (*The Law about the Council of Ethics for the Public Service*) ve 2005 tarihli Yönetmelik
- 2004 tarih ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu (TCK) (*The Turkish Penal Code*)
- 2003 tarih ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (*The Law about the Right of Access to Information*)

Son Yıllarda Kabul Edilen Uluslararası Sözleşmeler ve Katılan Örgütler

2000'li yıllarda yolsuzlukla mücadele alanında bazı önemli uluslararası sözleşmeler imzalanmış; bu sözleşmelerin pek çoğu TBMM tarafından onaylanmış ve gerekli mevzuat değişikliklerinde bulunulmuş ve bunlarla ilgili örgütlere katılmıştır.

- OECD (1997) “Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerinin Rüşvet Suçlarıyla Mücadele Sözleşmesi” (2003)
- “OECD’nin Kara Paranın Aklanmasına Karşı Mali Eylem Görev Gücü”ne (FATF) katılım (2003)
- “Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvet Hakkındaki OECD Çalışma Grubu” gözlemcilerini kabul etme (2003)
- 1997 “Avrupa Konseyi Yolsuzluğa İlişkin Özel Hukuk Sözleşmesi” (2003)
- “Avrupa Konseyi “Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu” (GRECO) üyeliği (2004)
- 1998 “Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi” (2004)
- “Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi” (2003)

1982 Anayasası ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda Etik

Davranışı Sağlayıcı ve Yolsuzluğu Önleyici Hükümler

■ Memurların Görev ve Sorumlulukları

- Liyakat (md.3/C)
- Sadakat (md.6; Anayasa md.129)
- Tarafsızlık ve Devlete Bağlılık (md.7; Anayasa md.10)
- Uygun Davranış ve İşbirliği (md.8 ve 9)
- Amirlerin Görev ve Sorumlulukları (md.10)
- Emre İtaat; ancak, Kanunsuz Emre İtiraz (md.11; Anayasa md.137)
- Memurların Yönetime ve Vatandaşa Karşı Mali Sorumluluğu (md.12 ve 13; Anayasa md.40, 125 ve 129/5)
- Mal Bildirimi (md.14)
- Basına İzinsiz Bilgi ve Demeç Verme Yasağı (md.15)
- Resmi Belge, Araç ve Gereçlerin İadesi (md.16)

■ Memurlar İçin Konulan Yasaklar

- Ticaret ve Diğer Kazanç Getirici Faaliyetlerde Bulunma Yasağı (md.28)
 - Hediye Alma, Menfaat Sağlama Yasağı (md.29)
 - Denetimindeki Teşebbüsten Menfaat Sağlama Yasağı (md.30)
 - Gizli Bilgileri Açıklama Yasağı (md.31)
 - Kamu Görevlerinden Ayrılanlara Getirilen Ticari Faaliyet Yasağı (2531 sayılı Kanun, md.2)
- Görev ve sorumluluklarını yerine getirmeyen ve/veya konulan yasakları çiğneyen memurlar hakkında DMK'nun 125.maddesinde öngörölen “disiplin cezaları” uygulanır.

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda Yer Alan Yolsuzlukla İlgili Suçlar ve Cezalar

- Yolsuzlukla ilgili olarak ağır hapis ve para cezalarının öngörüldüğü “Kamu İdaresinin Güvenilirliğine ve İşleyişine Karşı Suçlar” (4.Kısım 1.Bölüm) kapsamında,
- “zimmet, irtikap, denetim görevinin ihmali, rüşvet, yetkili olmadığı bir iş için yarar sağlama, görevi kötüye kullanma, göreve ilişkin sırrın açıklanması, kamu görevlisinin ticareti, kamu görevinin terki veya yapılmaması, kişinin malları üzerinde usulsüz tasarruf, kamu görevinin usulsüz olarak üstlenilmesi” suçları.
- Bu suçları işleyen devlet memurları ağır hapis ve para cezasının yanısıra “devlet memuru olma şartları”nda oluşacak eksiklik sebebiyle “devlet memurluğundan çıkarılırlar” (DMK, md.48/5 ve 98/b). Bu suçlar ile ilgili olarak haklarında disiplin ve/veya ceza kovuşturması yürütülen memurlar da kamu hizmetini koruma amaçlı bir önlem olarak “geçici olarak devlet memurluğundan uzaklaştırılırlar” (DMK, md.137, 140).
- Bu cezai yaptırımlar, yolsuzlukla mücadelede en etkili yaptırımlardır.

2005 tarihli Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'teki Etik Davranış İlkeleri

- Görevin Yerine Getirilmesinde Kamu Hizmeti Bilinci (md.5)
- Halka Hizmet Bilinci (md.6)
- Hizmet Standartlarına Uyma (md.7)
- Amaç ve Misyona Bağlılık (md. 8)
- Dürüstlük ve Tarafsızlık (md.9)
- Saygınlık ve Güvenlik (md.10)
- Nezaket ve Saygı (md.11)
- Yetkili Makamlara Bildirim (md.12)
- Çıkar Çatışmasından Kaçınma (md.13)
- Görev ve Yetkilerin Menfaat Sağlamak Amacıyla Kullanılmaması (md.14)
- Hediye Alma ve Menfaat Sağlama Yasağı (md.15)
- Kamu Malları ve Kaynaklarının Kullanımı (md.16)
- Savurganlıktan Kaçınma (md.17)
- Bağlayıcı Açıklamalar ve Gerçek Dışı Beyan (md.18)
- Bilgi Verme, Saydamlık ve Katılımcılık (md.19)
- Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu (md.20)
- Eski Kamu Görevlileriyle İlişkiler (md.21)
- Mal Bildiriminde Bulunma (md.22)

- Etik davranış ilkelerinin kanunla değil de kolayca değiştirilebilecek yönetmelikle düzenlenmiş olması bu konuda getirilebilecek eleştirilerin başında yer almaktadır.
- Söz konusu etik davranış ilkeleri incelendiğinde, bu ilkelerin büyük bölümünün, devlet merkezli ifadelerle de olsa, 657 sayılı DMK'da yer aldığı anlaşılmaktadır. Böylece, Kurulca belirlenen ilkelerin temelde mevcut mevzuatı desteklediğini göstermektedir.
- Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim yaklaşımlarının etik mevzuatına yansımalarını ise ilgili Kanun, Yönetmelik ve Genelge'deki "sürekli gelişme, sonuca odaklılık, misyona bağlılık, standartlara uygunluk, saydamlık, hesap verilebilirlik, vatandaş odaklılık, sivil toplum örgütleriyle işbirliği" gibi kavramlarda görmek mümkündür.
- Yönetmelikte yer alan bazı ilkelerin (örn. hizmet standartlarına uyma, misyona bağlılık, nezaket) içeriği çok belirgin değildir.
- "Katılımcılık" ilkesine yer verilmekle birlikte, DMK'daki işletilmeyen katılım mekanizmalarına herhangi bir yenilik getirilmemiştir.

Hediye Alma Yasağı

- 5176 sayılı Kanunun uygulanmasına ilişkin Yönetmelikte, etik ilkelerin sağlanması açısından en etkili maddelerden birisi de “hediye alma ve menfaat sağlama yasağı”nı ve “bu yasağın kapsamı”nı belirleyen 15. maddedir.
- 5176 sayılı Kanunun 9. maddesi ile 657 sayılı DMK’nın 29. maddesine hediye alma yasağı ile ilgili şu fıkra eklenmiştir: “Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 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”.
- Bu Yönetmelik kapsamına giren en az genel müdür, eşiti ve üstü görevliler, 15. maddenin 5. fıkrası ve 6. fıkranın (a) bendinde sayılan hediyelere ilişkin bir önceki yılda aldıklarının listesini, herhangi bir uyarı beklemeksizin her yıl Ocak ayı sonuna kadar Kurula bildirirler.

- Md.15/5: “Uluslararası ilişkilerde nezaket ve protokol kuralları gereğince, yabancı kişi ve kuruluşlar tarafından verilen hediyelerden, 3628 sayılı Mal Bildirimi Kanununun 3. maddesi hükümleri saklı kalmakla birlikte (aldıkları tarihte değeri 10 aylık net asgari ücret toplamını aşan hediye ve hibe niteliğindeki eşyayı aldıkları tarihten itibaren bir ay içinde kendi kurumlarına teslim etmek zorundadırlar), söz konusu maddede belirtilen sınırın altında kalanlar da beyan edilir.
- Md. 15/6a: “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) ile kurum ve kuruluşlara yapılan bağışlar”

- Kısacası, görüldüğü gibi, bölgesel ve uluslararası kuruluşların kamu görevlileri için öngördüğü etik davranış kuralları aslında mevcut mevzuatta yeteri ölçüde yerini almıştır. Ancak, bütün bu kuralların, “genel bir etik kod” içerisinde toplanması ve mevzuatın dilinin standartlaştırılması ve sadeleştirilmesi daha faydalı olacaktır.
- Ayrıca, TBMM üyeleri dahil seçilmiş kamu görevlileri ile bazı kamu görevlisi kategorileri (örn. TSK, yargı ve akademik personel) için bu genel etik koda ilave olarak, bu mesleklerin özellikleri dikkate alınarak özel etik kodlar hazırlanabilir veya mevcut olanlar geliştirilebilir.
- Anayasa'nın 135. maddesinde de belirtildiği üzere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yardım alınarak kamu hizmetinde görev alan farklı meslek grupları için mevcut olan etik kodlar bu alandaki gelişmeler dikkate alınarak geliştirilebilir.

Türkiye'de Etik Kamu Yönetiminin Kurumsal Altyapısı

- Türkiye'de kamu görevlilerin davranışlarını etik ilke ve standartlar açısından takip edecek özel bir kurum (*Kamu Görevlileri Etik Kurulu*) ancak çok yakın bir dönemde ve de sınırlı bir görev alanı ve yetki ile kurulabilmiştir.
- Anayasa'da ifadesini bulan yasama, yürütme ve yargı organları, doğrudan veya dolaylı olarak, siyasal-bürokratik ve adli yolsuzluk olayları ile mücadelede yetkili kılınmışlardır.

Yolsuzlukla Mücadele ile Görevli Kurumlar ve Denetim Yöntemleri

Siyasal ve bürokratik yolsuzlukla mücadelede denetim kurumları ve yöntemleri genellikle birkaç grupta toplanabilir:

- Yasama Denetimi
 - TBMM denetimi
 - TBMM Dilekçe Komisyonu
 - İnsan Hakları İnceleme Komisyonu
- Yönetmel Denetim
 - İç Denetim (Hiyerarşik Denetim ve Teftiş Kurulları Denetimi)
 - Dış Denetim (İdari Vesayet Denetimi ve Uzman Denetim Kuruluşlarınca Yapılan Özel Denetim)

■ Yargısal Denetim

- Özel bir mahkeme mevcut değil
- Yolsuzlukla ilgili hukuki kovuşturma Yargıtay gibi anayasal yüksek mahkemeler ile adli, idari ve askeri mahkemelerce yürütülür

■ Kamuoyu Denetimi

- Medya
- Sivil Toplum Kuruluşları

■ Ombudsman Denetimi

- 2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (Anayasa Mahkemesi tarafından yürürlüğü durduruldu)

■ Uluslararası Denetim

- AİHM

Türkiye’de Bürokratik Yolsuzlukla Mücadele ile Görevli Olarak Yönetmel Denetim Yapan Kurumlar

- İç Yönetmel Denetim
 - Başbakanlık Teftiş Kurulu; Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlardaki Teftiş Kurulları
- Uzman Kuruluşlarca Dış Yönetmel Denetim
 - Sayıştay (*The Audit Court/The Court of Accounts*) (1982 Anayasası md. 160; ve 1967 tarih ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu)
 - Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Denetleme Kurulu (*The State Supervisory Council*) (1982 Anayasası md. 108; ve 1981 tarih ve 2443 sayılı DDK’nun Kurulması Hakkında Kanun)
 - Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (*The Higher Supervisory Council of the Prime Ministry*) (1983 tarih ve 72 sayılı KHK)
 - Kamu Görevlileri Etik Kurulu (*The Council of Ethics for the Public Service*) (KGEK’nun Kurulması Hakkında 2004 tarih ve 5176 sayılı Kanun)

Kamu Görevlileri Etik Kurulu Dışındaki Kurumların Ortak Özellikleri ve Zaafiyetleri

- Kamu Görevlileri Etik Kurulu haricindeki kurumlar etik bir kamu yönetimi sisteminin kurulması ve yolsuzlukla mücadele edilmesi için özellikle oluşturulmuş yapılar değildir.
- Yolsuzlukla ilgili denetim işlevlerini dolaylı olarak yerine getirdikleri için sözkonusu özel amacı gerçekleştirme konusunda her zaman yeterince etkili olamamaktadırlar. Üstelik, Devlet Denetleme Kurulu'nun denetim raporları kamu kurum ve kuruluşları için zorlayıcı da değildir.
- Bu kurumların denetim faaliyetlerinin en önemli zaafiyeti ise denetim sonuçlarının kamuya yeterince açık olmamasıdır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu

- Kurul, kamu görevlilerinin uymaları gereken “saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi “etik davranış ilkelerini belirlemek” ve “uygulamayı gözetmek” üzere 2004 yılında 5176 sayılı Kanunla kurulmuştur. Ayrıca, Kurul gerektiğinde mal bildirimlerini inceleme yetkisine de sahiptir.
- Başbakanlık bünyesinde yer alan Kurulun Bakanlar Kurulu tarafından atanan Başkan dahil 11 üyesi vardır.
- Kurul, kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla re’sen veya başvuru üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, kamu yönetiminde etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak ve yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli ve yetkilidir.
- Vatandaşlar ve Türkiye’de ikamet eden gerçek kişilerKurula en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkındaki etik ihlalleri için başvurulabilir. Diğer kamu görevlileriyle ilgili başvurular, ilgili kurumların yetkili “disiplin kurulları”na yapılır.

- Bakanlık tarafından bu Kanunun uygulanmasına ilişkin olarak “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ve Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” Nisan 2005’de çıkartılmıştır.
- Yine 2004 yılında kamu kurumlarının Kurul ile tam bir işbirliği yapmalarını öngören bir Bakanlık Genelgesi (2004/27) yayınlanmıştır.
- Yönetmelik uyarınca Kanun kapsamına giren kamu görevlileri “etik sözleşme” imzalamakla yükümlüdürler. Etik sözleşmesiyle, kamu görevlilerinden görevlerini “görevle ilişkisi bulunan hiçbir gerçek veya tüzel kişiden hediye almadan, maddi ve manevi fayda veya bu nitelikte herhangi bir çıkar sağlamadan, herhangi bir özel menfaat beklentisi içinde olmadan yerine getirme” sözü de özellikle alınmaktadır.

KGEK'nun Etik bir Kamu Yönetiminin Kurulması ve Yolsuzlukla

Mücadeledeki Etkililiğini Sınırlayan Faktörler

- Ulusal düzeyde bir etik kurulunun oluşturulması, hiç şüphesiz, Türk kamu yönetiminin kamu hizmeti etiği konusundaki durumunu iyileştirmek açısından önemli bir adımdır. Ancak, Kurulun etkililiğini sıralayan bir çok yapısal ve işleyişsel faktör mevcuttur.
- Cumhurbaşkanı, TBMM üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, TSK, yargı ve akademik personelin Kurulun yetki alanı dışında bırakılması Kurulun bu konudaki etkililiğini kısıtlayıcı bir unsurdur. Türkiye'de, siyasal bağlantıları olmayan bürokratik yozlaşmadan söz etmek pek de mümkün olmadığına göre, siyasal-bürokratik yolsuzlukla etkili bir mücadele için Kurulun görev ve yetki alanının genişletilmesi gerekir.
- Kurul üyelerinin TBMM veya Cumhurbaşkanı veya karma bir sistem yerine Bakanlar Kurulu, yani siyasal iktidar tarafından atanması ve görev sürelerinin sonunda yeniden atanabilmeleri Kurulun özerkliğini zedeleyici bir durumdur.

- Yargı organlarınca görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar hakkında Kurula başvuru yapılamaması; Kurul kararlarının yargı denetimine açık olması; Kurul kararlarının yargı tarafından iptali halinde Kurulun yargı kararlarını yerine getirip Resmi Gazete'de yayımlatması Kurulu yargı karşısında çok zayıf bir konuma düşürmektedir.
- Kurulun etik davranış ilkelerini belirleme ve uygulamayı gözetme işlevlerini, görev-yetki alanı ve uzman kadrosundaki sınırlılıklar sebebiyle tam anlamıyla yerine getirebildiğini söylemek mümkün değildir.
- Kurulun görev alanına giren pek çok konunun ceza ve disiplin mevzuatında ayrıca suç olarak düzenlenmesi Kurulun işlevselliğini azaltmaktadır. Tek yaptırımını etik olmayan davranışları kamuoyuna duyurmak ve Resmi Gazete'de yayımlatmak olan Kurul bir ilave başvuru mekanizması olarak işlevsel olmaktan ziyade simgesel bir kurum niteliğindedir.

- Kurulun görev alanına girmeyen kamu görevlileri için, çalıştıkları kurum bünyesinde yer alacak “etik komisyonları”nın kurulmasında katılımcı değil amir merkezli bir yaklaşımın benimsenmesi ve bu işleve katkı yapabilecek sendikaların dışlanması yönetim yaklaşımına da aykırıdır.
- Resmi ve özel kuruluşlar Kurul tarafından istenen bilgi ve belgeleri Kurula vermekle yükümlüdürler; ancak, bu yükümlülüğünün işlemesine ilişkin herhangi bir yaptırımın öngörülmemesi, bu hükmü işlevsiz kılmaktadır.

- Kamu görevlilerini karalama amacı güden, haklı bir gerekçeye dayanmayan, başvuru konusuyla ilgili yeterli bilgi ve belge sunulamamış başvuruların değerlendirmeye alınmaması ihbar mekanizmasının başarılı bir şekilde işlemlerini engelleyici sınırlamalardır.
- Kurulun res'en ve başvuru üzerine yaptığı incelemelere ilişkin sonuçların, tıpkı etik ihlallerin Resmi Gazete'de yayımlanması gibi, daha şeffaf bir biçimde kamuoyuna açıklanması sağlanmalıdır.
- Kurulun Eylül 2004'te faaliyete geçmesi sebebiyle, Kurul faaliyetlerinin etkililik derecesini değerlendirmek için zaman henüz erkendir. Mevzuatı geliştirme ve uygulamayı gözetme işlevlerinin bir süre daha izlenmesi yararlı olacaktır.

Genel Değerlendirme: Türkiye’de Etik Kamu Yönetimi Sisteminin Kurulması Önündeki Engeller ve Bu Engelleri Aşmaya Yönelik Araçlar

- Türkiye’de yolsuzluk, son yıllarda alınan önlemlere rağmen kamusal hayatın pek çok alanını hala büyük ölçüde etkilemekte; hem hukuki hem de kurumsal açılardan büyük çabalar gerektiren ciddi bir sorun olarak varlığını sürdürmektedir.
- Bu alandaki uluslararası standartlar dikkate alındığında, Türkiye’nin hala bazı önemli eksiklikleri olmakla birlikte, etik bir kamu yönetimi kurulması yolunda çeşitli yolsuzluk eylemleriyle mücadele edebilmek için asgari hukuki düzenlemelere ve kurumsal mekanizmalara da sahip olduğu söylenebilir.
- Üstelik, AB’ye tam üyelik ve ekonomik krizi aşma amacıyla kamu sektörünün yeniden yapılandırılması süreçlerinde sözkonusu hukuki ve kurumsal yapıdaki eksiklerin kısmen de olsa giderildiği bir gerçektir.

Eğer durum böyle ise,

- “Neden Türk kamu yönetimi 1980’lerin ortalarından itibaren ciddi bir etik krizi yaşamaktadır?”
- “Neden hala yolsuzluk Türk siyasal-bürokratik sisteminde yaygın bir şekilde görülmektedir?”
- “Neden sözkonusu hukuki-kurumsal araç ve mekanizmalar Türkiye’de etik bir kamu yönetiminin kurulabilmesi için yeterli değildir?”

Bu sorular, Şu faktörlerin aracılığıyla açıklanabilir:

- Türk siyasal-yönetmel kültürü (toplulukçu-dayanıŐmacı kültür; ganimet-yağma kültürü);
- Türk toplumsal-yönetmel gelenekleri (örn. kamu hizmetine girişte ve yükselmede kayırmacılık; hediye alıp verme; veya emeklilikten sonra ilgili kamu kurumu ile ticari ilişkiler kurma);
- Hukuki belirsizlikler (örn. “devlet sırrı” ve “ticari sır” gibi kavramların sınırlarının belirsizliği veya “ahlaken veya ideolojik olarak uygun olmayan emir” durumunda düzenleme eksikliği);
- Kamu hizmetlerinin karmaŐıklığı (örn. kamu görevlilerine verilen emirlerin içeriklerinin belirlenmesi hususundaki güçlükler); ve
- Ekonomik sorunlar (örn. özellikle düşük dereceli kamu görevlilerinin ticari faaliyetleri)
- Ve nihayet, felsefi özü pek de sorgulanmadan uygulanan neo-liberal ekonomik politikalar ve yeni yönetim (işletmecilik) tekniklerinin yan etkileri.

Kültürel Faktörün Önemi

- Türkiye’de yakın dönemde kaydedilen mevzuat iyileştirmelerine rağmen pek çok hukuki-yönetmelik kurum ve mekanizma uygulamada layıkıyla işletilememektedir. Hukuki-yönetmelik kuralların ve yaptırımların uygulanmasında ve kurumların işleyişinde çoğunlukla kültürel faktörlerden kaynaklanan bazı ciddi eksiklik ve yetersizlikler mevcuttur.
- Bu durum, etik bir kamu yönetiminin kurulması önündeki en büyük fiili engeli oluşturmaktadır. Bu sebeple, etik kuralların uygulanmasını kolaylaştırıcı kültürel faktörler etik bir kamu yönetimi kurulmasını sağlayıcı önemli unsur olarak ele alınmalıdır.
- Bu süreçte olumlu etkide bulunabilecek kültürel faktörleri öne çıkarmak ve desteklemek; olumsuz etkide bulunabilecek faktörlerin etkilerini ise mümkün olduğunca azaltmak gerekmektedir.

Bölgesel ve Uluslararası Kuruluşların Geliştirmiş Olduğu Etik İlke, Kurum ve Standartların Işığında Alınması Gereken Hukuki-Kurumsal Önlemler

- Kapsamlı bir “yolsuzlukla mücadele kanunu” çıkarılabilir;
- Hem seçilmiş hem de atanmış tüm kamu görevlilerini kapsayan “bağımsız bir yolsuzlukla mücadele birimi” kurulabilir;
- Yolsuzlukla mücadele konusunda önemli bir araç olarak “Omdusmanlık” kurulabilir;
- Seçilmişler ve atanmış kamu görevlileri için genel bir “etik kod” hazırlanabilir;
- Bilgi edinme hakkının genişletilmesi sayesinde kamusal işlemlerde “şeffaflık” artırılabilir;
- Modern denetim tekniklerinin yardımıyla “hesap verilebilirlik” kurumu işletilebilir;
- Hükümet, kamu yönetimi ve sivil toplum kuruluşları arasındaki “diyalog” artırılarak toplumda etik bir anlayışın yerleşmesini sağlayacak siyasal-yönetimsel iklim yaratılabilir;
- Etik eğitimi ile yolsuzluğun ciddi bir suç olduğu konusunda toplumun bilinçlendirilmesine yönelik kültürel değişim gerçekleştirilebilir.

Mevzuat Çıkarma ve Uygulamada Başarı

- Gerek ekonomik istikrar programı çerçevesinde Dünya Bankası ve IMF'nin ve AB'ye tam üyelik projesi çerçevesinde AB'nin baskıları gerekse Türk toplumundan gelen talepler karşısında Türk Hükümetleri 2000'li yıllarda, etik bir kamu yönetiminin kurulması ve yolsuzlukla mücadele için gerekli yasal-yönetmelik önlemlerin alınması açısından oldukça başarılı sayılabilecek bir performans göstermiştir. Şu anda Türkiye'nin yapması gereken, bu performansını mevzuatın çıkarılması konusunda değil sözkonusu mevzuatın uygulanması alanında da göstermesidir.
- Nitekim AB de, Türkiye'nin bu yöndeki çabalarının önemini kabul etmekle birlikte, eksik kalan mevzuatın bir an önce tamamlanmasını ve çeşitli alanlardaki uygulamanın da iyileştirilmesini istemektedir. AB Komisyonu'na göre, yolsuzluğa karşı mücadele etmek için kurulan çeşitli siyasal, yönetmelik ve adli kurumların bağımsızlığı, etkinliği ve yeterliliği bir tartışma konusu olmaya devam etmektedir. Bu konudaki politikaların tutarlılığı ve bunlar arasındaki işbirliği ve koordinasyon derecesi hala oldukça zayıftır.

Siyasal İrade ve Kararlılık

- Gerek TBMM'nin ve gerekse Hükümetlerin yolsuzluğun önlenmesi yönündeki çabalarının uygulamada istenilen sonuçlara ulaşım ulaşamayacağı, büyük ölçüde, mevcut ve gelecekteki Hükümetlerin yolsuzlukla mücadele konusundaki samimiyet derecesine ve siyasal iradesinin gücüne bağlı olacaktır. Nitekim, AB Komisyonu da, yolsuzluğa karşı mücadelede en yüksek siyasal düzeyde sürekli desteğin sağlanmasını memnuniyetle karşılayacağını vurgulamayı da ihmal etmemektedir.
- Bazı batık bankalar ve holdinglerden doğan zararların tahsili konusunda alınan mesafeye rağmen, yasama dokunulmazlığının sınırlandırılması konusunda mesafe alınmaması ve bazı özelleştirme ve ihalelerde sıradışı eylem ve işlemlere başvurulması bu konuda bazı şüpheler doğurmaktadır. Ayrıca, 2003 tarih ve 5018 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu" ile 2004 tarihli "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun"da, kamu yönetiminde denetim işlevinin hukuka uygunluk denetiminden ziyade ve neredeyse tümüyle performans denetimi temeline oturtulmasının yolsuzlukla mücadele konusunda kimi hukuki-yönetimsel sorunlara yol açabileceği gerek akademik gerekse bürokratik çevreler tarafından dile getirilmektedir.

4 E'ye Giden Yol

- Kamu hizmetlerinde 4 E'ye (ekonomiklik, etkinlik, etkililik ve etik) yönelik bir yönetim sisteminin kurulmasının, hukuki ve kurumsal değişikliklerin yanısıra kapsamlı bir zihniyet ve davranış değişikliği gerektiren uzun ve meşakkatli bir yol olduğu akıldan çıkarılmamalıdır.