

**YOLSUZLUĞUN ÖNLENMESİ VE ETİĞİN TEŞVİKİ İÇİN TEKNİK DESTEK  
PROJESİ**

**FARKLI ÜLKELERDEKİ ETİK KURUL İNCELEMELERİ:**

**TÜRKİYE**

**AVUSTRALYA-BATI AVUSTRALYA**

**ALMANYA**

**İSVEÇ**

**YENİ ZELANDA**

**TEKNİK RAPOR**

**Doç. Dr. İpek Özkal Sayan**

**ANKARA**

**2017**

## İÇİNDEKİLER

### Giriş

#### I- Türkiye

##### 1. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu

- a. Kurulun Yapısı
- b. Kurulun Görevleri
- c. Kurulun Yargıyla İlişkisi
- d. İnceleme ve Araştırma
- e. Bilgi ve Belge İstenmesi

##### 2. Yönetmelik

- a. Yönetmeliğin Amacı
- b. Etik Davranış İlkeleri
- c. Etik Davranış İlkelerinin Uygulanması ve Etik Kültürün Yerleştirilmesi
- d. Bilgi ve Belge İsteme Yetkisi
- e. İnceleme ve Araştırma Yetkisi
- f. Başvuru Hakkı, Biçimleri, Usulü
- g. Başvuruların Kabulü ve İşleme Konulması
- h. Resen İnceleme
- i. Toplantı ve Karar Yeter Sayısı İle Kararlarda Bulunacak Hususlar

##### 3. Disiplin Kurullarında İnceleme ve Karar Verme Usulü

##### 4. Etik Komisyonu

##### 5. Etik Kurulu Kararları

##### 6. Kurulun Faaliyetleri

## II- Avustralya

1. Kamu Hizmeti Komisyonu
2. Kamu Hizmeti Komisyonunun Yapısı
3. Avustralya Kamu Sektörü Komiseri
4. Etik Danışma Servisi
5. Etik Danışmanlık Hizmet Sözleşmesi
6. Etik İletişim Ofisi Ağı
7. Liyakati Koruma Komiseri Ofisi

## III- Batı Avustralya

1. Kamu Sektörü Komisyonu
  - a. Komisyonun Amacı
  - b. Kurul Üyeleri
2. Raporlar

## IV- Almanya

1. Alman Etik Kurulu
  - a. Mevzuat
  - b. Görevler
  - c. Üyeler
  - d. Kurulun İşleyişi
  - e. Toplantılar
  - f. Kurulun Niteliği

## V- İsveç

1. Kamu Görevlilerinin Hukuka Aykırı Davranışları
2. Kamu Görevlileri Hakkında Etik Düzenlemeler
3. Yolsuzlukla Mücadele

- a. Etik Risk Alanları
  - b. Mücadele Yöntemleri
  - c. Yolsuzlukla Mücadele Eden Kurumlar
4. Temel Değerler Kurulu
- a. Kamu Görevi ve Temel Değerler
  - b. Kurulun Görevleri

VI- Yeni Zelanda

1. Mevzuat
- a. Kamu Hizmeti Davranış Kodu
  - b. Güvenilir Devlet ve Kamu Görevlilerinin Rolü
  - c. Entegrasyon ve Davranış Standartları Kodu
2. Kamu Hizmetleri Komiseri
- a. Komiserin Yetkileri
  - b. Komiserin Rolü
  - c. Komiserin Görevleri

Genel Değerlendirme ve Analiz

- a. Etik Kurullarının Önemi ve İşlevi
- b. Çalışma Konusu Ülkelerin Karşılaştırılması
- c. Değerlendirme

Kaynakça

## **GİRİŞ**

Günümüzde “moda bir kavram” olan kamu yönetimi etiği, aslında bugünkü ele alınışı bakımından bir “meslek etiği”dir. Bu anlamda “Kamu görevlisinin görevini yaparken mesleğin gerektirdiği normlar çerçevesinde davranması” (Shaffritz ve Rusell, 2005: 186) olarak tanımlanabilen “etik” günümüzde en çok kodlaştırılan, raporlara konu olan, üzerine mevzuat geliştirilen alanlardan biridir.

Kamu etiği kamusal iş görme ve hizmet sunma süreçlerine ilişkindir. Kamu görevlilerinin kamusal işleri yerine getirirken tarafsız, nesnel, dürüst, etkin, adil davrandıkları, kişisel bir çıkar gütmedikleri, görevleriyle ilgili yetkilerini işlerinin dışında kullanmadıkları bir anlayışı ifade etmektedir (Erdoğan ve Gül, 2009: 954).

Devletler, özellikle kamuda istenmeyen davranışları önlemek ve bürokraside olumlu davranış biçimlerini teşvik etmek için bir dizi araç ve süreçten yararlanmaktadırlar. Bunlar: siyasi irade, etkili bir mevzuat, hesap verme mekanizmaları, uygulanabilir davranış kuralları, mesleki sosyalleştirme mekanizmaları, kamuda uygun çalışma koşulları, etik kuruluşlar ve kamu görevlilerini denetleyen etkin bir sivil toplumdur (Yüksel, 2005: 137). Yapılan bu çalışmada bu bir dizi araç ve süreç arasından Etik Kurullar seçilerek farklı ülke örnekleri analiz edilmeye çalışılmıştır.

Kamu görevlileri kamu hizmetini yerine getirirken öncelikle kanunlara uymak zorundadırlar. Kanunlar, kamu görevlilerinin davranışlarını dışsal olarak belirleyip denetlerken, etik değerlerin kişiyi içsel olarak değerlendirip yönlendirmesi beklenmektedir. Bu noktada önemli olan o ülkedeki ve özellikle kamudaki ahlaki gelişmişlik düzeyi ve etik kültürüdür. İşte bu noktada da ülkeler birbirinden farklılaşmaktadırlar.

Kamu etiği kavramı dünyada pek çok farklı ülkede kamu görevlileri için oluşturulan “Etik Kurul” larda vücut bulmaktadır. İçinde bulunulan topluma, kültüre, devlet yapısına, bürokrasi anlayışına göre değişen Etik Kurulları buldukları ülkelerin etik mevzuatını oluşturmakta ve etik kültürü yaymak için çeşitli faaliyetler yerine getirmektedirler.

Bu çalışmada seçilen beş ülkede Etik Kurulları analiz edilmiştir. Seçilen bu beş lke:

\*Türkiye

\*Avustralya –Batı Avustralya

\*Almanya

\*İsveç

\*Yeni Zelanda’dır.

Yapılan çalışmada öncelikle Türkiye hariç geri kalan dört ülkenin kamu yönetimi hakkında genel bir bilgi verilmeye çalışılmıştır. Daha sonra bu beş ülkedeki Etik Kurullar ve etik mevzuat analiz edilmiş, sonuç bölümünde ise karşılaştırmalı bir analiz yapılmaya çalışılmıştır. Yapılan bu çalışmanın Türkiye’deki etik sisteme ışık tutması arzu edilmektedir.

## I- TÜRKİYE

Etik kavramının Türkiye’de ülke gündeminde yer almaya başlaması “yolsuzlukla mücadele” bağlamında olmuştur. Avrupa Birliği (AB) ve Avrupa Komisyonu tarafından yolsuzluğun önlemesine verilen önem ve üye ve aday ülkelere Birliğin yaptığı uyarılar Türkiye için büyük önem taşımaktadır. Yolsuzlukla mücadele konusu 1998 yılından itibaren AB İlerleme Raporlarında yer almaktadır. Bu doğrultuda Türkiye’de AB’nin teşvikiyle yolsuzlukla mücadele ve etik yapılanma başlamıştır.

Genel olarak AB tarafından Türkiye’ye yapılan tavsiyeler:

\*Yolsuzlukla mücadele stratejisinin oluşturulması,

\*Yolsuzlukla mücadele stratejisinin uygulanmasını koordine etmek üzere merkezi bir kurumun oluşturulması,

\*Oluşturulan kurumun politika üretmesi, denetim yapması, bağımsız olması,

\*Kamu görevlileri üzerindeki “özel koruma mekanizmasının kaldırılması”,

\*Şeffaflık kavramının yerleştirilmesi

\*GRECO’nun tavsiyelerine uyulması konularında Türkiye’de gerekli düzenlemelerin yapılmasıdır.

Yukarıda sıralanan AB’nin tavsiyeleri doğrultusunda 2004 tarihli 5176 sayılı Kanunla<sup>1</sup> Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu (Etik Kurulu/Kurul) kurulmuştur.

### ***Kanunun amacı***

“Kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verilebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve

---

<sup>1</sup> “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, RG:08.06.2004, 25468.

uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usulü ve esaslarının belirlenmesi” dir. Bu hükme dayanarak Kurulun kuruluş amacının, etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek olduğunu söyleyebiliriz. Böylece Kurulun *kural koyucu* ve *denetleyici* olmak üzere iki ana işlevi olduğunu söylemek mümkün gözükmemektedir.

Ancak Türkiye’de mevzuatta etiğe ilişkin kimi hükümlerin önceden de bulunduğunu belirtmemiz gerekmektedir.<sup>2</sup> İlgili yasal düzenlemelerin kimi maddelerinde etiğe ilişkin açık hükümler yer alırken kimilerinde ise dolaylı olarak düzenlenmiş normlar bulunmaktadır.

### ***Kanunun kapsamı***

*Kanun*, genel bütçeye dâhil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dâhil tüm personeli kapsamaktadır.

*Bu kanunun hükümlerinin uygulanmayacağı kesim ise; Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı mensupları ve üniversitelerdir.*

---

<sup>2</sup> 1982 Anayasasının 10., 129. ve 137. Maddeleri; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşlere Dair Kanun, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 1156 sayılı Kanuna Mugayir Tahakkuk ve Tediye Muamelatını İhbar Edenlere İkramiye İtasına Dair Kanun, 832 sayılı Sayıştay Kanunu, 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, 3069 sayılı Türkiye Büyük Millet meclisi Üyeliği ile Bağdaşmayan İler Hakkında Kanun, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, 4398 sayılı Bankalar Kanunu, 213 sayılı Vergi Usulü Kanunu .



TÜSİAD tarafından 2005 yılında hazırlanan raporda, üniversitelerin ve Türk Silahlı Kuvvetleri mensuplarının da kapsama dâhil edilmesi, yasama ve yargı mensupları için de ivedilikle etik kanun ve kodlar yürürlüğe konulmasının gerekliliği belirtilmiştir. Raporun ikinci cildinde ise, yine Türk Silahlı Kuvvetleri ve üniversitelerin kapsama alınması gerektiği vurgulanmış, ancak yasama ve yargı üyelerinin kapsam dışı tutulması isabetli olarak değerlendirilmiştir. Önerilen ise onlar için ayrı bir etik kanun çıkarılmasıdır<sup>3</sup>.

Bu yönde çalışmalar ise sürmektedir. Nisan 2016 tarihi itibarıyla Türkiye’de Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği ile bağdaşmayan işlerin belirlenmesi, milletvekillerine yönelik etik davranış ilkelerinin düzenlenmesi, parti grupları bünyesinde “siyasi etik kurulları” ve Mecliste “Siyasi Etik Komisyonu” oluşturulmasını içeren Siyasi Etik Kanunu Teklifi, Adalet ve Kalkınma Partisi milletvekillerinin imzasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulmuştur. Dışarıdan atanan bakanların da teklif hükümlerine dâhil olması planlanmaktadır. Milletvekilleri, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanununun hükümlerine göre mal bildiriminde bulunacaklar, bildirimlerini ikinci yılın sonunda yenileyeceklerdir. Bununla birlikte milletvekilleri, görevleri süresince yapmalarında herhangi bir yasal engel bulunmayan işlerini, görevleriyle ilgili olarak kendileri açısından çıkar çatışması oluşturan veya oluşturabilecek durumları, kendilerine sunulan kamu imkânlarını ve bunların kullanım alanlarını da beyan edeceklerdir<sup>4</sup>.

## **1. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu**

### ***a. Kurulun Yapısı***

---

<sup>3</sup> www.tusiad.org.tr, 05.12.2016.

<sup>4</sup> www.akparti.org.tr, 02.12.2016.

Kurul biri Başkan olmak üzere onbir üyeden oluşmaktadır. Başkan ve üyeler Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. Üyeler;

- a) Bakanlık görevi yapmış olanlar arasından bir üye,
- b) İl belediye başkanlığı yapmış olanlar arasından bir üye,
- c) Yargıtay, Danıştay, Sayıştay üyeliği görevlerinden emekliye ayrılanlar arasından üç üye,
- d) Müsteşarlık, büyükelçilik, valilik, bağımsız ve düzenleyici kurul başkanlığı görevlerinde bulunmuş veya bu görevlerden emekliye ayrılanlar arasından üç üye,
- e) Üniversitelerde rektörlük veya dekanlık görevlerinde bulunmuş öğretim üyeleri veya bunların emeklileri arasından iki üye,
- f) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında en üst kademe yöneticiliği yapmış olanlar arasından bir üyedir.

Üyelerin görev süresi dört yıldır. Süresi dolan üyeler Bakanlar Kurulunca yeniden seçilebilir. Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilemez. Ciddi bir hastalık, sakatlık durumunda atamaya ilişkin şartları kaybetmeleri halinde ise görev süresi dolmadan alınabilirler. Üyeler, görevi kötüye kullanmaktan veya yüz kızartıcı bir suçtan mahkûm olmaları halinde ise Başbakan onayıyla görevden alınırlar. Böyle bir durumda boşalan üyeliğe bir ay içerisinde Bakanlar Kurulunca yeniden atama yapılır.

Kurul, Başkanın daveti üzerine en az altı üyeyle toplanır ve üye tam sayısının salt çoğunluğunun aynı yöndeki oyu ile karar verir. Toplantı kararları ilgililere duyurulur. Kurul ayda dört defa toplanır. Kurul Başkan ve üyelerinin toplantılara katılmaları esastır. Kurul Başkan ve üyelerine huzur hakkı ödenmektedir. Huzur hakkı

ve Kurulun diğerk ihtiyaçları için her yıl Başbakanlık bütçesine gerekli ödenek konulmaktadır.

Kurulun sekretarya hizmetleri Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilir.

Kurulun yapısına ilişkin literatürde bazı eleştiriler yapılmaktadır. Bunlar;

1. Üyelerin tekrar seçilebilmesi
2. Özerk bir bütçesi olmaması,
3. Sekretarya hizmetlerinin Başbakanlık tarafından yerine getirilmesidir.

Aslında tüm bu maddelerin ortak noktası Kurulun özerkliğine ilişkindir (Arap, Yılmaz, 2006: 61, 62). Farklı bir görüş ise Türkiye’de aslında “güçlendirilmek” istenilen kurumların Başbakanlığa bağlandığına ilişkindir (Arap, Yılmaz, 2006: 62) .

#### ***b. Kurulun görevleri***

Kurul, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini “*Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*”<sup>5</sup> ile belirlemektedir. Bununla birlikte etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla *re’sen veya yapılacak başvurular* üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli ve yetkilidir.

Kurula, etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, *en az genel müdür ve eşiti seviyedeki kamu görevlileri* hakkında başvurulabilir. Genel müdür altı kamu görevlilerinin etik ilkelere aykırı davranışıyla ilgili başvurular ise, ilgili kurumların yetkili disiplin kurulları tarafından çıkarılan yönetmeliklerde belirlenen etik

---

<sup>5</sup> Resmi Gazete, 13.04.2005, 25785.

davranış ilkelerine aykırılık olup olmadığı yönünden değerlendirilir. Değerlendirme sonucu alınan karar, ilgililere ve başvuru sahibine bildirilir.

Kanunda Kurula başvuru konusuyla ilgili yeterli bilgi ve belge sunulmamış başvuruların değerlendirmeye alınmayacağı belirtilmiştir. Bu durumun da başvuracaklar için caydırıcı nitelikte olacağı, özellikle başvuru sahibinin etikle ilgili konularda bilgi ve belgeye ulaşmasının neredeyse imkânsız olduğu iddia edilmektedir (Arap, Yılmaz, 2006: 60).

### ***c. Kurulun yargıyla ilişkisi***

İlgili Kanuna göre, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarıncaya karara bağlanmış bulunan uyuşmazlıklar hakkında Kurula veya yetkili disiplin kurullarına başvuru yapılmaz. İnceleme sırasında yargı yoluna gidildiği anlaşılan başvuruların işlemi durdurulur. Bu olağan bir düzenleme olmakla birlikte, yargı organlarca karara bağlanan kimi konularda Etik Kurulunun devreye girmesi gerekebilir. Arap ve Yılmaz'a göre kararın davalı açısından beraatla sonuçlanması, konunun bir de etik açıdan incelenmeyeceği sonucunu doğurmamaktadır. Aksi takdirde Kurul uygulamayı denetleme işlevi bakımından sınırlı olan gücünü kaybetme tehlikesiyle karşı karşıya kalmaktadır (2006: 61). Hakkında dava açılmış bulunan kamu görevlisinin suçlu bulunması durumunda Etik Kuruluna da başvuruda bulunup bulunulmayacağına ilişkin bir kural ise mevzuatta yer almamaktadır.

### ***d. İnceleme ve araştırma***

Kurul, başvurular hakkındaki inceleme ve araştırmasını etik davranış ilkelerinin ihlal edilip edilmediği çerçevesinde yürütmektedir. Kurul, kendisine şikâyet veya ihbar yoluyla ulaşan başvurular üzerine yapacağı inceleme ve araştırmayı en geç üç ay içinde sonuçlandırmak zorundadır.

Kurul, inceleme ve araştırma sonucunu ilgililere ve Başbakanlık makamına yazılı olarak bildirir. Başvuruya konu işlem ve eylemi gerçekleştiren kamu görevlisinin, etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemi olduğunun tespit edilmesi ve bu kararın kesinleşmesi halinde, bu durumu Başbakanlık'ın, Kurul kararı olarak Resmi Gazete aracılığıyla kamuoyuna duyurması 2010 yılında Anayasa Mahkemesinin verdiği kararla<sup>6</sup> kaldırılmıştır. Bununla birlikte Kurul kararları yargı denetimine açıktır. Ayrıca yapılan inceleme ve araştırmalar, genel hükümlere göre ceza kovuşturmasına veya tabi oldukları personel kanunları hükümlerine göre disiplin kovuşturmasına engel teşkil etmez.

### ***Anayasa Mahkemesi Kararı ve Gerekçesi***

Anayasa Mahkemesine başvuruda, "5176 sayılı Kanunun 5. maddesinin 3. fıkrasında, Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından kamu görevlisinin etik ilkeye aykırılığının tespitine ilişkin kararının ve bu kararın yargı tarafından iptali halinde de yargı kararının Resmi Gazetede yayınlanacağına ilişkin düzenlemenin, tespit niteliğindeki Kurul kararlarının idari davaya konu olabilecek icrai işlem niteliğini taşımaması ve suçluluğu hükmen sabit olmayan bir durumun alenileştirilerek kişilik haklarının ihlaline neden olması gerekçeleriyle Anayasa'nın 38. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunun 29. maddesine göre, Anayasa Mahkemesi, kanunların Anayasaya aykırılığı konusunda ilgililer tarafından ileri sürülen gerekçelere bağlı kalmak zorunda olmadığından itiraz konusu kural ilgisiz nedeniyle Anayasanın 2. ve 17. maddeleri yönünden de incelenmiştir.

---

<sup>6</sup> Resmi Gazete,18.05.2010, 27585, Esas Sayısı: 2007/98, Karar Sayısı:2010/33.

5176 sayılı Kanununun 5. maddesinde Kurulun etik kural ihlali ile ilgili başvurularda inceleme ve araştırma yöntemi belirlenmektedir. Maddenin 1.fıkrasında başvurular hakkındaki inceleme ve araştırmanın etik davranış ilkelerinin ihlâl edilip edilmediği çerçevesinde yürütüleceği ve çalışmaların azami üç ay içinde sonuçlandırılacağı; ikinci fıkrasında, inceleme ve araştırma sonucunun ilgililere ve Başbakanlık Makamına yazılı olarak bildirileceği; iptali istenilen 3. fıkrasında başvuruya konu kamu görevlisinin işlem veya eyleminin etik davranış ilkelerine aykırı olduğunun tespiti ve bu kararın kesinleşmesi halinde, durumun Başbakanlık tarafından Kurul kararı olarak Resmî Gazetede kamuoyuna duyurulacağı, Kurul kararının yargı kararıyla iptali halinde yargı kararının yerine getirilerek yine Resmî Gazetede yayımlanacağı, son fıkrasında ise bu Kanuna göre yapılan inceleme ve araştırmaların genel hükümlere göre ceza ve disiplin kovuşturmasına engel oluşturmayacağı öngörülmektedir.

Anayasanın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasaya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve kanunlarla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık, Anayasanın ve kanunların üstünde kanun koyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri bulunduğu bilincinde olan devlettir.

Anayasanın "*Kişinin dokunulmazlığı, maddî ve manevî varlığı*" başlıklı 17. maddesinde, "*Herkes, yaşama, maddî ve manevî varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir*" denilmektedir. Buna göre kişinin yaşama, maddî ve manevî varlığını koruma hakkı birbirleriyle sıkı bağlantıları olan, devredilmez, vazgeçilmez temel haklardandır. Bu haklara karşı her türlü engelin ortadan kaldırılması da devlete görev

olarak verilmiştir. Bu itibarla kişilerin yaşayışlarına ilişkin yasal düzenlemeler “*maddî ve manevî varlığını koruma hakları*”nı önemli ölçüde zedeleyecek veya ortadan kaldıracak kuralları içeremez.

Suç ve cezalara ilişkin esasların yer aldığı Anayasa’nın 38. maddesinin 4. fıkrasında “*Suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar, kimse suçlu sayılamaz*” denilerek masumiyet karinesi kabul edilmiştir.

5176 sayılı Kanununun 1. maddesinde, 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 Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesi olarak gösterilmiştir. Etik Kurulun, etik ilkeye aykırı davranışın tespitine ilişkin karar verme ve inceleme ve araştırma sonucunu ilgililere ve Başbakanlığa yazılı olarak bildirme yetkisi kamuda etik kültürünün yerleşmesi ve kamu görevinin işleyişinde etkinliğin sağlanması için gerekli görülebilirse de bu yazılı bildirim 5176 sayılı Kanun kapsamında kamu görevlilerinin kendileri ve bunların hiyerarşik üstlerine bildirilmesi ile yetinilmeyip, idari yargı denetimine açık olan bu eylemlerin yargısal kesinlik kazanmadan Resmi Gazete ile kamuoyuna duyurulması ilgilinin herkese teşhiri anlamına gelmekte; bu durum ise bütün temel hak ve özgürlükler için dokunulmaz ve her türlü değerler ölçütünün dışında kabul edilen insan onuru ile kişinin maddi ve manevi varlığının önemli ölçüde zedelenmesine yol açmaktadır.

Öte yandan, Kamu Görevlileri Etik Kurulu kararının idari yargı tarafından iptal edilerek maddi olguların mevcut olmadığının tespiti halinde, Kanun gereği bu iptal kararının da Resmi Gazetede yayımlanmasının, daha önceki yayım nedeniyle yazılı ve görsel medyaya haber teşkil edip farklı subjektif değerlendirmelere maruz kalarak

onuru zedelenen ve toplum önünde teşhir edilen kişilerin, uğradıkları manevi zararlarını tümüyle gidermeyeceği de açıktır.

Hukuk devletinin temel gereklerinden olan insan haklarının, demokratik toplum içinde nitelikli bir şekilde kullanılabilmesi sağlanırken, bu kullanımın sonucunda ortaya çıkacak düzensizliklerin olumsuz sonuçlarının kaldırılabilmesi belli bir dengenin kurulmasını gerektirir. Kamuda etik kültürünün yerleşmesi için etik ilkeye aykırılık kararları ile bunların denetimi sonucu idari yargı tarafından verilen iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlanmasının suç niteliği taşımayan bir konuda kişinin teşhirine, dolayısıyla toplum içindeki konumunun, maddi ve manevi varlığının ağır bir şekilde etkilenmesine yol açması, kişi özgürlüğü ile kamu gücünün kullanılması arasındaki hassas dengenin özgürlük aleyhine bozulması demektir. Bu nedenle kural demokratik toplum düzeninin gereklerine ve adalet ilkelerine dolayısıyla hukuk devletine ve kişinin maddi ve manevi varlığını geliştirme hakkına aykırı bulunmaktadır.”

Anayasa Mahkemesinin bu kararıyla birlikte Etik Kurulunun kararları Resmi Gazetede yayınlanmamaktadır.

Etik Kurulu halen sitesinde 2015 yılından itibaren verdiği kararları kişi ve kurum adı belirtmeden yayınlamaktadır.

#### ***e. Bilgi ve belge istenmesi***

Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, Kurulun başvuru konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgeleri vermek zorundadır.

Kurul, ilgili kanun kapsamındaki kuruluşlardan ve özel kuruluşlardan ilgili temsilcileri çağırarak bilgi alma yetkisini de sahiptir.

## **2. Yönetmelik**



İlgili Kanunun uygulanmasına ilişkin hususlar “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”<sup>7</sup> ile belirlenmektedir. Yönetmelik Başbakan onayı ile yürürlüğe girmiştir.

Yönetmeliğin kapsamı kanunun kapsamı ile aynıdır. Yine Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı mensupları ve üniversiteler kapsama dâhil değildir.

#### ***a. Yönetmeliğin amacı***

Yönetmeliğin amacı, kamuda etik kültürü yerleştirmek, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek, bu ilkelere uygun davranış göstermeleri açısından onlara yardımcı olmak ve görevlerin yerine getirilmesinde adalet, dürüstlük, saydamlık ve tarafsızlık ilkelerine zarar veren ve toplumda güvensizlik yaratan durumları ortadan kaldırmak suretiyle kamu yönetimine halkın güvenini arttırmak, toplumu kamu görevlilerinden beklemeye haklı olduğu davranışlar konusunda bilgilendirmektir. Ayrıca Kurula başvuru usul ve esasları da ayrıntılı bir şekilde yönetmelikte düzenlenmiştir.

#### ***b. Etik Davranış İlkeleri***

Yönetmelikte sayılan etik davranış ilkeleri şunlardır:

- ***Görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci:***

Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, sürekli gelişimi, katılımcılığı, saydamlığı, tarafsızlığı, dürüstlüğü, kamu yararını gözetmeyi, hesap verilebilirliği, öngörülebilirliği, hizmette yerindeliği ve beyana güveni esas alırlar.

- ***Halka hizmet bilinci***

---

<sup>7</sup> Resmi Gazete, 13.04.2005, 25785.

Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, halkın günlük yaşamını kolaylaştırmayı, ihtiyaçları en etkin, hızlı ve verimli biçimde karşılamayı, hizmet kalitesini yükseltmeyi, halkın memnuniyetini arttırmayı, hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklı olmayı hedeflerler.

- ***Hizmet standartlarına uyma***

Kamu kurum ve kuruluşlarının yöneticileri ve diğer personeli, kamu hizmetlerini belirlenen standartlara ve süreçlere uygun şekilde yürütürler, hizmetten yararlananlara iş ve işlemlerle ilgili gerekli açıklayıcı bilgileri vererek onları hizmet boyunca aydınlatırlar.

- ***Amaç ve misyona bağlılık***

Kamu görevlileri, çalıştıkları kurum veya kuruluşun amaçlarına ve misyonuna uygun davranırlar. Ülkenin çıkarları, toplumun refahı ve kurumlarının hizmet idealleri doğrultusunda hareket ederler.

- ***Dürüstlük ve tarafsızlık***

Kamu görevlileri, tüm eylem ve işlemlerinde yasallık, adalet, eşitlik ve dürüstlük ilkeleri doğrultusunda hareket ederler, görevlerini yerine getirirken ve hizmetlerden yararlandırmada dil, din, felsefi inanç, siyasi düşünce, ırk, cinsiyet ve benzeri sebeplerle ayırım yapamazlar, insan hak ve özgürlüklerine aykırı veya kısıtlayıcı muamelede ve fırsat eşitliğini engelleyici davranış ve uygulamalarda bulunamazlar.

Kamu görevlileri, takdir yetkilerini, kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda, her türlü keyfilikten uzak, tarafsızlık ve eşitlik ilkelerine uygun olarak kullanırlar.

Kamu görevlileri, gerçek ve tüzel kişilere öncelikle, ayrıcalıklı, taraflı ve eşitlik ilkesine aykırı muamele ve uygulama yapamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar, kamu makamlarının mevzuata uygun politikalarını, kararlarını ve eylemlerini engelleyemezler.

- **Saygınlık ve güven**

Kamu görevlileri, kamu yönetimine güveni sağlayacak şekilde davranırlar ve görevin gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını davranışlarıyla gösterirler. Halkın kamu hizmetine güven duygusunu zedeleyen, şüphe yaratan ve adalet ilkesine zarar veren davranışlarda bulunmaktan kaçınırlar.

Kamu görevlileri, halka hizmetin kişisel veya özel her türlü menfaatin üzerinde bir görev olduğu bilinciyle hizmet gereklerine uygun hareket eder, hizmetten yararlananlara kötü davranamaz, işi savsaklayamaz, çifte standart uygulayamaz ve taraf tutamazlar.

Yönetici veya denetleyici konumunda bulunan kamu görevlileri, keyfi davranışlarda baskı, hakaret ve tehdit edici uygulamalarda bulunamaz, açık ve kesin kanıtlara dayanamayan rapor düzenleyemez, mevzuata aykırı olarak kendileri için hizmet, imkân veya benzeri imkân veya benzeri çıkarlar talep edemez ve talep olmasa dahi sunulana kabul edemezler.

- **Nezakat ve saygı**

Kamu görevlileri, üstleri, meslektaşları, astları, diğer personel ile hizmetten yararlananlara karşı nazik ve saygılı davranırlar ve gerekli ilgiyi gösterirler, konu yetkilerinin dışındaysa ilgili birime ve yetkiliye yönlendirirler.

- **Yetkili makamlara bildirim**

Kamu görevlileri, yönetmelikle belirlenen etik davranış ilkeleriyle bağdaşmayan veya yasadışı iş ve eylemlerde bulunmalarının talep edilmesi halinde veya hizmetlerini yürütürken bu tür bir eylem veya işlemde haberdar olduklarında ya da gördüklerinde durumu yetkili makamlara bildirirler.

Kurum ve kuruluş amirleri, ihbarda bulunan kamu görevlilerinin kimliğini gizli tutar ve kendilerine herhangi bir zarar gelmemesi için gerekli tedbirleri alırlar.

- ***Çıkar çatışmasından kaçınma***

Çıkar çatışması, kamu görevlilerinin görevlerini tarafsız ve objektif şekilde icra etmelerini etkileyen ya da etkiliyormuş gibi gözükken ve kendilerine, yakılarına, arkadaşlarına ya da ilişkide bulunduğu kişi ya da kuruluşlara sağlanan her türlü menfaati ve onlarla ilgili mali ya da diğer yükümlülükleri ve benzeri şahsi çıkarlara sahip olmaları halini ifade eder.

Kamu görevlileri, çıkar çatışmasında şahsi sorumluluğa sahiptir ve çıkar çatışmasının doğabileceği durumu genellikle şahsen bilen kişiler oldukları için, herhangi bir potansiyel ya da gerçek çıkar çatışması konusunda dikkatli davranırlar. Çıkar çatışmasından kaçınmak için gerekli adımları atar, çıkar çatışmasının farkına varır varmaz durumu üstlerine bildirir ve çıkar çatışması kapsamına giren menfaatlerden kendilerini uzak tutarlar.

- ***Görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılması***

Kamu görevlileri, görev, unvan ve yetkilerini kullanarak kendileri, yakınları veya üçüncü kişiler lehine menfaat sağlayamaz ve aracılıkta bulunamazlar, akraba, eş, dost ve hemşeri kayırmacılığı, siyasal kayırmacılık veya herhangi bir nedenle ayrımcılık veya kayırmacılık yapamazlar.

Kamu görevlileri, görev, unvan ve yetkilerini kullanarak kendilerinin veya başkalarının kitap, dergi, kaset, cd ve benzeri ürünlerinin satışını ve dağıtımını yaptıramaz; herhangi bir kurum, vakıf, dernek veya spor kulübüne yardım, bağış ve benzeri nitelikte menfaat sağlayamazlar.

Kamu görevlileri, görevlerinin ifası sırasında ya da bu görevlerin sonucu olarak elde ettikleri resmi veya gizli nitelikteki bilgileri, kendilerine, yakınlarına veya üçüncü kişilere doğrudan veya dolaylı olarak ekonomik, siyasal veya sosyal nitelikte bir menfaat elde etmek için kullanamazlar, görevdeyken ve görevden ayrıldıktan sonra yetkili makamlar dışında hiçbir kurum, kuruluş veya kişiye açıklayamazlar.

Kamu görevlileri, seçim kampanyalarında görev yaptığı kurumun kaynaklarını doğrudan veya dolaylı olarak kullanamaz ve kullandıramazlar.

- ***Hediye alma ve menfaat sağlama yasağı***

Kamu görevlisinin tarafsızlığını, performansını, kararını veya görevini yapmasını etkileyen veya etkileme ihtimali bulunan, ekonomik değeri olan ya da olmayan, doğrudan ya da dolaylı olarak kabul edilen her türlü eşya ve menfaat hediye kapsamındadır.

Kamu görevlilerinin hediye almaması, kamu görevlisine hediye verilmemesi ve görev sebebiyle çıkar sağlanmaması temel ilkedir.

Kamu görevlileri, yürüttükleri görevle ilgili bir iş, hizmet veya menfaat ilişkisi olan gerçek veya tüzel kişilerden kendileri, yakınları veya üçüncü kişi veya kuruluşlar için doğrudan doğruya veya aracı eliyle herhangi bir hediye alamazlar ve menfaat sağlayamazlar.

Kamu görevlileri, kamu kaynaklarını kullanarak hediye veremez, resmi gün, tören ve bayramlar dışında, hiçbir gerçek veya tüzel kişiye çelenk ve çiçek

gönderemezler, görev ve hizmetle ilgisi olmayan kutlama, duyuru ve anma ilanları veremezler.

*Hediye alma yasağı kapsamı dışında olanlar;*

a) Görev yapılan kuruma katkı anlamına gelen kurum hizmetlerin 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,

b) Kitap, dergi, makale, kaset, takvim, cd veya buna benzer nitelikte olanlar,

c) Halka açık yarışmalarda, kampanyalarda veya etkinliklerde kazanılan ödül veya hediyeler,

d) Herkese açık konferans, sempozyum, forum, panel, yemek, resepsiyon veya buna benzer etkinliklerde verilen hatıra niteliğindeki hediyeler,

e) Tanıtım amacına yönelik, herkese dağıtılan ve sembolik değeri bulunan reklam ve el sanatları ürünleri,

f) Finans kurumlarından piyasa koşullarına göre alınan hediyelerdir.

*Hediye alma yasağı kapsamında olanlar;*

a) Görev yapılan kurumla iş, hizmet veya çıkar ilişkisi içinde bulunanlardan alınan karşılama, veda ve kutlama hediyeleri, burs, seyahat, ücretsiz konaklama ve hediye çekleri,

b) Taşınır veya taşınmaz mal veya hizmet satın alırken, satarken veya kiralarken piyasa fiyatına göre makul olmayan bedeller üzerinden yapılan işlemler,

c) Hizmetten yararlananların vereceği her türlü eşya, giyisi, takı veya gıda türlü hediyeler,

d) Görev yapılan kurumla iş veya hizmet ilişkisi içinde olanlardan alınan borç ve krediler.

Yönetmeliğin kapsamına dâhil olan en az genel müdür, eşiti ve üstü görevliler uluslararası ilişkilerde nezaket ve protokol kuralları gereğince yabancı kişi ve kuruluşlar tarafından verilen hediyelerin listesini ve kamu hizmetine tahsisi edilerek kurumun demirbaş listesine kaydedilen aldıkları hediyelerin listesini herhangi bir uyarı beklemezsizin her yılın Ocak ayı sonuna kadar Kurula bildirmelidirler.

- ***Kamu malları ve kamu kaynaklarının kullanımı***

Kamu görevlileri, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları ve kaynaklarını kamusal amaçlar ve hizmet gerekleri dışında kullanamaz ve kullandıramazlar. Bunları korur ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri alırlar.

- ***Savurganlıktan kaçınma***

Kamu görevlileri, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları ve kaynaklarının kullanımında israf ve savurganlıktan kaçınır, mesai süresini, kamu mallarını, kaynaklarını, işgücünü ve imkânlarını kullanırken etkin, verimli ve tutumlu davranırlar.

657 sayılı DMK'da da 2011'de buna yönelik bir değişiklik yapılmıştır. İlgili Kanununun 100. Maddesine eklenen 3. fıkraya göre;

*“Memurların yürüttükleri hizmetin özelliklerine göre, bu madde uyarınca tespit edilen çalışma saat ve süreleri ile görev yerlerine bağlı olmaksızın çalışabilmeleri mümkündür. Bu hususa ilişkin usul ve esaslar, Devlet Personel Başkanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenir.”*

“Esnek çalışma” diye yorumlanan bu hükümlerle ilgili Devlet Personel Başkanlığında bir proje çalışması yapılmakla birlikte herhangi bir sonuç alınamamıştır. DMK 'ya eklenen bu hükmün uygulamada karşılığı yoktur.

- **Bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyan**

Kamu görevlileri, görevlerini yerine getirirken yetkilerini aşarak çalıştıkları kurumlarını bağlayıcı açıklama, taahhüt, vaat veya girişimlerde bulunamazlar, aldatıcı ve gerçek dışı beyanat veremezler.

- **Bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık**

Kamu görevlileri, halkın bilgi edinme hakkını kullanmasına yardımcı olurlar. Gerçek ve tüzel kişilerin talep etmesi halinde istenen bilgi ve belgeleri, 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanununda belirlenen istisnalar dışında, usulüne uygun olarak verilirler.

Üst yöneticiler, ilgili kanunların izin verdiği çerçevede, kurumlarının ihale süreçlerini, faaliyet ve denetim raporlarını uygun araçlarla kamuoyunun bilgisine sunarlar.

Kamu görevlileri, kamu hizmetleriyle ilgili temel kararların hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve bu kararların uygulanması aşamalardan birine, bir kaçına veya tamamına, aksine yasal bir hüküm olmadıkça, o karardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenecek olanların katkıda bulunmasına sağlamaya dikkat ederler.

- **Yöneticilerin hesap verme sorumluluğu**

Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasında sorumlulukları ve yükümlülükleri konusunda hesap verebilir ve kamusal değerlendirme ve denetime her zaman açık ve hazır olurlar.

Yönetici kamu görevlileri, kurumlarının amaç ve politikalarına uygun olmayan işlem veya eylemleri engellemek için görev ve yetkilerinin gerektirdiği önlemleri zamanında alırlar.



Yönetici kamu görevlileri, yetkisi içindeki personelin yolsuzluk yapmasını önlemek için gerekli tedbirleri alırlar. Bu tedbirler, yasal ve idari düzenlemeleri uygulamayı, eğitim ve bilgilendirme konusunda uygun çalışmalar yapmayı, personelinin karşı karşıya kaldığı mali ve diğer zorluklar konusunda dikkatli davranmayı ve kişisel davranışlarıyla personeline örnek olmayı kapsar.

Yönetici kamu görevlileri, personeline etik davranış ilkeleri konusunda uygun eğitimi sağlamak, bu ilkelere uyulup uyulmadığını gözetlemek, geliriyle bağdaşmayan yaşantısını izlemek ve etik davranış konusunda rehberlik etmekle yükümlüdür.

- ***Eski kamu görevlileriyle ilişkiler***

Kamu görevlileri, eski kamu görevlilerini kamu hizmetlerinden ayrıcalıklı bir şekilde faydalandıramaz, onlara imtiyazlı muamelede bulunamaz.

Kamu görevlerinden ayrılan kişilere, ilgili kanunlardaki hükümler ve süreler saklı kalmak kaydıyla, daha önce görev yaptıkları kurum veya kuruluştan, doğrudan veya dolaylı olarak herhangi bir yüklenicilik, komisyonculuk, temsilcilik, birikişilik, aracılık veya benzeri görev ve iş verilemez.

- ***Mal Bildiriminde Bulunma***

Kamu görevlileri, kendileriyle eşlerine ve velayeti altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmazları, alacak ve borçları hakkında, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu hükümleri uyarınca, yetkili makama mal bildiriminde bulunurlar.

Kurul, gerek gördüğü takdirde mal bildirimlerini inceleme yetkisine sahiptir. Mal bildirimindeki bilgilerin doğruluğunun kontrolü amacıyla ilgili kişi ve kuruluşlar (bankalar ve özel finans kurumları dâhil) talep edilen bilgileri, en geç otuz gün içinde Kurula vermekle yükümlüdürler.

Yönetmeliğe getirilen eleştirilerin başında aslında Kanunla düzenlenmesi gereken “etik davranış ilkelerinin” kolaylıkla değişebilecek olan yönetmelikle düzenlenmesi gelmektedir. Bununla birlikte bazı ilkelerin yeterince açık olmadığı ileri sürülmektedir. Ör: nezaket, hizmet standartlarına uyma, misyona bağlılık vb. Ayrıca belirlenen etik ilkelerin “amaç” açısından Türk kamu yönetiminde var olmayan ilkeleri getirdiğini söylemenin de güç olduğu iddia edilmektedir (Arap, Yılmaz, 2006: 62). Söz konusu yönetmelikte düzenlenen bu ilkelerin pek çoğu 657 sayılı DMK’da yer almaktadır.<sup>8</sup> Bununla birlikte DMK’da yer alan “sadaqat-tarafsızlık ve devlete bağlılık” ilkesinin yerine “misyona bağlılık” ilkesi benimsenmiştir. Bu da kamu yönetiminde 1980’lerde sonra başlayan “anlayış değişikliğinin” göstergesidir.

Yönetmelikte belirlenen etik davranış ilkeleri, kapsam dâhilinde olan kurum ve kuruluşlarda da uygulanmalıdır. Ayrıca, yürüttükleri hizmetin veya görevin niteliğine göre kurum ve kuruluşlar kendi kurumsal etik davranış ilkelerini düzenlemek üzere Kurulun inceleme ve onayına sunabilir.

### ***c. Etik Davranış İlkelerinin Uygulanması ve Etik Kültürün Yerleştirilmesi***

Etik Kurulunun en önemli görevlerinden biri kamuda etik davranış ilkelerinin uygulanmasını sağlamak ve etik kültürü yerleştirmektir. Kurul, etik kültürün yerleştirilmesi ve geliştirilmesi konusunda her türlü çalışmayı yapmak ve yaptırmakla yükümlüdür. Araştırma, yayın, anket, kamuoyu yoklaması, bilimsel toplantılar ve benzeri etkinlikler düzenler, kamu görevlileri için eğitim programları hazırlar, koordine eder, yürütür ve bu konularda bakanlıklar, diğer kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, mahalli idareler ve konusunda uzman sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği

---

<sup>8</sup> Yönetmelikte düzenlenen dürüstlük ve tarafsızlık ilkesi DMK madde 6-7’de; saygınlık ve güven ile nezaket ve saygı ilkeleri DMK madde 8-9’da; yetkili makamlara bildirim ile görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması DMK madde 11-28-30’da, hediye alma ve menfaat sağlama yasağı DMK madde 29 ve 3628 sayılı Kanunda; kamu malları ve kaynaklarının kullanılması ve savurganlıktan kaçınılması ilkesi DMK madde 12-16’da düzenlenmektedir.

yapabilir. Etik davranış ilkelerinin, kamu görevlilerine uygulanan temel, hazırlayıcı ve hizmet içi eğitim programlarında yer alması, kurum ve kuruluş yöneticilerince sağlanır.

Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen her düzeydeki personel, istihdama ilişkin koşulların bir parçası olarak etik davranış ilkeleri ve bu ilkelere ilişkin sorumlulukları hakkında bilgilendirilmez.

Kamu görevlileri ayrıca göreve başladıktan bir ay sonra “*Etik Sözleşme*”<sup>9</sup> belgesini imzalamakla yükümlüdürler. Bu belge personelin özlük dosyasına konmaktadır. DMK’da 6. madde yer alan “yemin belgesi”<sup>10</sup> asli devlet memurluğuna atandıktan sonra yine en geç bir ay içinde kurumlarca düzenlenecek merasimle yetkili amirin huzurunda okunup imzalanacak belgedir. Her iki belgenin içeriği birbirinden oldukça farklıdır.

---

<sup>9</sup> Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi: “Kamu hizmetinin her türlü özel çıkarın üzerinde olduğu ve kamu görevlisinin halkın hizmetinde bulunduğu bilinç ve anlayışıyla;

\*Halkın günlük yaşamını kolaylaştırmak, ihtiyaçlarını en etkin, hızlı ve verimli biçimde karşılamak, hizmet kalitesini yükseltmek ve toplumun memnuniyetini artırmak için çalışmayı,

\*Görevimi insan haklarına saygı, saygınlık, katılımcılık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme ve hukukun üstünlüğü ilkeleri doğrultusunda yerine getirmeyi,

\*Dil, din, felsefi inanç, siyasi düşünce, ırk, yaş, bedensel engelli ve cinsiyet ayrımı yapmadan, fırsat eşitliğini engelleyici davranış ve uygulamalara meydan vermeden tarafsızlık içerisinde hizmet gereklerine uygun davranmayı,

\*Görevimi, 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 getirmeyi,

\*Kamu malları ve kaynaklarını kamusal amaçlar ve hizmet gerekleri dışında kullanmamayı ve kullandırmamayı, bu mal ve kaynakları israf etmemeyi,

\*Kişilerin dilekçe, bilgi edinme, şikâyet ve dava açma haklarına saygılı davranmayı, hizmetten yararlananlara, çalışma arkadaşlarıma ve diğer muhataplarıma karşı ilgili, nazik, ölçülü ve saygılı hareket etmeyi,

\*Kamu Görevlileri Etik Kurulunca hazırlanan yönetmeliklerle belirlenen etik davranış ilke ve değerlerine bağlı olarak görev yapmayı ve hizmet sunmayı taahhüt ederim.”

<sup>10</sup> DMK madde 6: “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına, Atatürk inkılâp ve ilkelerine, Anayasada ifadesi bulunan Türk Milliyetçiliğine sadakatle bağlı kalacağıma; Türkiye Cumhuriyeti kanunlarını milletin hizmetinde olarak tarafsız ve Eşitlik ilkelerine bağlı kalarak uygulayacağıma; Türk Milletinin milli, ahlaki, insani manevi ve kültürel değerlerini benimseyip, koruyup, bunları geliştirmek için çalışacağıma, insan haklarına ve Anayasanın temel ilkelerine dayanan milli, demokratik, laik bir hukuk devleti olan Türkiye Cumhuriyeti’ ne karşı görev ve sorumluluklarımı bilerek bunları davranış halinde göstereceğime namusum ve şerefim üzerine yemin ederim.”

#### ***d. İnceleme ve araştırma yetkisi***

Kurul, etik davranış ilkelerine aykırı davranış ve uygulamalar hakkında, resen veya yapılacak başvurular üzerine, gerekli inceleme ve araştırmayı yapmaya yetkilidir. Kurul, etik ilkelere aykırı davranış ve uygulamalar hakkında yapacağı inceleme ve araştırmalara esas olmak üzere gerektiğinde yetkili makamlar kanalıyla kurum ve kuruluşlardan bilgi ve belge toplayabilir.

Kurul inceleme ve araştırmasını etik davranış ilkelerinin ihlal edilip edilmediği çerçevesinde yürütür. Kurul yapacağı inceleme ve araştırmayı, en geç üç ay içinde sonuçlandırır.

Kurul, ayrıca kurum ve kuruluşlarda etik davranış ilkelerinin yerleştirilmesi ve geliştirilmesi konusunda faaliyet ve araştırma yapabilir.

#### ***e. Başvuru hakkı, biçimleri, usulü***

Kurula başvuru hakkı medeni hakları kullanma ehliyetine sahip Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile Türkiye’de oturan yabancı gerçek kişilere tanınmıştır. Herhangi bir nedenle Türkiye’de bulunup da başvuru nedeni sayılan etik ilkelere birisine aykırı davranıldığına tanık olan yabancı, başvuru hakkı açısından Türkiye’de oturuyor kabul edilir. Başvuruda bulunabilmek için başvuranın menfaatinin etkilenmesi koşulu aranmaz.

Ancak, kamu görevlilerini karalama amacı güttüğü açıkça anlaşılan ve başvuranın kimliği tespit edilmeyen başvurular değerlendirmeye alınmaz.

Başvurular yazılı dilekçe, elektronik posta, tutanağa geçirilen sözlü başvuru yolları ile yapılır. Başvuru, gerçek kişiler tarafından adı, soyadı, oturma yeri veya iş adresi ile imzayı kapsayan dilekçelerle, en az genel müdür ve Kurulca genel müdür

düzeyinde oldukları kabul edilenler için Kurul Başkanlığına, diğer görevliler için ise kurum yetkili disiplin kurullarına yönetilmek üzere ilgili kurum amirliğine yapılır.

Dilekçede, etik ilkeye aykırı davranış iddiasına ilişkin bilgi ve belgeler açık ve ayrıntılı olarak belirtilir. Elde bulunan belgeler dilekçeye eklenir. Başvuru konusu aykırı davranış iddiası, kişi, zaman ve yer belirtilerek somut biçimde gösterilir.

Başvurunun Kurul kayıtlarına geçtiği tarih, başvuru tarihidir. Başvuru dilekçeleri posta yoluyla da Kurula gönderilebilir. Bu durumda dilekçenin Kurul kayıtlarına geçtiği tarih süre başlangıcına esas alınır. Başvurunun tutanağa geçirilmek koşuluyla sözlü yapılması durumunda başvuranın imzası ve adresi de tutanağa alınır.

#### ***f. Başvuruların kabulü ve işleme konulması***

Başvuru dilekçeleri kaydedilir ve başvuran hazır ise tarih ve sayı içeren alındı verilir. Kurum ve kuruluşların herhangi bir birimine yanlışlıkla ulaşan başvuru dilekçeleri işleme konulmadan ilgisine göre yetkili disiplin kuruluna veya Kamu Görevlileri Etik Kurulu Başkanlığına gönderilir.

Kaydedilen başvuru en kısa zamanda Kurul Başkanı veya görevlendireceği üye tarafından bir raportöre verilir. Raportör başvuruyu görev, konu ve kabul edilebilirlik yönlerinden inceleyerek bir ön rapor hazırlayıp Kurul Başkanına sunar. Raportörün raporunda, başvuranın adı, soyadı, şikâyet edilen kamu görevlisinin adı, soyadı, görevi, başvuru konusu, raportörün önerisi, adı, soyadı ile tarih ve imzası yer alır. Rapor, Kurul Başkanı veya ilgili üye tarafından, gerekirse ilgili yerlerden gerekli ek bilgi ve belgeler de eklenerek görüşülmek üzere Kurul gündemine alınır.

Kurul raporu görüşerek gerekirse incelemeyi derinleştirmek suretiyle ilgili yerlerden gerekli bilgi ve belgelerin istenmesine karar verir. Başvurunun kabul

edilebilir bulunması durumunda, Şikâyet edilen kamu görevlisinin savunması alınır. Savunma süresi, istem yazısının kendisine bildirildiği tarihi izleyen günden itibaren 10 gündür.

Kendisinden bilgi istenen resmi ve özel kurum ve kurullar istenen bilgi ve belgeleri belirlenen süre içinde Kurula vermekle yükümlüdürler.

Kurul incelemesini en geç üç aylık süre içinde bitirerek üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar verir. Bu süre, başvurunun kayda alındığı tarihte başlar.

Kurul üyelerine, incelemelerin gerektirdiği durumlarda iş bölümü çerçevesinde görev verilebilir.

İsim ve imza bulunmayan başvuru dilekçeleri ve elektronik posta başvuruları işleme konulmaz ve mümkünse durum başvuru sahibine bildirilir. Gerçeğe aykırı beyanları içerdiği sonradan anlaşılan başvurular, bu durumun anlaşıldığı tarihte işlemde kaldırılır.

Elektronik ortamda veya yazılı olarak alınan başvuruların bilgi ve belge güvenliği kurum ve kuruluşlarda genel hükümlere göre sağlanır. Kurula gönderilen bilgi ve belgeler ile Kurul tarafından edilen bilgilerin değerlendirme ve incelenmesinde gizlilik derecesi bulunanların korunmasında ve saklanmasında gizlilik ilkesine uyulur. Kurul Başkan üyeleri ile sekreteryaya personeli, gizlilik ilkesinin gereklerine uymakla yükümlüdür. Bu yükümlülük Kurul Başkan ve üyeleri ile diğer personelin görevlerinden ayrılmalarından sonra da devam eder. İncelenmesi biten belgeler yerine geri gönderilir.

### ***g. Resen İnceleme***

Kurulun inceleme yetkisi içinde bulunanlar bir kamu görevlisinin etik ilkelere aykırı davrandığının çeşitli yollarla öğrenilmesi üzerine Kurul resen inceleme yetkisini

kullanabilir. Bu konuda Kurul Başkanınca görevlendirilecek bir üyenin veya raportörün gözetiminde gerekli bilgiler toplanarak hazırlanan rapor Başkana sunulur. Başkan tarafından belirlenecek gündemde konu Kurulda görüşülerek gerekirse inceleme derinleştirilmek suretiyle gerekli bilgi ve belgeler getirilir. İnceleme usulüne göre tamamlanır ve karar verilir.

#### **1. Toplanma ve karar yeter sayısı ile kararlarda bulunacak hususlar**

Kurul, Başkan veya Başkanın özrü nedeniyle toplantıya katılamaması durumunda vekil olarak belirlediği üyenin başkanlığında üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve aynı çoğunlukla karar verir.

İncelenmekte olan başvuru konusunun yargıya götürüldüğü anlaşılırsa inceleme bulunduğu aşamada durdurulur ve yargı kararı sonucuna göre değerlendirilir.

#### **3. Disiplin kurullarında inceleme ve karar verme usulü**

5176 sayılı kanun ile ilgili yönetmeliğin kapsamında bulunan ve Kurulun görev alanı dışındaki kamu görevlilerinin etik ilkelere aykırı davrandığı yolunda disiplin kurullarına yapılan başvurular, yetkili disiplin kurullarınca Etik Yönetmeliğinde düzenlenen etik davranış ilkeleri ile başvuru usul ve esasları çerçevesinde incelenir.

Bu kurulların verdiği etik ilkeye aykırı davranışın varlığı veya yokluğu konusundaki kararlar ilgili kurum ve kuruluş yetkilisine, hakkında başvuru yapılan kamu görevlisine ve başvuru sahibine bildirilir. Disiplin kurulların kararları kamuoyuna duyurulmaz.

Kararlar Başkan ve üyeler tarafından imzalanmakla kesinleşir. Kesinleşen karar Başbakanlık makamına sunulur. Kararlara karşı idari yargı yolu açıktır.

Etik ilkeye aykırı davranışın saptanamadığına ilişkin kararlar da Başbakanlık makamına ve ilgililere yazılı olarak bildirilir.

Oluştığı tarihi izleyen günden başlayarak iki yıl içinde yapılmayan etik ilkelere aykırı davranışlar hakkında başvurular incelenmez.

#### **4. Etik Komisyonu**

Kurum ve kuruluşlarda, etik kültürünü yerleştirmek ve geliştirmek, personelin etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak tavsiyelerde ve yönlendirmelerde bulunmak ve etik uygulamaları değerlendirmek üzere kurum ve kuruluşun üst yöneticisi tarafından kurum içinden az üç kişilik bir etik komisyonu oluşturulur.

Etik komisyonu üyelerinin ne kadar süreyle görev yapacağı ve diğer hususlar, kurum ve kuruluşun üst yöneticisince belirlenir. Etik komisyonu üyelerinin özgeçmiş ve iletişim bilgileri, üç ay içinde Kurula bildirilir. Etik komisyonlar Kurulla işbirliği dâhilinde çalışmalıdır.

Kurul, kurum ve kuruluşların, etik davranış ilkeleri konusunda uygulamada karşılaştıkları sorunlara yönelik olarak görüş bildirmeye yetkilidir.

Etik Kurulun konuya ilişkin kararında da Ankara'da merkezi kamu kurum ve kuruluşlarında, illerde valilikler, büyükşehir, il, ilçe belediye başkanlıkları, il özel idareleri ve kaymakamlıklarda Etik Komisyonlar oluşturulacaktır.

Ancak uygulamada kamu kurum ve kuruluşlarında kurulan etik komisyonların faaliyette bulunduğunu söylemek mümkün gözükmemektedir.

#### **5. Etik Kurulu Kararları**

##### ***Etik Kurulu Kararları***



Kurulun sitesinde 2015 tarihinden itibaren verilen kararlar, kişi ve kurum adı verilmeksizin yayımlanmaktadır. Daha önceki kurum kararlarına ilişkin bir bilgi internet sitesinde yer almaktadır.

### ***İlke Kararları***

- Kamu Konutlarının Tahsis İşlemleri
- 24 Kasım Öğretmenler Günü
- Kamuda Lüks Araç Kullanımını Engellemek Amacıyla Alınması Geren

Tedbirler

### ***Genelgeler***

- Kamu Görevlileri Etik Kuruluna İlişkin Başbakanlık Genelgesi (2004/27)
- Başbakan ve Bakanların Uğurlanma ve Karşılanmaları, Seyahatler ve

Hediye Uygulaması Hakkında (2005/16)

- Hediye Alma Yasağına İlişkin Kurul Genelgesi (2011/1)
- Hediye Alma Yasağına İlişkin Kurul Genelgesi (2014/1)
- İşyerinde Psikolojik Tacizin (Mobbing) Önlenmesi Hakkında

Başbakanlık Genelgesi

- Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin

Güçlendirilmesi Stratejisi Hakkında Başbakanlık Genelgesi

### ***Projeler***

#### **Tamamlanmış Projeler**

- Etik Komisyonları İhtiyaç Analizi Projesi
- Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi
- Kamu Sektöründe Etiğin Güçlendirilmesi Projesi

## Yürütülmekte Olan Projeler

- Yolsuzluğun Önlenmesi ve Etiğin Teşviki Hibe Programı
- Yolsuzluğun Önlenmesi ve Etiğin Teşviki Teknik Destek Projesi

## Hazırlık Süreci Devam Eden Projeler

Yerel Yönetimlerde Etik Farkındalık Projesi

## 6. Kurulun Faaliyetleri

**Tablo 1: 2005-2016 Yılları Arası Etik Kurula Başvuru ve Yapılan İşlemler**

| Kamu Görevlileri Etik Kuruluna Yapılan Başvuru Sayısını Ve Yapılan İşlemleri Gösteren Tablo |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------|
|                                                                                             | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | TOPLAM |
| Toplam Başvuru Sayısı                                                                       | 78   | 47   | 64   | 114  | 115  | 311  | 305  | 243  | 326  | 218  | 126  | 145  | 2.092  |
| Usule Aykırılık Nedeniyle Reddedilen Başvuru Sayısı                                         | 64   | 31   | 44   | 50   | 12   | 176  | 247  | 198  | 236  | 179  | 79   | 121  | 1437   |
| İncelemeye Alınan Başvuru Sayısı                                                            | 14   | 16   | 14   | 11   | 39   | 109  | 75   | 64   | 83   | 44   | 36   | 39   | 544    |
| İncelemeye Alınan Başvurulardan Etik İhlal Kararı Verilenler                                | 0    | 0    | 0    | 1    | 6    | 30   | 9    | 10   | 9    | 6    | 7    | 5    | 83     |
| İncelemeye Alınan Başvurulardan Etik İhlal Kararı Verilmeyenler                             | 1    | 5    | 6    | 6    | 20   | 36   | 40   | 25   | 34   | 28   | 26   | 33   | 260    |
| İncelemeye Alınan Ancak Yargıya İntikal Etmesi Nedeniyle İncelemesi Durdurulanlar           | 13   | 11   | 8    | 4    | 13   | 43   | 26   | 29   | 40   | 10   | 3    | 0    | 200    |

Yukarıdaki tablo analiz edildiğinde öncelikle 2005 ve 2007 yılları arasında incelemeye alınan başvurulardan hiç biri için etik ihlal kararı verilmemiş, 2008 yılında ise ancak 1 dosya için etik ihlal kararı verilmiştir. İlgili dönemde Etik Kurulun kararları Resmi Gazetede yayımlandığı ve bu uygulamanın kamu görevlilerin itibarı üzerinde ciddi ve olumsuz bir etkiye sahip olduğu için, Kurulun bilinçli olarak bu yetkisini kullanmadığı iddia edilmektedir. Bunun altında yatan sebebin ise Etik Kurulun sert önlemlerden ziyade yumuşak önlemleri tercih etmesi olduğu iddia edilmektedir (Ömürgönülşen, 2016: 47). 2005'den 2016 yılına kadar olan dönem incelendiğinde en çok etik ihlal kararı 2010 yılında verilmiştir. 2010 yılında Anayasa Mahkemesinin verdiği kararlar, Resmi Gazetede Kurul kararlarının yayınlanmayacak olmasının Kurulun üzerindeki baskıyı azaltarak daha rahat karar vermesine yol açtığı düşünülebilir. Ancak böylece kararların yaptırımını da azalmış, Kurul ancak tavsiye niteliğinde karar verir bir duruma gelmiştir. Yine Kurula yapılan başvuru sayısının en çok 2010 ve 2011 yılında olması dikkat çekicidir. Ancak bu başvuruların çok büyük bir çoğunluğunun usule aykırılık nedeniyle reddedilmesi bu konuda bir düzenlemeye ihtiyaç olduğunu düşündürmektedir. Bununla birlikte Etik Kuruluna yapılan başvurular yıllara göre incelendiğinde belirgin bir artış ya da azalma görülmemekle birlikte toplam başvuru sayısı içinde yaklaşık dörtte birinin incelemeye alındığı tespit edilmiştir. İncelemeye alınan 544 başvuru içinde ise ancak 83 tanesi için etik ihlal kararı verilmiş, 260 dosya için etik ihlal kararı verilmemiştir. Yargıya intikal etme nedeniyle ise 200 dosyanın incelemesi durdurulmuştur. Bu anlamda yargı sürecinin başlaması dosyaların etik anlamda ele alınmasını kesintiye uğratmıştır.

## **Değerlendirme**

Türkiye’de “kural temelli etik rejim” olduğu söylenebilir. Buna göre kamu yönetiminde ortaya çıkabilecek çeşitli etik dışı faaliyetler olabildiğince ayrıntılı olarak tanımlanıp, yaptırımlar öngörölmüş, katı yasal düzenlemelerle etik ihlaller önlemeye çalışılmıştır. Ancak bu mevzuat sadece etik mevzuatla oluşturulmamıştır. Türkiye’deki mevcut Anayasada ve diğer ilgili kanunlarda pek çok hüküm bulunmaktadır. O zaman bir Etik Kuruluna neden ihtiyaç duyulmuştur?

Türkiye’de Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu AB müktesebatına uyum sürecinde oluşturulmuştur. Adından da anlaşılacağı üzere Kurul Başbakanlığın çatısı altındadır. Ancak bağlı, ilgili ya da ilişkili bir kuruluş değildir.<sup>11</sup> Kamu tüzel kişiliği yoktur. Üyeleri Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. Re’sen ya da başvuru üzerine Başbakanlığa rapor hazırlama usulüyle çalışmaktadır. Kurulun inceleme ve araştırma yetkisinin kapsamı genel müdür, eşiti ve üstü kamu görevlileri ile sınırlıdır. 2010’da verilen Anayasa Mahkemesi kararıyla Etik Kurulunun verdiği kararlar Resmi Gazetede yayımlanmamakta, Kurulun kararları kişi ve kurum adı verilmeden kendi resmi sitesinde yayımlanmaktadır. Askeri ve adli alanda Kurulun herhangi bir inceleme ve araştırma yetkisi bulunmamaktadır. Bu anlamda Kurulun en önemli görevi, Kurum ve kuruluşlarda etik kültürünü yerleştirmek ve geliştirmek, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek ve kamu görevlilerini bilgilendirmektir. Kurul kararlarına karşı idari yargı yolu açıktır. Kurulun özellikle rehberlik yönü önemlidir. Ancak mevzuat açısından bakıldığında Türkiye’de önleyici ve yasaklayıcı rejimin daha etkili olduğunu söylemek mümkündür. Bu anlamda Etik Kurulun yaptırımları arttırılmalı ve Kurul daha etkin kılınmalıdır.

---

<sup>11</sup> TODAİE ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından yayımlanan Devlet Teşkilatı Rehberi’nde Etik Kurul’a ilişkin bir bilgi bulunmamaktadır.

## II- AVUSTURALYA

Avustralya federal bir devlettir. 6 devletten oluşur. Bunlar; Yeni Güney Galler (New South Wales), Victoria, Queensland, Güney Avustralya, Batı Avustralya ve Tasmania'dır.<sup>12</sup>.

Avustralya'da kamu etiği meselesi oldukça önemlidir. Federal kuruluş mevzuatı olarak bilinen 1999 tarihli "Kamu Hizmeti Kanunu"nda (Public Service Act) etik, Avustralya kamu sektörünün temel değerlerinden biri olarak kabul edilmiştir. Buna göre Avustralya kamu sektörü, "önemli" ve "güvenilir" olduğunu ve her faaliyetinde "dürüstlük ilkesine uygun" davrandığını temin etmektedir. Diğer değerler ise "hizmete bağlılık" (committed to the service), "saygınlık" (respectful), "hesap verilebilirlik" (accountable) ve "tarafsızlık" (impartial) dır. (3. Bölüm 10. Madde)<sup>13</sup>

Genel olarak kamu etiğinden "Kamu Hizmeti Komisyonu" (Public Service Commission) sorumludur.

### 1. Kamu Hizmeti Komisyonu<sup>14</sup>

Avustralya'da etik meseleden "Avustralya Kamu Hizmeti Komisyonu" sorumludur. Komisyonun yasal sorumlulukları 1999 tarihli "Kamu Hizmeti Kanunu" ile düzenlenmiştir. Bu Kanun aynı zamanda Federal Kuruluş mevzuatıdır. 2013 tarihli "Kamu Yönetişimi, Performans ve Hesap Verilebilirlik Kanunu" da uymaları gereken temel mevzuattır. Komisyonun yaklaşık 200 çalışanı bulunmaktadır. Canberra, Sydney, Melbourne ve Brisbane'de ofisleri bulunmaktadır.

Kurulun çeşitli görevleri bulunmaktadır<sup>15</sup>: Bunlar genel olarak;

<sup>12</sup> <http://www.australia.gov.au/about-australia>, 01.02.2017.

<sup>13</sup> <http://www.legislation.gov.au/Details/C2014C00511>, 02.02.2017.

<sup>14</sup> <http://www.apsc.gov.au/about-the-apsc/the-commission>, 02.02.2017.

İstihdam politikalarını oluşturmak, uygulamak, tanıtmak, geliştirmek, değerlendirmek, geliştirmektir. Daha ayrıntılı olarak tanımlandığında ise,

- a- İnsan kaynakları yönetimine ilişkin sürekli geliştirmeler yapmak,
- b- Öğrenime, gelişmeye ve kariyer yönetimine katkıda bulunmak,
- c- Kamu sektöründe “liderliğe” katkıda bulunmak,
- d- Kamu kuruluşlarına kamu hizmeti konusunda tavsiye ve yardım sağlamak,
- e- Kamuda bütünlüğü sağlamaktır.

## 2. Kamu Hizmeti Komisyonun Yapısı

Komisyonun kilit karar alma grubu “Yürütme Komitesi”dir. Komisere stratejik gözetim ve destek sağlamaktadır. Yürütme komitesi Komisyonun, operasyonel ve politik stratejilerini belirler ve değerlendirir. Kurumsal planı onaylar ve Komisyonun mali yönetiminden sorumludur.

Komitenin üyeleri;

\*Avustralya Kamu Sektörü Komiseri

\*Avustralya Kamu Sektörü Komiseri Yardımcısı

\*Komiser Birinci Yardımcısı (First Assistant Commissioner)

\*Grup Yöneticileridir.

Liyakati Koruma Komiseri “gözlemci” olarak Yürütme Komitesine katılmaktadır.

## 3. Avustralya Kamu Sektörü Komiseri

---

<sup>15</sup> <http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/aps-values-and-code-of-conduct-in-practic>, 02.02.2017.

Komiser kamu sektöründe oldukça büyük bir etkiye sahiptir. Bu sebeple üzerinde durulması gerekmektedir.

Komiser, öncelikle Avustralya kamu hizmetinin gelecekteki ihtiyaçlarını karşılamak için işgücü kapasitesini sağlamada öncü bir rol üstlenir. Sorumlulukları 1999 tarihli Kamu Hizmeti Kanununda belirlenmiştir. Kanunda belirlenen görevleri şunlardır:

- a- Kamu yönetiminde profesyonelliği güçlendirmek ve işgücü yönetiminde sürekli iyileştirme sağlamak,
- b- Kamuda dürüstlük standartlarını yerine getirmek,
- c- Kamuda hesap verilebilirlik, etkinlik ve performansı teşvik etmek için kurumları izlemek ve raporlamak.

Ayrıca Avustalya kamu sektöründe kamu sektörü değerlerinin, istihdam esaslarının ve davranış kurallarının uygulanması için destek vermektedir. Komiser yıllık olarak Avustralya kamu sektörü ile ilgili olarak altyapı, çevre değişiklikleri ve ortaya çıkan sorunlarla ilgili olmak üzere hizmetin durumu hakkında Parlamente rapor vermektedir. Komiser ayrıca bir dizi soruşturma ve inceleme yetkisine de sahiptir.

#### **4. Etik Danışma Servisi (The Ethics Advisory Service)**

Etik Danışma Servisi, işyerinde etik meseleler hakkında görüşmek, tavsiye almak isteyen tüm kamu sektörü çalışanlarına açıktır. Pazartesi ve Cuma günleri saat 08:30'dan 17:00'ye kadar hizmet vermektedir<sup>16</sup>.

Servis aşağıdaki konularda danışmanlık hizmeti vermektedir:

- a- Kamu yönetimi ve davranış kurallarının uygulanması, yorumlanması,

<sup>16</sup> <http://www.apsc.gov.au/working-in-the-aps/your-rights-and-responsibilities-as-an-aps-employee/ethics-advisory-service>, 03.02.2017.

- b- Kamuda etik stratejiler ve tekniklerle ilgili karar verme,
- c- Kanun hükümlerinin yorumlanması, ilgili politika ve uygulamalar hakkında tavsiyelerde bulunmak.

Etik Danışma Servisi ilgili sitede hangi konularda danışmanlık hizmeti vermediğini de belirtmiştir:

- a- İstihdam politikasının teknik ve operasyonel yönleri,
- b- Kamu sektörü mevzuatı politikası ve kamu işletmeciliğiyle ilgili görüş verme,
- c- Kötü muameleyle ilişkin davaların esas ve sonucu
- d- Kurum başkanından talep gelmedikçe kurum içi politikalar ve süreçler.

Bunların dışında aşağıda sıralanan alanlarda da hizmet verilmediği özel olarak belirtilmiştir:

- a- Danışmanlık hizmeti sunmak,
- b- Bir vaka yönetimi (case management) üstlenmek ya da savunma hizmeti vermek,
- c- Şikâyeti çözümlenmek için ara yol bulmak,
- d- Hukuki danışmanlık sağlamak,
- e- Whistleblower'ın raporlarını kabul etmek.

Avustralya Kamu Hizmeti Komisyonu, Etik Danışma Servisine başvuran kişilerle ilgili olarak kişisel bilgileri toplamaktadır. Bu bilgilerin nasıl kullanılacağı ve ifşa edileceği aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.



**Tablo 2: Etik Danışma Servisinde Kişisel Bilgilerin Toplanması**

|                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Kişisel bilgileri kim toplamaktadır?                   | Kamu Hizmeti Komisyonu                                                                                                                                                                                                                                     |
| Kişisel bilgilerin toplanması                          | Telefon ya da e-mail yoluyla                                                                                                                                                                                                                               |
| Kişisel bilgilerin toplanması için yetki               | Kamu Hizmeti Kanunu (1999)                                                                                                                                                                                                                                 |
| Neden Komisyon kişisel bilgileri toplamaktadır?        | Sorulara cevap verebilmek için                                                                                                                                                                                                                             |
| Eğer Komisyon kişisel bilgileri toplamazsa ne olur?    | Etik Danışma hizmetine anonim ya da takma ad kullanılarak da erişilebilir.<br>Kişisel bilgilerin verilmemesi yöntemi seçilirse, etik kaygılarına ilişkin bir yanıt alamayabilirsiniz ve daha sonra karşılaşacağınız sorunlarla da başa çıkamayabilirsiniz. |
| Komisyon kişisel bilgilerinizi kimlere açıklamaktadır? | Genel olarak toplanan kişisel bilgiler ifşa edilmez.                                                                                                                                                                                                       |
| Kişisel bilgilerinize erişme ve bilgilerinizi düzeltme | Komisyonun gizlilik politikası vardır ve burada konuya ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır.                                                                                                                                                                 |
| Gizlilik şikâyetleri                                   | Komisyonun gizlilik politikası ve Avustralya gizlilik ilkeleri birlikte ele alınır. Burada konuya ilişkin bilgiler mevcuttur.                                                                                                                              |
| Kişisel bilgilerinizin yurtdışına açıklanması          | Kişisel bilgilerin yurtdışına açıklanması pek olası değildir.                                                                                                                                                                                              |

## **5. Etik Danışmanlık Hizmet Sözleşmesi (Ethic Advisory Service Charter)**

Etik Danışma Servisinin düzenlediği bir “Etik Sözleşme” bulunmaktadır. Bu aslında bir “Müşteri Hizmetleri Sözleşmesi”dir. Bu sözleşme hizmetlerin standartlarını ve müşterilerin hizmetten neler bekleyebileceğini belirlemektedir. Ayrıca performans ölçümü ve hesap verme konularını da içermektedir.

Kamu çalışanlarının kaliteli hizmet ve tavsiyeler sunması gerektiğini belirten sözleşme, geribildirimi daha iyi hizmet alımı için teşvik etmektedir. Bu sözleşme ilk üç ay ve daha sonra her yıl gözden geçirilmektedir.

## **6. Etik İletişim Ofisi Ağı (Ethics Contact Officer Network-ECONET)**

Bu ağ, kamu sektöründe etiğe ve hesap verilebilirliğe odaklanan hükümetin gündemini belirlemede ve geliştirmede önemli bir rol oynamaktadır. Her bir birimin “etik iletişim memuru” ataması beklenir ve bu memur sistemin işleyişinden sorumludur.

Bu ağ dâhilinde yapılanlar şunlardır:

- a- Komisyon, bilgi ve önerilerinin etik karar alma konusunda yaygınlaştırılması için örgütler arası bir irtibat noktası oluşturulması,
- b- İç etik danışmanlık sistemleri ve temasları hakkında bilgi vermek,
- c- Önemli etik sorunların çözümünde bir irtibat noktası sağlamak,
- d- Etik karar alma mekanizmaları için kurumlar oluşturmak,
- e- Etik karar alma konusunda bilgi paylaşımı sağlamak, iyi uygulama tavsiyeleri vermek,
- f- Parlamento için hazırlanan raporlara verilerle destek olmak; etik konularla ilgili olarak geribildirim sağlamak.

Sonuç olarak Avustralya’da kamu etiği kamu sektöründe oldukça önem verilen başlıklardan biridir. Genel yetki Kamu Sektörü Komisyonunda olmakla birlikte Etik Danışma Servisi faal olarak hizmet vermektedir.

## 7. Liyakati Koruma Komiseri Ofisi

Avustralya’da Kamu Hizmeti Komisyonu’nun dışında “Liyakati Koruma Komiseri Ofisi” bulunmaktadır. Kamu Hizmeti Komisyonu bu Ofise de destek vermektedir.

*Liyakati Koruma Komiseri*<sup>17</sup>, “governer”<sup>18</sup> tarafından atanan bağımsız ve yasal bir komiserdir. Canberra’daki ofiste çalışmaktadır. Beş yıllık bir dönem için atanır ve tekrar atanabilir. Avustralya’da örgütlere “Kamu Hizmeti Değerleri ve Davranış Kurallarını” (APS Values and Code of Conduct) uygulamada destek sağlamaktadır. Kamu Hizmeti Komisyonu Ofisi kendisine çalışmalarında destek verir. Komiser, kurumsal öncelikler konusunda bir bildiri hazırlamakta ve yıllık raporunu Parlamente’ye sunmaktadır. Yıllık raporu Avustralya Kamu Hizmetleri Komiserinin yıllık raporuyla birlikte yayımlanmaktadır.

Bu Komiser, APS’deki üst düzey etik standartları desteklemektedir. Komiserin temel görevleri şunlardır;

- a- Davranış kuralları ve hizmete alıma ilişkin bağımsız incelemeler yapmak,
- b- Terfi incelemelerini yapmak,
- c- Çalışanların APS Davranış Kurallarını ihlal edip etmediğini araştırmak,
- d- Bağımsız liyakat temelli bir seçim sistemi sağlamak,
- e- Kamu ve diğer sivil toplum kuruluşları için görevlerini yerine getirmek.

<sup>17</sup> <http://meritprotectioncommission.gov.au/office-of-the-mpc#1>, 16.02.2017.

<sup>18</sup> “Governer” Avustralya Kraliçesinin Avustralya’daki temsilcisidir. Önemli anayasal, törensel ve toplumsal işlevleri gerçekleştirir. Önemli görevleri vardır. Bunlardan bazıları; Yürütme Konseyine başkanlık etmek, Yasama Konseyi ve Meclisi için yönetsel bir takım görevleri yerine getirmek, bakanları, hâkimleri belirlemek vb.

Komiser, APS değerleri ve istihdam ilkelerinin kurumlar ve bunların personeli tarafından etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamaktadır. Çoğu zaman Komiser, kurum yöneticilerine önerilerde bulunmaktadır. Komiser herhangi bir örgütün verdiği önerilere yanıtından memnun değilse, konuyu kurum yöneticisine ve Parlamenteoya bildirebilir. Ayrıca Komiserin yetkisi altında “Terfi İnceleme Komiteleri” kurulmaktadır. Bunlar rgt yöneticilerini bağlayan kararlar almaktadırlar.

Grldğ zere Avustralya’da etik, kamu yönetimi alanında önem verilen başlıklardan biridir. İlerleyen bölümde örnek yapı olarak Batı Avustralya’nın etik örgütlenmesi ele alınmaya ve analiz edilmeye çalışılmıştır.

### III- BATI AVUSTRALYA

Batı Avustralya kamu sektörü Batı Avustralya halkına hizmet etmek için mevcut hükümeti desteklemektedir. Kamu sektörü bir takım kategorilerden meydana gelmektedir<sup>19</sup> :

*Kamu Hizmeti Departmanları (Public Sector Departments):* Esasen ilgili Bakana politika tavsiyesi ve idari destek sağlamaktan sorumludur. Burada çalışanlar kamu hizmetinin bir parçası olarak kabul edilir. Kamu sektörü departmanları “governer”ın Kamu Sektörü Komiserine verdiği yetkiyle 1994 tarihli “Kamu Sektörü İşletmeciliği Kanununa” (Public Sector Management Act) dayandırılarak kurulur, bölümlere ayrılır, yeniden adlandırılır ve kaldırılır.

*SES Örgütleri (SES Organizations):* Kanunda kendine verilen görevleri yapmak için kurulmuşlardır. Genelde bir yönetim kurulu aracılığıyla Bakana karşı sorumludurlar. Kamu Sektörü İşletmeciliği Kanununun 2 numaralı çizelgesinde yer alırlar. Botanik Bahçeler ve Parklar Kurumu, Turizm WA bu örgütlere örnek olarak gösterilebilir. Bir SES örgütünde görev alan üst düzey yöneticiler ve üyeler “kamu hizmetinin” (public service) bir parçası olarak kabul edilirler. Diğer çalışanlar ise “kamu sektörünün” (public sector) bir parçası olarak görülmektedirler.

*SES Olmayan Örgütler (non-SES Organizations):* SES örgütleri gibi kanunda kendisine verilen görevleri yapmak için kurulmuşlardır. Genelde bir yönetim kurulu aracılığıyla Bakana karşı sorumludurlar. Orman Ürünleri Komisyonu, Hukuki Yardım Komisyonu bu örgütlere örnek olarak verilebilir. Tüm çalışanları kamu sektörün (pubic sector) bir parçası olarak kabul edilir.

---

<sup>19</sup> <https://publicsector.wa.gov.au/public-administration/sector-wide-management/machinery-government>, 06.02.2017.

*Diğer Örgütler:* Spesifik kamusal işlevleri yerine getirmek amacıyla kanunla kurulan örgütlerdir. Ticari ya da yarı ticari bir çevre içindedirler. Kamu sektörünün bir parçası olarak düşünülmezler. Bunlara su şirketleri, liman otoriteleri örnek olarak verilebilir. Bununla birlikte polis gücü, mahkemeler, seçim büroları da buraya dâhildir.

*Bağımsız Örgütler (Independent Offices):* Parlamento ile doğrudan bir raporlama ilişkisi kurarak, mevcut hükümetten bağımsız faaliyet gösteren örgütlerdir. “The Office Holder” genelde “governor” tarafından atanır ve eylemlerinde SES olmayan bir örgüt tarafından desteklenir. İdari Araştırmalar Parlamento Komiseri (Parliamentary Commissioner for Administrative Investigations), Kamu Sektörü Komiseri, Yolsuzluk ve Suç Komisyonu, Çocuk ve Gençler Komisyonu bağımsız örgütlere örnek olarak verilebilir.

Batı Avustralya kamu sektörü kamuya hizmet sunmak için çalışan yaklaşık 130 örgütten (employing agencies) meydana gelmektedir. Öğretmen, polis, itfaiyeci, hemşire ve planlama, güvenlik, ekonomi, mühendislik, muhasebe, insan kaynakları gibi alanlarda görev yapan uzman 150.000 kamu çalışanı bulunmaktadır<sup>20</sup>. Kamu sektöründe çalışanların %22’si 55 yaş ve üstü iken, %37’si 50 yaş ve üstüdür. Başta üst düzey liderlik pozisyonunda çalışan yöneticiler olmak üzere 10 yıl içinde çalışanların büyük bir kısmının emekli olması beklenmektedir. Bu anlamda kamu sektörünün değişen fiziksel ve sosyal altyapı ihtiyaçlarının karşılanması gerekmektedir. Stajyer olarak çalışmak isteyen öğrenciler, yeni işe başlamak isteyen üniversite mezunları, esnek istihdam alanında iş arayanlar bu anlamda potansiyel olarak görülmektedir<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> <https://publicsector.wa.gov.au/publications-resources/psc-information-audience/western-australian-community,06.02.2017>.

<sup>21</sup> <https://publicsector.wa.gov.au/publications-resources/psc-information-audience/western-australian-community,06.02.2017>.

Kamu çalışanları kendi pozisyonlarına göre birinci seviyeden sekizinci seviyeye kadar sınıflandırılmıştır. Bu sınıflandırma ücretlendirme açısından da önemlidir. Kamu hizmetinde seviye birden sekize kadar sınıflandırılan pozisyonlar 1989 tarihli “Sınıflandırma Belirleme El Kitabı” (Classification Determination Manual)’na göre yapılmaktadır. Bu, aksi belirtilmedikçe temel alınan tek kaynaktır. Çalışılan birimin İnsan Kaynakları Yöneticisi, bir pozisyon sınıflandırmasını belirlemek için başka faktörler de kullanır. Ancak bunun için prosedüre ve diğer bilgilere sahip olması gerekmektedir.

Kamu sektörünün yönetiminde “Kamu Sektörü Komisyonu”nun çok önemli bir yeri bulunmaktadır. Bu Komisyonun amacı, Batı Avustralya’nın ihtiyaçlarını karşılayan hizmetler sunmak için etkin bir şekilde çalışan bir kamu sektörüne sahip olmaktır. Bu anlamda dürüstlikle çalışan bir kamu sektörü “*güvenilebilirlik*” ve “*hesap verme*” açısından önemlidir. Bunu sağlamak için Komisyon aktif bir şekilde çalışmaktadır. Kamu örgütlerini destekler, rehberlik eder, mevzuata uymalarını sağlamada önemli bir rol oynar. Ayrıca kamu sektörü çalışanlarının becerilerini geliştirebilmek için bir dizi geliştirme programı yürütür. Batı Avustralya’da kamu etiği dendiğinde “Kamu Sektörü Komisyonu” akla gelmektedir.

### **1. Kamu Sektörü Komisyonu (Public Sector Commission)<sup>22</sup>**

Batı Avustralya’da kamu sektörünü ve özünde etik alanı düzenleyen temel mevzuat 1994 tarihli “Public Sector Management Act” (Kamu Sektörü İşletmeciliği Kanunu)’dur. İlgili Kanunla “Kamu Sektörü Komisyonu” kurulmuştur. Kanunda özellikle belirtilen bu Komisyonun “kamu sektörünün içinde” bir komisyon olmadığıdır.

---

<sup>22</sup> <https://publicsector.wa.gov.au/about-us/public-sector-commission/corporate-executive-members>, 02.02.2017.

Kamu Sektörü Komisyonunun kurulma amacı, kamu yönetiminde “bütünlüğü”, “etkinliği” (effectiveness) ve “etkililiği” (efficiency) arttırmak için kamu yönetiminde liderlik ve uzmanlığı sağlamaktır. Bu hedefe ulaşmak için Komisyon dört stratejik öncelik belirlemiştir.

1. Politika, yardım ve gözetim rollerinde bir denge kurarak Komisyonu bağımsız bir otorite olarak konumlandırmak,
2. Verimliliği, esnekliği ve bütünlüğü arttırmak için kamu sektörü reformunu başlatmak,
3. Kamu sektörüne nitelikli, etik donanıma sahip, bilgili işgücü bulunmasına öncülük etmek, yardımcı olmak,
4. Kamu yönetimi ve kamu işletmeciliği değerlendirmesini ve raporlamasını genişletmek ve geliştirmek.

Bu amaçlara ulaşabilmek için Kurulun öncelikli olarak çalıştığı alanlar şunlardır:

- \* Mevcut hükümet
- \* Kamu İşletmeciliği Bakanlığı
- \* Parlamento
- \* Kamu sektörü acenteleri
- \* Kamu sektörü kurulları ve komiteleri
- \* Yerel yönetimler
- \* Kamu üniversiteleri
- \* Devlet ticaret şirketleri
- \* Sivil toplum örgütleri



\* İlgili ulusal ve uluslararası yargı alanları.

### **a. Komisyonun Amacı**

Komisyonun faaliyetlerinin amacı, şimdi ve gelecek için halkın ihtiyaçlarına cevap veren, yüksek performans gösteren bir kamu sektörü yaratmaktır. Etkili ve dürüst çalışan bir kamu sektörüyle halk daha iyi sonuçlar alır ve kamu yararı artar. Kamu sektörünün eylemlerinin güvenilir ve hesap verilebilir olması açısından *dürüstlük* oldukça önemlidir.

### **b. Kurul Üyeleri (Corporate Executive Members)**

#### **Kamu Sektörü Komiseri (Public Sector Commissioner)**

Komisyonun başında Kamu Sektörü Komiseri (Public Sector Commissioner) bulunmaktadır. Komiser bakanın önerisiyle “governer” tarafından atanır. Bakan öneri sunmadan önce parlamentodaki her partinin başkanına danışır. Beş yıl için atanan Komiser, daha sonra yeniden atanabilir. İsteddiği zaman kendini atayan “governer”a bildirimde bulunarak görevinden istifa edebilir ve governer’in bu istifayı onaylamasıyla görevinden uzaklaşır. Komiser eğer Federal Parlamento veya herhangi bir eyalet ya da bölgede seçilmek üzere aday gösterilirse görevini bırakır. Komiser her zaman, parlamentonun iki kanadından gelen şikâyetler doğrultusunda görevinden alınabilir. Ayrıca governer şu durumlarda Komiserin görevini askıya alabilir:

- a. Kendi ofisinin işlerini yerine getirmemek,
- b. Kendini ya da çalışmalarını olduğundan farklı göstermek,
- c. İflas etmek,
- d. Görevini suiistimal.

Bu durumlarda Komiserin savunması alınır ve Parlamento tarafından karar verilir. Eğer Komiserin suçlu olduğuna karar verilirse konu yargıya intikal ettirilir.

*Komiserin ücreti;* 1975 tarihli Maaş ve Sosyal Yardımlar Kanununa tabidir. Ücreti governer tarafından belirlenir ve bu ücret Komiserin onayı olmadan azaltılamaz.

*Komiserin izni;* Governer tarafından belirlenir. Ayrıca diğer hizmet şartları da yine governer tarafından belirlenmektedir. Ödenek ve izin durumuna ilişkin hükümler ayrıntılı olarak Kanunda belirlenmiştir.

*Komiserin görevleri;*

Batı Avustralya kamu sektöründe bütünlük, etkinlik ve verimliliği arttırmak için Komisyonu bağımsız bir makam olarak yönetir ve yönlendirir. Bu sorumluluklar, politika, yardım ve gözetim rollerinin dengelenmesi ve devlet genelinde vatandaşların ihtiyacının karşılanması için etkili bir kamu sektörünü destekleme konusunda liderlik etme ve hesap verilebilirliği sağlayarak halkın güvenini tesis etmek için dürüstçe faaliyet gösteren bir liderdir.

1994 tarihli Kamu Sektörü İşletmeciliği Kanununda görevleri şu şekilde sayılmıştır:

**Genel görevler;**

- a. Kamu sektöründe etkinliği ve verimliliği teşvik etmek,
- b. Kamu sektörünün tamamının ya da bir bölümünün verimliliğini ve etkinliğini arttırmak için diğer Komisyon üyelerinin görüşlerini de alarak yönetimle ilgili değişiklikler ve iyileştirmelerle ilgili Bakanlara, üst düzey yöneticilere ve genel müdürlere tavsiyelerde bulunmak,
- c. Kamu sektörünün gelecekteki yönetimine ilişkin planlar yapmak,
- d. Bu Kanunda ya da farklı bir Kanunda tanımlanan diğer görevleri yapmaktır.

Diğer bir görevi kamu sektörüne ilişkin standartları belirlemektir.

### **Kamu Sektörü Standartları, Etik Kodlar ve Davranış Kuralları Belirlemek;**

- a. Kamu sektöründe uyulması gereken liyakat, eşitlik ve adalet ilkelerinin standartlarını belirlemek,
- b. İşe alma, seçme, atama, nakil, görevlendirme ve performans yönetimi, disiplin, görevin sona ermesine dair ilkeleri belirlemek,
- c. İnsan kaynakları yönetimi faaliyetleri ve kamu yönetimi standartlarına uyumu izlemek,
- d. Kamu sektörü örgütleri ve çalışanları tarafından uyulması gereken dürüstlük standartlarını belirleyen etik kuralları oluşturmak, Komisyon üyelerine bu konuda talimatları vererek uygulamayı takip etmek,
- e. Kamu kurumlarının davranış kurallarını geliştirmesi, değiştirmesi veya yürürlükten kaldırmasına yardımcı olmak,
- f. Kamu sektörü kuruluşlarının ve çalışanların etik kurallara ve davranış kurallarına uyumunu sağlamak.

Komiser herhangi bir etik standardını değiştirebilir veya yürürlükten kaldırabilir. Bunu yaparken o standardın kamu sektörü etkinliği üzerindeki etkisini göz önüne alacak ve olumsuz etkileri en aza indirmeye çalışacaktır.

Kamu sektörü standartları ve etik kurallar Resmi Gazetede yayımlanmaktadır. Ancak Komiser, Resmi Gazetede yayınlattığı bir talimatname ile herhangi bir kamu sektörü kuruluşunun tamamını ya da bir bölümünü herhangi bir kamu sektörü standardını ya da etik kuralı uygulamaktan muaf tutabilir. Ya da Gazetede yayımlanan bir emri değiştirip yürürlükten kaldırabilir.

Komiser aşağıdaki konularla ilgili olarak ve Kamu Sektörü İşletmeciliği Kanununa aykırı olmamak şartıyla yazılı talimat verebilir:

- a. Kamu kurumlarının yönetimi (administration) ve işletmeciliği (management)
- b. Üst düzey yöneticiliğin yönetimi
- c. İnsan kaynakları yönetimi
- d. İyileştirme faaliyetleri
- e. Disiplin konuları, istihdamın feshi
- f. Resmi davranışlar

Komiserin her kararının Resmi Gazetede yayımlanmasına gerek olmamakla birlikte, bu kararların kamuya açık hale getirilmesi gerekmektedir.

Komiser zaman zaman kamu sektörü standartları, etik kurallar, davranış kuralları ve aşağıdaki konularla ilgili olarak ilgili Bakana rapor vermektedir.

Komiser yıllık bir rapor yayınlamaktadır. Bu raporun içeriği şöyledir:

- a. Kamu sektörünün yönetimi (administration) ve işletmeciliği (management),
- b. Kamu sektöründe çalışanlarının kamu sektörü kuralları, etik standartlar ve davranış standartlarıyla uyumu ya da uyumsuzluğu,
- c. Komiserin ve diğer komisyon üyelerinin raporlamaya ihtiyaç duyduğu diğer hususlar.

Bunun dışında Komiser ara raporlar da hazırlayabilir ve bunlar imzadan sonra 14 gün içinde Parlamentonun her iki kanadının da görüşüne sunulur.

Komiser bağımsızdır. Sayılan görevleri yerine getirirken kesinlikle bağımsız hareket eder. Bu anlamda Bakanın ya da bir başkasının yönlendirmesine tabi değildir.

Komiser bunların dışında kendi inisiyatifiyle bir ya da daha fazla kamu sektörü kuruluşunun yönetim ve operasyonlarının, işlevlerinin bir kısmı ya da tamamıyla ilgili olarak inceleme yapabilir.

- a. Bir kamu kuruluşunu ziyaret edebilir.
- b. Yazılı olmak kaydıyla herhangi bir belgeyi isteyebilir.
- c. Belge incelemesi yapabilir, bu belgeyi makul bir süre boyunca saklayabilir, kopyasını alabilir.
- d. Herhangi bir çalışana sorular sorabilir.

Makul bir mazereti olmaksızın bir çalışan 14 gün içinde kendinden bekleneni yerine getirmezse kendisine 10.000 dolar para cezası verilir.

Aynı zamanda Bakan, yine aynı konularda Komiseri bilgilendirebilir. Bununla birlikte Bakan, Komiseri kamu sektörü ile ilgili olarak özel bir soruşturma yapması için görevlendirebilir.

Komiser, yazılı bir emir ile bir kişiyi belli bir takım görevleri yerine getirmesi için yetkilendirebilir. Özel soruşturma görevlisi atayabilir. Bu özel soruşturma görevlisi, Komiserin talep ettiği süre zarfında görevlendirildiği özel soruşturmaya ilgili olarak bir rapor ve tavsiye raporu hazırlar ve raporun bir kopyasını hemen Komisere sunar. Bakan isteğiyle görevlendirilmişse, özel soruşturma raporunun bir kopyasını Bakana sunmalıdır.

3 Temmuz 2012'de Komiser tarafından "Etik Kodlar" metni yayınlanmıştır. Buna göre etik kodlar, kamuya açıktır ve tüm kamu çalışanları için geçerlidir. Buna göre tüm kamu kuruluşları tarafından uyulması gereken davranış standartları, aşağıdaki ilkelerle ifade edilmektedir:

- *Kişisel Dürüstlük:*

Kamuda çalışanlar dikkatle ve özenle hareket etmelidir. Dürüst, adil, tarafsız olmalı ve zamanında karar vermelidir. Karar verirken tüm bilgileri göz önünde bulundurmalıdır.

- *Başkalarıyla İlişkiler*

Kamuda çalışanlar başkalarına saygı, nezaket kuralları çerçevesinde hassasiyetle davranmalı, başkalarının haklarını, çıkarlarını ve güvenliğini tanımalıdır.

- *Hesap verilebilirlik*

Kamu çalışanları kamu kaynaklarını sorumlu, etkili ve hesap verilebilir bir şekilde kullanmalıdır.

Bunlar kamu yönetiminde uyulması gereken “genel davranış kuralları”dır.

### **Komiser Yardımcısı, Uyum Kuralları ve Yönetişim (Deputy Commissioner, Conduct Compliance and Governance)**

Komiser yardımcısı, davranış ve standartları belirleme, inceleme ve soruşturmalarla ilgili olarak Komiserin yasal sorumluluğunun gözetiminden sorumludur. Bu sorumluluklar, kurumsal raporlama ve fazla büyük olmayan suiistimler, standart denetimler, kamu yararına yapılan açıklamalar ile sevk ve değerlendirmeler konularını kapsar. Bu pozisyon aynı zamanda finans ve insan kaynakları ile ilgili kurumsal hizmetlerin sağlanmasından da sorumludur.

### **İcra Direktörü, Kamu Sektörünü Reforme Etme (Acting Executive Director, Public Sector Renewal)**

İcra direktörü, Komiserin yasal sorumluluğunun gözetiminden, kamu sektörü reformundan ve Parlamento'ya raporlanmasından sorumludur. Sorumluluklar, yasama

ve hukuk hizmetlerini, stratejik politika geliştirmeyi ve uygulama alanlarını kapsamaktadır. İcra direktörü, kamu sektörü liderliği ve Kamu Sektöründe Mükemmellik Merkezi (Center For Public Sector Excellence) aracılığıyla istihdam programlarının oluşturulması için de görev üstlenmektedir.

**Stratejik Birleşme ve Koordinasyon İcra Direktörü Yardımcısı (Acting Executive Director, Strategic Engagement and Coordination)**

Parlamento süreci, bilgi özgürlüğü ve lobicilerin kodunu ve kaydını içeren Komiser Ofisinin gözetiminden sorumludur. Diğer kilit görevleri stratejik yönetim, koordinasyon, etkinlikler yönetimi, protokol ve stratejik projelerin koordinasyonunu yapar.

**İcra Direktörü, Bilgi Sistemleri, Değerlendirme ve Raporlama Yardımcısı (Acting Executive Director, Information Systems, Evaluation and Reporting)**

İlgili direktör, kamu otoritelerinin idari performans, izleme ve raporlama ile ilgili yasal sorumluluklarının denetlenmesinden sorumludur. Bu sorumluluklar, veri toplama süreçlerinin yanı sıra performans değerlendirme ve güvence programlarını da kapsamaktadır. Bunların yanında medyadan, bilgi iletişim teknolojisi politikasından ve politikanın planlanmasından sorumludur.

**İcra Direktörü, İşgücü Performansı ve Danışma Hizmetleri Yardımcılığı (Acting Executive Director, Workforce Performance and Advisory Services)**

İcra direktörü, işgücü performansının gözlemlenmesi, ajans danışma hizmetleri ve kamu sektörü icra müdürlerinin seçimi ve atamalarıyla ilgili Komiserin yasal sorumluluğunun gözetiminden sorumludur. Bu sorumluluklar, kamu yönetimi, yönetim ve işyeri performansı konularında bakanlık ofislerine, icra müdürlerine ve acentelik personeline bütünlüğün teşviki için üst düzey tavsiyeleri ve desteği içerir. Bu

direktörün ayrıca, yeniden yapılandırma, işten çıkarma, üst düzey yönetici hizmeti ve işgücünün idaresiyle ilgili sorumlulukları vardır.

### **Baş Finans Görevlisi (Chief Finance Officer)**

Maliyet, finans ve yönetim raporlama hizmetlerini yerine getirmektedir.

### **Stratejik İnsan Kaynakları ve Destek Müdürü (Acting Manager Human Resource Strategy and Support)**

Komisyon genelinde yönetime ve çalışanlara yönetim ve çalışma ilişkileri önerileri sunar.

Komisyonun en önemli raporu "Ahlak ve Etik Kuralları" başlıklıdır.

## **2. Raporlar**

Avustralya'da kamu sektörünün ana felsefesi "*hesap verilebilirlik*"tir" (*accountability*). Kamu sektörünün hesap verilebilirlik çerçevesinde faaliyet göstermesi için aktif bir şekilde çalışılır. "*Kamu güveni*" (*public trust*) sektörün etkinliği açısından kritik bir öneme sahiptir.

Kamu Sektörü Komiseri (Public Sector Commissioner), etik kuralları oluşturur, kamusal ahlakı geliştirmek için programlar ve materyaller hazırlar. Etik kurallar Batı Avustralya Resmi Gazetesinde yayımlanmıştır.<sup>23</sup> Ancak bunlar parlamento tarafından değiştirilebilir. Kamu kurumları bu doğrultuda kendi davranış kurallarını ve politika gerekliliklerini, liderlik ve rehberlik kurallarını belirler ve bu konuda çalışanlarını bilgilendirir. Üzerinde anlaşmaya varılmış bir etik veya değer seti, örgütsel davranışta önemli bir unsurdur. Bununla birlikte etik bir kültür yaratılmasına ve yaratılan bu kültürün korunmasına yardımcı olan birçok unsurdan yalnızca biridir.

---

<sup>23</sup> State Law Publisher 2012, 'Public service', Western Australian Government Gazette, no. 114, p. 3004.



### *Kamuda Beklenen Davranış Standartları*

Etik kodlar, tüm kamu sektöründeki kurumlar ve çalışanlar için minimum davranış standartlarını belirlemektedir. Temel olan üç ilke vardır:

- 1.Kişisel ahlak,
- 2.Başkalarıyla olan ilişkiler
- 3.Hesap verilebilirlik.

Bu etik kodları desteklemek amacıyla kamu kurumları kendi davranış ve etik kodlarını oluşturur ve kamu çalışanları görevlerini yerine getirirken bu kuralları temel olarak alır.

Batı Avustralya'da kamu çalışanlarının 2013 yılında etik kodlar ve politikalar konusundaki farkındalığı artmıştır. Yapılan "Çalışan Algılama Anketi"ne göre, 2012 yılındaki % 84 olarak ölçülen "farkındalık" 2013 yılında %92'ye yükselmiştir. Etik kuralları teşvik etmek ve çalışanların farkındalığını arttırmak için bir dizi strateji geliştirilmiştir. 2013 yılında kamu sektöründeki örgütlerin hemen hemen hepsi kamu sektöründe yeni çalışmaya başlayanlar için bir uyum programı kullanmaya başlamışlar ve istihdamın başından itibaren çalışanlardan beklenen davranış standartlarını bildirmişlerdir. Ayrıca Komisyon bireylerden beklenen ahlaki davranış türlerine ve kamunun hesap verilebilirlik ilkesine uygun olarak çalışması için kişisel katkıların rolüne ilişkin bir kamu sektörü tanıtım programı yürütmektedir.

*Güven pozisyonları için istihdam (Recruiting for positions of trust)*

Halkın güvenini sürdürmenin en temel prensibi “hesap verilebilirlik”tir. Bu ilke en alt seviyeden en üst seviyeye kadar tüm çalışanlar için işe giriş aşamasında başlar. Yolsuzluk ve etik olmayan davranış örnekleriyle az da olsa karşılaşılsa da bu durum “güven kaybına” yol açacağı için kamu yönetimine önemli zararlar vermektedir. Çünkü kaybedilen güveni yeniden tesis etmek uzun zaman almaktadır. Bunun önüne geçebilmek için “Hesap Verilebilir ve Etik Karar Alma Programı” (The Accountable and Ethical Decision Making Program-ADEM) oluşturulmuştur. Bu program gerçek etik ikilemlerle ilgili içsel çatışma durumlarındaki davranış beklentilerini tartışmak, açıklamak için geliştirilmiştir. ADEM eğitimi kuruma özgü davranış gereksinmelerini ve riskleri yansıttığı için önemlidir. Bu sayede çalışanlar günlük çalışmalarında etik ikilemlerle karşı karşıya kaldıklarında nasıl karar vereceklerini anlayabilirler. Komisyon bu programı destekler ve sürdürür.

ADEM’de çalışanlardan beklenen davranış standartları hatırlatılmakta, düzenli bilgilendirme toplantıları yapılmaktadır, personel bültenleri yayınlanmakta ve internet siteleri kurulmaktadır. Günlük hayatta işleri “doğru yapmak” kamu sektöründe çalışanlar için hedeftir ve kamu sektöründe çalışan yöneticiler bu davranış yöntemini modeller. Bununla birlikte birtakım stratejiler uygulanarak kamuda etik çalışma tarzı gözlemlenmektedir.

Sonuç olarak, kamuda temel amaç bütünlüğün sağlanması ve dürüstlüğün sürdürülebilmesidir. Hesap verilebilirlik ve ahlaki karar verme alanında eğitim görmüş kıdemli liderlerin eylemleriyle desteklenen kamu çalışanları, temel amaçlarını etik kültürü savunmak olarak görmektedirler. Kamu sektöründeki örgütlerin hemen hemen hepsi etik kodlara uygun davranış kuralları geliştirmekte ve bu kuralları zaman içinde revize etmektedirler. Mevcut kanıtlar göstermektedir ki, kamu sektöründe etik olmayan davranışlar yapılan bu çalışmalar sonrasında çok azalmıştır. Batı Avustralya

Kamu Sektörü Komiseri, kamu sektöründeki değişimi kaçınılmaz olarak tanımlamış ve başarılarını tanımlayan şeyin “değişim” üzerine kurdukları müşterilere ve topluma hizmet sunma biçimi olduğunu belirtmiştir.<sup>24</sup>

### ***Değerlendirme***

Avustralya’da ve Batı Avustralya’da kamu yönetimine duyulan güven ve hesap verilebilirlik çok önemlidir. Bu sebeple bu ilkelerin hayata geçirilebilmesi için ilgili Komisyonlar tarafından gereken tedbirler alınmaktadır. Etik sistemden ise yine bu Komisyonlar sorumlu olmakla birlikte Komisyonun başında bulunan Komiserler oldukça etkilidir. Kamu sektörü standartlarını, etik kodları ve davranış kurallarını belirlerler. Sistem Avustralya’da “Etik Danışma Servisi”, “Etik İletişim Ofisi Ağı” ve Liyakat Koruma Komiseri Ofisi ile desteklenmiştir. Batı Avustralya’daki “ADEM” programı ise yine etkili çalışan bir sistem olup kamu personelinin etik davranış standartlarını yükseltmiştir. Avustralya ve Batı Avustralya’da kamu personeli teşvik edici ve destekleyici bir sistem kurulduğunu söyleyebiliriz.

---

<sup>24</sup> <https://publicsector.wa.gov.au/publications-resources/psc-publications/annual-reports/public-sector-commission-annual-report-2015/16/commissioners-message, 08.02.2017>.

#### IV- ALMANYA

Almanya, 1990 yılından beri on altı ayrı federe devletten (die Lander) oluşan federal bir devlettir (das Bund). Berlin ve Hamburg Şehir devleti olarak adlandırılmakla birlikte federe devlet statüsündedirler. Federal devlet ve federe devletler ayrı hukuki, idari ve yargısal yapılanmalara sahiptirler. Yasama g¼c¼ b¼y¼k ölç¼de merkezde, yür¼tme g¼c¼ ise eyaletlerde toplanmıştır (Schneider: 2008). Rusya'dan sonra Avrupa'nın en yoğun n¼fuslu ¼lkesi olan Almanya, iřg¼c¼ ve end¼strisiyle k¼resel ekonomi üzerinde b¼y¼k rol oynayan gelişmiş bir ¼lkedir.

Almanya'da federal devlet ve federe devletler arasında olduğu gibi federe devletlerin de kendi aralarında farklılıklar gözlemlenmektedir. Federe devletler, desentralizasyon mekanizmasının kendilerine tanıdığı özerklik sonucu kendi hukuki düzenlemelerini oluşturma ve uygulama yetkisine sahiptirler. Yerel düzeyde geçerli olan hukuki düzenlemelerin federal mevzuata nispeten daha esnek olduğu gör¼lmektedir. Bunun sebebinin, "Lander", yani yerel halkın/idarenin doğrudan demokrasi uygulamasına daha yakın olduğu d¼ř¼n¼lmektedir (Freitag & Vatter, 2009: 410-438) (Nagel & Nagenborg & Reijers & Bencin & Strle & Nedoh, 2015: 13). Federe devletler kendi ilerinde merkezi bir yönetim benimseyebildikleri gibi (Berlin örneği), bölgesel özerk bir yapı (Bavyera örneği) da sergileyebilmektedir.

Etik konusu Almanya'da devlet yönetiminin farklı seviyeleri içinde, federal devlet ve eyaletler bazında düzenlenmiştir. Eyaletlerin etik takdiri yapmak ve bölgesel etik komisyonları kurmak yetkilerini içeren kendi bölgesel hukuk düzenlemeleri mevcuttur.

Almanya, etik kavramının gelişimi ve uygulanması konusunda kökl¼ bir geçmişe sahip olmakla birlikte, ne federal düzeyde ne de eyaletler bünyesinde bağımsız bir kamu görevlileri etik kuruluna sahip değildir. Etik alışmalar ve

organizasyonlar daha çok tıp ve akademik araştırmalar üzerinde biçimlenmiştir. 2001-2007 yılları arasında aktif olan Ulusal Etik Kurulunun devamı niteliğinde olan ve 2007 yılında kurulan Alman Etik Kurulu (Deutscher Ethikrat), Almanya'da etik konusunda en kapsamlı görev tanımına sahip idari kuruluştur. Federal bir kuruluş olan Alman Etik Kurulu, etik ile ilgili meselelerde ve kanun yapımı sürecinde görüş bildirmektedir.

Almanya'da etik ile ilgili olarak farklı alanlarda çalışan merkezi ve yerel seviyede birçok kurul/merkez/komisyon vardır. Bunlar, yaptırım uygulamaktan çok görüş bildiren danışma kurulları niteliğindedirler. Federal düzeyde etik alanında çalışan oluşumlar arasında öne çıkan oluşumlar şunlardır:

- Alman Etik Kurulu (German Ethics Council - Deutscher Ethikrat)
- Sağlık Bilimleri Alman Etik Referans Merkezi (The German Reference Centre for Ethics in the Life Sciences - Das Deutsche Referenzzentrum für Ethik in den Biowissenschaften - DRZE)
- Meclis tarafından kurulan Etik Çalışma Komisyonları (study commissions - Enquete- Kommissionen)
- Güvenli Enerji Temini Etik Kurulu (Ethics Commission Secure Energy Supply (Ethik kommission Sichere Energieversorgung)

Federe devletler kendi yasama yetkilerine dayanarak kendi sistemleri ile sınırlı kalmak üzere bağımsız etik kurulları kurabilmektedir. Almanya'da bu şekilde kurulan ellinin üzerinde etik kurulu/komisyonu bulunmaktadır (ör. Tıbbi konularda görüş bildiren Berlin Etik Komitesi). Ancak bu kurulların/komisyonların hiçbirisi kamu görevlileri ile ilgili değildir. Bu idari oluşumların konularının ekseriyetle tıp, hayvan deneyleri, çevre, teknoloji, enerji, veri toplama, araştırma, inovasyon gibi toplum ve

bilim ile ilgili konularda şekillendiği görülmektedir. Bu kurulların/komisyonların görev alanları kuruluş kanunlarına belirtilen konu ile sınırlı olmaktadır.

Almanya, federal ve federe düzeyde ayrıntılı bir mevzuata sahip olan bir hukuk devleti olduğu için kamu görevlilerinin uyması düşünülen kuralları kanunlar ve yönetmelikler ile o kadar belirli düzenlemiştir ki, kamu görevlileri etiği ile ilgili ayrı bir idari oluşum ve etik mevzuatına ihtiyaç duymamıştır. Her ne kadar yazında bu konuda da çalışmalar yapılması gereği tartışılmış ve desteklenmişse de bugüne değin somut bir gelişme olmamıştır.

### ***Almanya'da Kamu Yönetimi***

#### **a. Genel Yapı**

23 Mayıs 1949 tarihli Federal Almanya Anayasası (Grundgesetz), devletin ve Alman kamu yönetiminin yapısının temel prensiplerini belirlemiştir:

- Federe devletler (Länder), kendi egemenliklerine sahip birer devlet olarak Federasyonun birer üyesidirler.
- Yerel otoritelerin yerel işleyişe dair yüksek derecede özerklikleri garanti altına alınmıştır.
- Yasama, yürütme ve yargı erkleri birbirinden bağımsızdır, bir başka deyişle kuvvetler ayrılığı vardır (GG m. 30).

Federal Almanya Cumhuriyeti, federe devletlerden (Länder) oluşan federal bir devlettir (Bund). Federasyon yapısı içinde 16 federe devlet ve bunların içinde 14.308 yerel otorite bulunmaktadır.

Almanya'da federe devletler iki kategoriye bölünmüştür:

\*Yerel devletler (Baden-Württemberg, Bavaria, Brandenburg, Hesse, Mecklenburg Western-Pomerania, Lower Saxony, North-Rhine/Westphalia, Rhineland-Palatinate, Saxony, Saxony-Anhalt, the Saarland, Schleswig-Holstein, Thuringia) ve

\* Şehir devletleri (Berlin, Bremen and Hamburg).

### **b. “Kamu Görevlisi” Kavramının Kapsamı**

Kamu görevlisi, genel itibariyle işvereni devlet olan ve kamuda çalışan kişi olarak tanımlanmakla birlikte, bu tanımın kapsamı ülkeden ülkeye değişiklik gösterebilmektedir. Bir ülkede kamu görevlileri topluca düşünüldüğünde o ülkeye dair kamu hizmeti algısı da ortaya çıkacaktır.

Almanya’da kamu görevlileri bakımından üç çeşit istihdam mevcuttur (UN Germany Report: 4):

1) Resmi devlet memurları (Beamte): Alman kamu yönetiminde bu grup, en çok iş güvencesine sahip olmakla birlikte grev yapma hakları yoktur. Kamu Sektörü Hizmet ve Sadakat Kanununa göre (Public Sector Service and Loyalty Law) (öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis) işe alınır ve işten çıkarılırlar.

2) Özel hukuka tâbi sözleşmeli kamu personeli (Angestellte): Bu grupta yer alan görevliler çoğunlukla eğitilmiş olup, çeşitli alanlarda ve genel olarak teknik işlerde ve ofis işlerinde çalışırlar.

3) Ücretli çalışanlar (Arbeiter): Bunlara “mavi yakalı çalışanlar” adı da verilir. Bunlar daha çok inşaat gibi düşük vasıflı işlerde çalışırlar.

Federal idare, yerel idare ve belediye idaresinde devlet çalışanları ve devletin sahip olduğu işletmelerde çalışan kamu görevlileri vardır.

### c. Hukuki Boyut

Almanya, kamu yönetimi bakımından hukuk devleti ilkesini temel almış bir Kıta Avrupası ülkesidir. Hukuk devleti ilkesinin gereği olarak yasal idare ilkesi geçerlidir. İnsan haklarını etkileyen tüm idari işlemlerin yasal bir dayanağı olması ve kanunlara uygun biçimde uygulanması gerekir. İdari usulleri belirleyen genel bir usul kodu, İdare Usul Kanunu (Administrative Procedure Act) mevcuttur. Bu Kanun, idari işlem ve eylemi tanımlar, idare ve vatandaşların görevlerini belirler.

İdari işlemlere ilişkin temel prensipler;

- vatandaşlara eşit muamele (equal treatment of all citizens),
- idari süreçlerin şeffaflığı (transparency of administrative procedures),
- bireysel hakları korumak (safeguarding of individual rights),
- resmi dosyalara erişim hakkı (right of access to official files),
- kişisel verilerin gizliliğidir (protection of individual data).

İdari yargı, Türkiye’de olduğu gibi üç dereceli sisteme sahiptir. Fakat Almanya’nın federal yapısı nedeniyle sistem Türkiye’dekinden farklı düzenlemeler içermektedir. İlk derece mahkemesi olan idare mahkemesinin kararlarına karşı başvurulabilecek istinaf mahkemeleri (appeal courts) ve Türkiye’deki Danıştay’a denk gelen ancak federal düzeyde olan bir yüksek idare mahkemesi (Federal Administrative Court) bulunmaktadır. Bununla birlikte bazı eyaletlerde Ombudsman kuruluşları ya da görevlileri de bulunmaktadır.

Almanya’da kamu görevlilerinin cezai sorumlulukları vardır. Kamu görevlilerinin işledikleri suçlar ceza mahkemelerinde görülür. Bu suçlar ancak kamu görevlisi tarafından işlenebilen, rüşvet ve görevi kötüye kullanma gibi faili suçun tanımında belirlenmiş suçlardır.



Almanya'da kamu görevlileri için düzenlenmiş ayrı bir etik kanunu yoktur. Bununla birlikte, kamu hizmetine ilişkin düzenlemelerde bulunan genel prensiplere kamu görevlilerinin uyması gerektiği kabul edilmektedir. Bu düzenlemeler:

- Anayasa,
- Kanunlar,

i) Kamu görevlilerinin hak ve yükümlülüklerinin kapsamını düzenleyen Kamu Görevlileri Kanunu (The Civil Servants Framework Act)

ii) Federal ve Devlet Kamu Görevlileri Kanunları,

iii) Kamu görevlilerinin, kamu çalışanlarının ve diğer ücretlilerin tarafsızlıklarını etkileyen konularda üstlerini bilgilendirme yükümlülüklerini düzenleyen İdari Usul Kanunu (The Administrative Procedure Act)

- Diğer düzenleyici işlemler (Yönetmelikler, Direktifler vs.) ve,
- İş akdidir.

Bu düzenlemelere göre kamu görevlileri (Trust in Government, 2000: 149):

- Görevini yerine getirirken tarafsız ve adil olmalı, menfaatleri ile değil, kamu yararına sadık bir şekilde hareket etmelidir,
- Her zaman hizmete hazır olmalıdır,
- Üstlerinin emirlerine uymalıdır,
- Hukuka aykırı bir durumla karşılaştıklarında üstlerine ya da yetkili mercilere bildirmekle yükümlüdür (the duty to remonstrate),
- Başka bir meslekte çalışmamalıdır,
- İş ile ilgili konularda sır saklama yükümlülüğü vardır,
- Grev hakkı bulunmamaktadır,
- Memuriyet süresi kural olarak ömür boyudur,

- Amirin altında çalışan kamu görevlileri ve aileleri ile ilgilenmek yükümlülüğü vardır,
- Kamu görevlisine hizmet derecesine/görevine uygun bir ücret verilmelidir,
- Kamu görevlisi işinden ötürü hediye ya da ayrı bir ödeme kabul edemez.

Yukarıda sayılan genel prensipler incelendiğinde, kamu görevlileri için belli bir davranış standardı getirilmesinin amaçlandığı görülebilir.

En temel prensipler hizmet etmek ve sadakattir. Federal devlet bünyesinde çalışan devlet memurları (Beamte) göreve başlarken “görevlerini titizlikle yerine getireceklerine” dair yemin etmekle yükümlüdürler<sup>25</sup>.

Kanunlarda düzenlenen genel prensipler dışında Yolsuzluğun Önlenmesine İlişkin Direktif gibi (Anti-Corruption Directive) direktifler ile kamu görevlilerinin davranışlarının etik kurallara uygunluğu sağlanmaya çalışılmıştır. Bu düzenlemeler yaptırımdan ziyade belirtici ya da ödüllendirici nitelikte olup etkin bir yaptırım mekanizmasından yoksundurlar. Yolsuzluk soruşturmasında işbirliği yapan kamu görevlilerine ödül verilmesi, ödüllendirici nitelikte; kamu görevlilerinin hediye kabul edemeyeceği kuralı ise belirtici nitelikte kamu hizmeti düzenlemelerine örnektir.

Alman kamu yönetimi bakımından özellik arz eden bir husus, kamu görevlisinin etik davranışlarının terfi sürecinde göz önünde bulundurulmasıdır. Performans denetiminde etik davranışların ölçü olarak alınması, aynı zamanda ödüllendirici nitelikte kamu hizmeti anlayışına da örnek teşkil etmektedir.

Kamu görevlilerinin etik olmamakla birlikte ayrıca suç teşkil eden bazı davranışları ise ceza mevzuatında düzenlenmiştir:

---

<sup>25</sup> “Ich schwöre, das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und alle in der Bundesrepublik geltenden Gesetze zu wahren und meine Amtspflichten gewissenhaft zu erfüllen. (So wahr mir Gott helfe)”

“I swear to uphold the Basic Law of the Federal Republic of Germany and all laws valid in the Federal Republic and to fulfill my official duties conscientiously. (So help me God)”

- Doğrudan ya da dolaylı, aslen ya da yardımcı olarak, tamamlanmış ya da teşebbüs aşamasında, kamu görevlileri tarafından işlenen her türlü yolsuzluk fiili,
- Resmi karar verme mekanizmasında tarafsız olmamak,
- İş yeri ya da kamu güvenini kötüye kullanmak (abuse of public trust)

Alman Ceza Kanunu'nun 331 ve 332. maddelerinde rüşvet ya da herhangi bir biçimde ödeme kabul etmek ve 226. maddede görevi kötüye kullanmak, kamu güvenini ihlal suçu olarak cezalandırılmıştır.

## 1. Alman Etik Kurulu (Deutscher Ethikrat)

Almanya'da federal ya da federe devletler düzeyinde kamu görevlileri için ayrı bir etik kurulu bulunmamaktadır. Bununla birlikte Alman Etik Kurulu, Federal düzeyde etik ile ilgili konularda genel görevli merciidir.

### a. Mevzuat

16 Temmuz 2007 tarihinde Federal Hukuk Gazetesinde yayımlanarak 1 Ağustos 2007 tarihinde yürürlüğe giren Alman Etik Kurulunun Kuruluşu Hakkında Kanun (Act on the Establishment of the German Ethics Council (Ethics Council Act - EthRG) ile Alman Etik Kurulu kurulmuştur<sup>26</sup>.

EthRG (Ethikratgesetz) m. 6 uyarınca Alman Etik Kurulu'nun izleyeceği Usul Kuralları (Rules of Procedure) belirlenmiştir. EthRG, Kurul ile ilgili maddi kuralları düzenlerken, 13 maddeden oluşan Usul Kuralları, Kurulun seçim, toplantı, karar gibi şekli mevzuatını oluşturur.

Usul Kurallarının değiştirilebilmesi için Kurul üyelerinin üçte iki çoğunluğunun talebi gerekir.

---

<sup>26</sup> Federal Law Gazette I p. 1385.

## **b. Görevler**

Alman Etik Kurulu'nun Kuruluşu Hakkında Kanununun 2. maddesine göre Alman Etik Kurulu, etik, toplum, hukuk, tıp ve özellikle yaşam bilimleri konuları ile ilgili olmak üzere, araştırma ve geliştirme ile bağlantılı olarak birey ve toplum üzerinde ortaya çıkabilecek sorunlar ile ilgilenir. Kurulun görevleri - sınırlı olmamak üzere- kanunda sayılmıştır. Anılan Kanunun 2. maddesine göre Kurul'un görevleri:

1. Toplumunu bilgilendirmek, toplumsal müzakere ortamı yaratmak ve farklı sosyal grupların dikkatini çekmek;
2. Siyasi ve hukuki çalışmalar için fikir ve öneriler hazırlamak ve
3. Diğer ülkelerin ulusal etik kurulları ve benzer kuruluşları ile uluslararası organizasyonlar arasında işbirliği sağlamaktır.

## **c. Üyeler**

Alman Etik Kurulunun Kuruluşu Hakkında Kanunun (EthRG) 2. maddesine göre Kurul, fen, tıp, teoloji, felsefe, etik, sosyoloji, ekonomi ve hukuk konularında uzman 26 üyeden oluşur. Üyeler sayılan disiplinlerde çalışan akademisyenler ile yaşam bilimleri alanında etik ile ilgili meselelere aşina olan kişilerdir.

Üyelerin yarısı Alman Meclisi (Bundestag), yarısı ise Federal Hükümet tarafından belirlenerek Alman Meclis Başkanı tarafından dört yıllık süre ile atanır. Üyeler aynı süre ile bir kez daha atanabilirler.

Üyeler Alman Meclis Başkanından yazılı olarak istifalarını isteyebilirler.

Kurulda farklı etik yaklaşımlarının temsilcileri bulunması ve çoğulcu bir fikir ortamının sağlanması amaçlanmıştır. Bu sebeple Kurul üyeleri merkezi ya da yerel düzeyde hiçbir yasama organının üyesi olamazlar. Üyelerin bağımsız nitelikleri anılan Kanunun ilk maddesinde vurgulanmıştır.

EthRG madde 9'da, üyelerin bağımsızlığı, tarafsızlığı ve sır saklama yükümlülükleri düzenlenir. İlgili düzenlemeye göre, üyeler kimseden talimat almazlar; yalnızca kendi kanaat ve vicdanlarıyla bağlıdırlar.

Belli bir konuyla ilgili olarak menfaat çatışması yaşayacağını düşünen üye, bunu derhal Başkan ya da Başkan yardımcılara bildirmeli ve onlarla müzakere etmelidir. Müzakare sonucu menfaat ihlali çözülemezse Kurul, menfaat çatışması yaşayan üyenin gıyabında, onun münferit olaya ilişkin görüşme ve oylamalarda bulunup bulunmayacağına karar verir.

Üyeler, üyeliklerinin askıya alınmasını da isteyebilirler. Üyeliğin askıda olması, üyenin Kurula ilişkin tüm bildirimleri almakla birlikte toplantılara, çalışma gruplarına katılmayacağı ve mazeretli sayılacağı anlamına gelir. Askıda olan üye, oy veremez, Kurul seçimlerine katılamaz, Kurul üyesi olarak anılamaz.

#### **d. Kurulun İşleyişi**

Üye sayısının yarıdan fazlası toplantı yeter sayısıdır; karar yeter sayısı ise çoğunluk olarak belirlenmiştir (Usul Kuralları m. 2).

Başkan ve başkan yardımcıları Kurulun mutlak çoğunluğu ile seçilirler (Usul Kuralları m. 3). İlk turda çoğunluğa ulaşılamazsa ilk turda en çok oy alan iki aday arasında salt çoğunluğa dayalı ikinci bir tur olur. Beraberlik olması durumunda kısa bir görüşmenin ardından üçüncü tura geçilir. Bu turda da beraberlik olursa kura çekilir.

Başkan ya da başkan yardımcısı Kurul çalışma takvimini hazırlar. Kurul tarafından hazırlanan program, yıllık olarak yenilenir.

Kurul, Meclis ve Federal hükümeti her takvim yılı sonunda faaliyetlerini anlatan bir rapor ile bilgilendirir. Kurul her takvim yılında etik ile ilgili en az bir konu üzerinde çalışır; görüş, öneri ve raporlarını yayımlar.

#### **e. Toplantılar**

Kurul toplantıları kural olarak ayda bir kere Berlin'de gerçekleşir. Olağanüstü toplantılar en az yedi üyenin isteği ile 10 gün içinde yapılır. Her toplantının gündemi önceki toplantıda belirlenir. Başkan ya da Başkan yardımcıları en az üç üyenin isteği üzerine ek gündem oluşturabilirler.

Kurul toplantıları kural olarak kamuya açıktır. Çoğunluğun gerekli görmesi halinde toplantı kamuya kapalı olarak da yapılabilir. Buna karşılık çalışma gruplarının faaliyetleri kamuya açık değildir. Kamuya açık toplantılara katılımcı sayısı mevcut fiziki koşullarla sınırlı olmakla birlikte Kurul ses ve görüntü kaydı alınmasına izin verebilir.

Kurul, Meclis ya da Federal hükümet üyelerini müzakerelere katılmak üzere davet edebilir.

#### **f. Kurulun Niteliği**

Alman Etik Kurulunun görev alanı etik ile ilgili meseleleri kapsamakla birlikte, münhasıran kamu görevlilerinin etik/etiğe aykırı davranışlarını incelememektedir. Her ne kadar Meclis bünyesinde ve yalnızca meclis üyelerinin hareketlerini inceleyen bir etik komite bulunsa da, Almanya bugüne değin kamu görevlileri için bağımsız bir Kurula ihtiyaç duymamıştır. Almanya'nın bu tercihi konusunda "geleneksel" ve "modern" olmak üzere iki farklı yaklaşım vardır (Strohm 2001: 5).

Geleneksel görüş, yeni etik kurallarına ihtiyaç olmadığından, Almanya'da OECD gibi uluslararası örgütlerin direktif ve tavsiyelerini göz ardı edilebileceğidir

(Derlien 2000: 157). Mevcut kanunlar ve düzenlemeler, davranış kurallarını belirlemekte yeterli olduğu gibi ayrıca "Prusya Ahlakı" ile de desteklenmiştir. Yolsuzluk gibi etik olmayan davranışların ortaya çıkmasındaki neden, düzenleme yetersizliği değil, yasal düzenlemelerin ihmali ve bürokratik ahlakın azalmasıdır. Bu nedenle kamu görevlileri bakımından ayır bir Etik Kurula gerek yoktur.

Modern görüş ise Almanya'da kamu görevlilerinin etik standartları bakımından bir eksiklik olduğu ve dolayısıyla bağımsız bir Etik Kurula ihtiyaç olduğunu savunmaktadır (Sommermann: 1998).

Almanya'da kamu görevlileri için bağımsız bir Kurula ihtiyaç duyulmamış olmasının iki nedeni olabilir:

Birincisi, Alman hukuk sistemi katı bir Roma hukuku geleneğinin etkilerini taşımaktadır. Yazılı olmayan Anglosakson hukuk sisteminin tersine insan davranışlarını yazılı ve ayrıntılı biçimde düzenleyen bu anlayış, etkin bir hukuk devleti inşa etmiştir. Hukuk sistemi öyle sıkı bir ağ gibi örülmüştür ki, adeta yolsuzluk geçirmezdir. Kamu görevlilerinin yolsuzluk, rüşvet, görevi kötüye kullanma, menfaat kabul etme gibi etik olmayan davranışları Alman Ceza Kanununda düzenlenmiş olduğundan ayrıca bir Etik Kurulunun vereceği görüş niteliğindeki karara ihtiyaç duyulmamıştır.

İkincisi, Alman kültüründeki yüksek disiplin ve iş ahlakı, kamu görevlilerinin görevlerinde etik davranmalarını sağlamaktadır. Kamu görevine başlarken edilen yemin buna işaret etmektedir. Kamu görevlilerinin uyması gerektiği düşünülen etik kurallar, genel olarak idari metinlerle belirlenmiş ve belli ölçüde bir standardizasyon oluşturulmuştur.

Alman Etik Kurulunun varlığı ve kurumsal kimliği, Alman Halk Meclisi ve Federal hükümetle birlikte çalışıyor olması, kamu görevlileri bakımından ortaya çıkabilecek etik problemleri de içeren geniş görev tanımı, bugüne değin bağımsız ve ayrı bir Kurul oluşmamasının nedenleridir.

### **Değerlendirme**

Dünya üzerinde 176 ülke üzerinde Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International) tarafından yapılan araştırma sonucunda ortaya çıkan 2016 Yolsuzluk İndeksi'ne göre Almanya en az yolsuzluk olan ülkeler arasında Lüksemburg ve Britanya ile 10. sıradadır. İndeks "0 ile 100" arasında olup "0" en yüksek yolsuzluk oranını; "100" ise en düşük yolsuzluk oranını ifade etmektedir. Almanya'nın bu araştırmaya göre yolsuzluk indeksi 81'dir. En düşük indeks 90 ile Danimarka'ya ait olup takip eden ilk on sıradaki ülkeler, Finlandiya, İsveç, Avusturya, Norveç, Singapur, Hollanda, Kanada, Almanya, Lüksemburg ve Britanya'dır<sup>27</sup>.

Geçen senelere oranla yolsuzluk indeksinde aşağı sıralara düşen Almanya her ne kadar katı hukuk geleneği sebebiyle ayrı bir Kamu Görevlileri Etik Kurulu oluşturmamış olsa da, zaman içinde bu konu yeniden gündeme gelebilecektir.

**Tablo 3: 2016 Yolsuzluk İndeksi - En Düşük Yolsuzluk Oranına Sahip Ülkeler**

| <b>Ülke</b> | <b>İndeks</b> |
|-------------|---------------|
| Danimarka   | 90            |
| Finlandiya  | 89            |
| İsveç       | 88            |

<sup>27</sup> <https://www.welt.de/wirtschaft/article161490051/Deutsche-Beamte-lassen-sich-haeufiger-bestechen.html>, 27.02.2017.



---

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| Avusturya                         | 86 |
| Norveç                            | 85 |
| Singapur                          | 84 |
| Hollanda                          | 83 |
| Kanada                            | 82 |
| Almanya/Lüksemburg/Büyük Britanya | 81 |

---

Kaynak:TI,2017

---

## V- İSVEÇ

İsveç, parlamenter demokrasi ile yönetilen bir Avrupa ülkesidir. İsveç'te devletin başı olarak kral ya da kraliçenin temsili ve törensel görevleri vardır. İki meclisli yapınının 1971'de bırakılmasının ardından Riksdag adı verilen parlamento, halkın tek temsilcisi haline gelmiştir. Parlamantonun temel işlevi, kanun çıkarmak, vergi konulmasına ve oranlarına karar vermek ve hükümetin işleyişini takip etmektir (Öztürk, 2003: 69).

İsveç'te kamu sektörünün büyüklüğü tüm hizmetler göz önüne alındığında % 30'dur.

1998 yılında İsveç devleti, merkezi idarenin gelişimi ile ilgili bir kanun ile, geleceğin merkezi idaresinin anahtar kelimeleri, kalite, hizmet, liyakat ve etik olarak belirlemiştir.

Son 20 yıl içinde İsveç, merkezi yönetime ilişkin idari ilkelerini ayrıntılı düzenlemelerden performans denetimine doğru değiştirmiştir (Trust in Government: 2000, 281). Kurumlar kendi kaynaklarını kullanarak amaçlarını gerçekleştirmek konusunda kendi kararlarını almak sorumluluğu ile daha özgür hale gelmişlerdir. İsveç, kamu görevlilerinin, seçilmiş temsilcilerin kararlarını uygulamak görevleri olduğu, bu yüzden, kamu görevlileri için ayrı bir genel etik kodu düzenlemekten ziyade, etik ve kamu görevi konularının her kurum bünyesinde ayrıca tartışılması gerektiği yaklaşımına sahiptir. Bununla birlikte, kurum uhdesinde ayrı bir etik koduna ihtiyaç duyulup duyulmadığının tespit ve sorumluluğu kurumun kendisine aittir. Temsilci sistemine dayalı bir merkezi idare yapısına sahip olan İsveç'te kurumların yönetimleri kurumun idaresinden tamamen sorumlu ve yetkilidirler.

İsveç'in kurumlara yetki ve sorumluluk tanıyan kamu yönetimi anlayışı, bu kurumlar için tamamlayıcı politikalar gerektirmiştir. Temel Değerler Kurulu (Council on Basic Values) bu politikaları üretmektedir. Kurul, merkezi idare içinde yer alan kurumların uyması gereken prensipleri hayata geçirmekle görevlidir.

İsveç'te kamu görevlileri ile ilgili diğer bir kuruluş, Ulusal Kalite ve Gelişim Kuruludur (National Council for Quality and Development). Bu Kurul, kamu görevlilerinin etik ile ilgili konularda eğitimlerinden sorumludur.

### ***İsveç'te Kamu Yönetimi***

İsveç'teki mevcut yönetim ulusal düzeyde Riksdag (parlamento), bölgesel düzeyde şehir meclisi ve yerelde belediye meclisi ile yürütülür. Şehir meclisi hem bölgesel hem de yerel düzeyde temsil edilirken, belediyenin sorumlulukları yalnızca yerel düzeydedir.

1964 tarihli Yönetim Kanunu, mahalli idarelerin anayasal dayanağını oluşturur. Bu Kanunun ilk bölümünün 1. maddesi şöyledir: "İsveç'te kamu gücü, kaynağını tamamen halktan alır. Kamu yönetimi, hür kamuoyu ve genel seçim hakkı ile oluşur. Kamu yönetimi, temsili ve parlamenter devlet sistemi ile mahalli yerinden yönetim yoluyla gerçekleştirilir. Kamu gücü kanunlar çerçevesinde kullanılır."

İlk bölümün 7. maddesine göre ise, "İsveç'te yerinden yönetiminin temel birimleri belediyeler ve il meclisleridir. Belediyeler ve il meclislerinde karar alma hakkı, seçilmiş meclisler tarafından kullanılır. Belediyeler ve il meclisleri, görevlerini yerine getirmek için vergi koyabilirler".

İsveç, iller (counties), il meclisleri (county councils), belediyeler ve köylere (parishes) bölünmüştür. İller bölge seviyesindeki merkezi idare birimleridir. İl meclis

bölgeleri, genellikle illerle çakışır. Ancak, il meclislerinden ayrı olan (Göteborg, Malmö ve Gotland) üç belediye vardır. Köyler, kilise idaresinin mahalli birimleridir.

## **1. Kamu Görevlilerinin Hukuka Aykırı Davranışları**

İsveç'te kamu görevlilerinin belli davranışları Ceza Kanununa göre suç sayılmıştır:

- Aktif, pasif, doğrudan, dolaylı veya teşebbüs aşamasında olan yolsuzluk,
- Resmi işlem ve eylemlerinde taraf olmak,
- Görevini ve kamu güvenini kötüye kullanmak,
- Rüşvet.

İsveç Ceza Kanununda, kamu görevlilerinin görevleri sırasında işledikleri her türlü yasadışı faaliyet, görevi ihlal olarak düzenlenmiştir. Devlet kamu görevlilerinin ihmalleri sonucu işledikleri zararları ödemekle yükümlüdür.

Aktif ya da pasif rüşvet, İsveç Ceza Kanununda suç olarak kabul edilmiştir. Rüşvet vermek, kabul etmek, istemek; herhangi bir menfaat istemek, kabul etmek ya da menfaatten yararlandırmak suçtur. Bu suçun işlenebilmesi için, rüşvet ya da menfaati kabul edenin "çalışan" olması yeterlidir. Bu yüzden suç hem kamu sektörünü hem de özel sektörü kapsar. Rüşvet en az iki yıl hapis ile cezalandırılır. İsveç'in yolsuzluk karşıtı mevzuatı, bakanlar, milletvekilleri gibi çalışan statüsünde olmayan kamu görevlileri için de uygulanır.

## **2. Kamu Görevlileri Hakkında Etik Düzenlemeler**

İdare Kanununa göre, kamu sektörü çalışanları kendilerini ön yargılı hissedeceklerini düşündükleri bir durumda olduklarında, bunu idareye bildirmekle yükümlüdürler. Böylece idare kendilerini bu işle görevlendirmeyebilir.

İsveç İç İşleri Kanunu (Swedish Insider Act) ve Kamu İstihdam Kanunu (Public Employment Act), kamu çalışanları bakımından kişisel verilerin gizliliğini düzenler.

Kamu görevlilerinin diğer kamu görevlileri tarafından işlenen ya da işlendiğinden şüphelenilen görevi kötüye kullanma ya da yolsuzluk ile iddialarını bildirme yükümlülükleri ya da buna ilişkin bir prosedür yoktur. Böyle bir durumu ifşa eden kamu görevlisi hakkında bir koruma mekanizması da yoktur. Kamu için Parlamento Ombudsmanı ile kamu görevlilerinin ifşa edilmesi için özel prosedürler vardır.

### **3. Yolsuzlukla Mücadele**

İsveç kamu sektöründe İsveç Ulusal Suç Önleme Kuruluna (Swedish National Council for Crime Prevention) bildirilen vakaların % 35'inin çalışan veya meslektaşlar tarafından, % 50'sinin üzerindeki kısmının ise bireyler ya da medya tarafından bildirildiği gözlemlenmiştir.

#### **a. Etik Risk Alanları**

Her kurumda işlenen yolsuzluk vakaları olabilir ancak İsveç Ulusal Suç Önleme Kurulunun Linnaeus Üniversitesi ile yaptığı bir araştırmaya göre bazı alanlar diğerlerine göre daha hassastır. İsveç Ulusal Suç Önleme Kurulu altı tip risk alanı belirlemiştir:

- İhale ve alımlar
- Süregelen ödemeler
- Gelen ödemeler
- Denetim, soruşturmalar ve araştırmalar
- Hassas ya da stratejik bilgi

- Ruhsat ve belgeler

## **b. Mücadele Yöntemleri**

İsveç Ulusal Suç Önleme Kuruluna göre kurumların yolsuzlukla mücadele etmek için başvurabilecekleri dokuz yöntem vardır:

- Risk bilinci oluşturmak
- Temel değerlere uygun hareket etmek
- Sistematik risk analizi ve kontrol sistemleri geliştirmek
- Yıllık çalışan performans denetimi
- Açıklık ve şeffaflığı artırmak
- Çalışanlara görevi kötüye kullanma gibi hallere tanık olduklarında bildirim yükümlülüklerini hatırlatma
- Yöneticileri bilinçlendirmek
- Herhangi bir yolsuzluğun açığa çıkması durumunda gösterilecek tepkinin önceden belirlenmesi
- Korku kültüründen kaçınmak

## **c. Yolsuzlukla Mücadele Eden Kurumlar**

İsveç'te yolsuzlukla mücadele eden ve mücadeleye destek veren kurul ve kuruluşların bazıları şunlardır:

- Temel Değerler Kurulu (Council on Basic Values)
- İsveç Ulusal Suç Önleme Kurulu (Swedish National Council for Crime Prevention)
- İsveç Ekonomik Suç Otoritesi (Swedish Economic Crime Authority)

- İsveç Sosyal Sigorta Kurumu (Swedish Social Insurance Agency)
- İsveç Hapis ve Tahliye Servisi (Swedish Prison and Probation)
- İsveç Vergi İdaresi (Swedish Tax Agency)

#### **4. Temel Değerler Kurulu (Council on Basic Values)**

İsveç'te yolsuzlukla mücadele eden ve kamu görevlilerinin etik davranışları ile ilgilenen başlıca kurul, Temel Değerler Kuruludur. Kurul, kamu görevlileri etik kurulu vasfını taşımakla birlikte, görev alanı itibariyle daha kapsamlıdır.

##### **a. Kamu Görevi ve Temel Değerler**

“Prensip” ve “değer” kavramları idare tarafından birçok kez eş anlamlı olarak kullanılır. Hâlbuki bunlar birbirinden farklı kavramlardır. Prensipler, temel ve sürekli olmalıdır. Örneğin dürüstlük, bir değer olduğu gibi aynı zamanda kamu çalışanları tarafından belli bir zaman ya da mekâna bağlı kalınmaksızın uyulması gerekli temel bir prensiptir. Yeni Zelanda ve Avustralya örneğinde olduğu gibi, idareye hak ya da yükümlülük oluşturmak biçiminde kanun ve diğer düzenlemelerde prensiplere yer verilir (Principles and Values of Good Governance, 2015: 17).

Değerler de kural olarak kalıcı olmakla birlikte koşullara göre değişebilirler. Örneğin teknolojik gelişmeler ve sosyal talepler doğrultusunda şeffaflık ya da performans, birçok idare tarafından kullanılan kavramlardır. Vatandaş ve işletmelerin devlet ile olan pasif ilişkisinin (bilgilendirilmek gibi) interaktif bir hale dönüşmesi (verilere ulaşmak, karma hizmetleri üretmek gibi) sonucu açıklık da yeniden tanımlanan bir değer olmuştur.

İsveç, kamu görevlilerinin uyması gereken prensip ve değerleri yapılaşdırmak ve belirginleştirmek için düzenleme altına almıştır. Kamu görevlileri günlük çalışma hayatlarında bu düzenlemeye göre hareket ederler. Böylece kamu

görevlilerinin bağılı buldukları prensip ve değerler kişisel değil ortak hale gelmiştir. İdare, gerçekleştirdiği seminer ve çalışmalarla, danışma mekanizmalarıyla kamu görevlilerinin bu prensip ve değerleri bilmesini ve takip etmesini sağlar.

İsveç kamu görevlilerinin gerek kurum içi gerek vatandaşlara karşı olan işlem ve eylemlerinde uyması gereken ve Kamu Görevlileri Ortak Değerleri (Shared Values for Civil Servants) olarak adlandırılan değerler şunlardır (Common Basic Values for Central Government Employees, 2014: 7 vd.):

Demokrasi: İdari Usul Kanunu (The Instrument of Government), temel anayasal mevzuattan biridir. Bu Kanuna göre, İsveç'te tüm kamu gücü halktan, temsili demokrasi ve parlamenter sistemden kaynaklanır. Temsili demokrasinin gereği olarak seçilmiş üyeleriyle Riksdag, İsveç vatandaşlarının temsilcisidir. Riksdag, ülke yönetimi hakkında karar verir; hükümet de bu kararları merkezi idare kurumlarına talimat vererek uygular. İsveç kamu görevlileri, demokratik bir hukuk devletinde hizmet veririler. Vatandaşlar kamu görevlilerinin en üst yöneticisidir. Vatandaşların ödedikleri vergi ve harçlar neticesinde kamu görevlileri faaliyette bulunabilirler bu sebeple kişisel menfaatlerin iş ile kararlarda etkisi olamaz.

Yasallık: Kamu gücü kanunla ile uygulanır.

Objektiflik, tarafsızlık ve eşit muamele: Herkes kanunlar önünde eşittir. Devlet kurumları ve mahkemeler herkese eşit davranmalıdır. Aynı şekilde kamu görevlileri de tarafsız ve objektif olmalıdır. Kendilerine olan güveni sarsacak durumlarda bulunmamalıdır. Uygun olmayan teklif ya da durumların tesiri altında kaldıkları şüphesini dahi yaratmamalıdır. Böyle bir durum kamu güvenini hem kamu görevlisinin şahsı hem de çalıştığı kurum bakımından bozacağı için kamu görevlileri objektif ve tarafsız davranmalıdırlar.



İşle ilgili kişilerden ya da şirketlerden hediye kabul ederken son derece dikkatli davranılmalıdır. Rüşvet riski göz önünde bulundurulmalıdır. İsveç Ceza Kanununa göre, bir kamu görevlisi kendi ya da bir başkası lehine işle ilgili bir menfaat bekler ya da kabul ederse rüşvet almış sayılır.

Merkezi idare çalışanları, görevleri dışında ve çalıştıkları Kurumun faaliyetleri ile çatışan ya da Kurumun tarafsızlığına olan güveni ya da itibarını sarsacak ikinci bir işle uğraşamazlar. Aynı şekilde, kamu görevlerini yerine getirirken performanslarını düşürecek başka işlerde çalışmazlar.

Düşünce ve ifade özgürlüğü: İsveç demokrasisi düşünce özgürlüğü üzerine inşa edilmiştir. Düşünce ve ifade özgürlüğü, bilgiye erişim hakları demokratik sosyal sistemde vatandaşların hakkıdır. İdari Usul Kanununda her vatandaş görüşlerini yazılı, sözlü ya da herhangi bir şekilde ifade etme hakkına sahiptir. Sınırlamalar çok azdır ve kanun ile düzenlenmiştir. Kamu hizmetleri vatandaşların gözetimi altına alınmıştır. Böylece özgür kamuoyu ortaya çıkmaktadır.

Resmi belgeler kamuya açıktır. Vatandaşlar kamu idaresinden talep ettikleri halde idare ilgili belge ve bilgileri vatandaş ile paylaşır, kamuya açık olmak bu anlama gelir.

Bu konu ile ilgili sınırlamalar, ulusal güvenlik, kişisel verilerin gizliliği ve Anayasada saklı tutulan hallerdir. Bu konu, Bilgiye Erişim ve Gizlilik Kanununda (The Public Access to Information and Secrecy Act) ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Eşitlik, özgürlük ve onura saygı: Kamu gücü herkesin özgürlüğüne ve eşitliğine saygı göstermek zorundadır.

İsveç'in de tabii olduğu Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine göre, herkes özel ve aile hayatına, evlerine ve yazışmalarına saygı gösterilmesi hakkına sahiptir.

Elektronik iletişim de yazışma kavramına dâhildir. Kamu kurumları bu hakları yalnızca kanunlar ve belli koşullarla sınırlandırabilir.

Etkinlik ve hizmet: Kamu sektörü faaliyetleri mümkün olan en az maliyet ile yapılmalıdır.

## **b. Kurulun Görevleri**

Kurulun görevi, merkezi idare çalışanlarının devlet sektörü temel değerlerine ilişkin bilgi ve saygılarını güçlendirmek ve geliştirmektir.

İsveç Merkezi İdare Yönetimi, kurumların başlarındaki kişilere kurumların kaynakları ve çalışanlarının idaresi bakımından tam sorumluluk vermiştir. İsveç'in kurumlara yetki ve sorumluluk tanıyan kamu yönetimi anlayışı, bu kurumlar için tamamlayıcı politikalar gerektirmiştir. Temel Değerler Kurulu (Council on Basic Values) bu politikaları üretmektedir. Kurul, anılan ilkelere ilişkin bilgi ve saygıyı artırmak suretiyle merkezi idare içinde yer alan kurumların uyması gereken prensipleri hayata geçirmekle görevlidir.

Kurul, yazılı dokümanlar ve internet sitesi ile ulusal, bölgesel ya da kurum bazlı seminerler düzenleyerek kurumları ortak temel değerler ile ilgili çalışmalarında destekler.

Kurul, anılan değerler ışığında;

- Vatandaşlara nasıl davranılması gerektiği;
- Yolsuzluk ve uygunsuz davranışları önleyecek bir kültürün nasıl geliştirileceği konularında kamu idaresini bilgilendirir.

Bununla birlikte Kurulun yaptırım yetkisi bulunmamaktadır.

Kurul, yaptığı etkinlik ve seminerleri internet sayfasında düzenli olarak ilan eder.

## **Değerlendirme**

İsveç'te kamu görevlilerinin etik davranışları ile ilgilenen organ, Temel Değerler Kuruludur. Uluslararası Şeffaflık Örgütü tarafından yayımlanan 2016 Yolsuzluk İndeksi'nde yolsuzluğun en düşük olduğu ülkeler arasında üst sıralarda yer alan İsveç, oluşturduğu "Etik Değerler" sistemi ile etik uygulamalarında başarılı bir ülkedir.

Kamu görevlilerinin davranışlarının demokrasi ve hukuk devleti ile bağlantılandırılmış olduğu İsveç, yasama ve yürütme erklerinin güçler ayrılığı çerçevesinde ve aynı zamanda tam bir uyum içinde çalıştığı gelişmiş bir ülkedir. Hukuk devleti olmanın gerekleri, kanunlar kadar yürütmenin işleyişi içinde de etkin bir biçimde uygulanmaktadır. İsveç'in yolsuzlukla mücadelede olan başarısı da buradan ileri gelmektedir.

İsveç Temel Değerler Kurulu, oluşturduğu etik değerler ile kural koymaktan ziyade, teşvik edici bir yöntem izlemiştir.

## VI- YENİ ZELANDA

Yeni Zelanda'da devlete duyulan güven ve saygının temelinde kamu kurumları arasında oluşturulan entegrasyon yer alır. Halk kamu görevlilerinden etik kurallara uygun, dürüst ve profesyonelce hizmet etmelerini ve kamu yararını korumalarını bekler. Yeni Zelanda'da kamuya güven yüksek düzeydedir. Görev ve yetkinin kötüye kullanılması, kamuya olan güveni azaltacağından kamu görevlileri, bu güveni sağlamak rolleri bulunduğu bilincindedirler. Yeni Zelanda kamu kurumları, dünya üzerindeki en dürüst ve en şeffaf yönetime sahiptirler. Yeni Zelanda, kamu yönetiminde yolsuzluğun en az düzeyde olması ile tanınmıştır (Implementing the Code of Conduct - Resources for Organisations, 2009: 3).

### ***Kamu Yönetimi***

Yeni Zelanda kamu yönetimi anlayışında üst yöneticilere bölümlerini hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idare etmek kaydıyla geniş özgürlük tanınmıştır. Bu koşullarda merkezi bir kurumun doğru davranışın ne olduğu konusunda kategorik sınıflandırmalar ya da kurallar oluşturması yerinde olmayacağından, kamu hizmetine yönelik prensipler üzerinden zorlayıcı değil, yol gösterici düzenlemelere yer verilmiştir.

Kamu yönetiminde etik konusunda ise kamu görevlilerinin verdikleri kararlarda prensiplere uygun davranmalarını sağlayan, entegrasyon odaklı bir anlayış izlenmiştir<sup>28</sup>.

Yeni Zelanda Açık Devlet Ortaklığı (Open Government Partnership) üyesi olma yolunda ikinci eylem planını oluşturmuştur<sup>29</sup> OGP, devletlerin şeffaflık, yetkili vatandaşlar, yolsuzlukla mücadele ve yeni teknolojiler konularında yönetimi güçlendirmek konusunda taahhütlerini sundukları çok taraflı bir inisiyatifdir.

<sup>28</sup> <http://www.oecd.org/gov/ethics/2731878.htm>, 13.02.2017.

<sup>29</sup> <http://www.opengovpartnership.org/countries>, 14.02.2017.

OGP üyesi olmak için ülkeler, Açık Devlet Bildirisi yayınlamalı, kamuoyuna dayalı bir ülke eylem planı geliştirmeli ve süreç hakkında rapor vermelidirler. Yeni Zelanda Kamu Hizmetleri Komisyonu, 20 Ekim 2016 tarihinde 2016-2018 Ulusal Eylem Planını yayımlamıştır.

OGP 20 Eylül 2011'de 8 kurucu ülke olan Brezilya, Endonezya, Meksika, Norveç, Filipinler, Güney Afrika, İngiltere ve A.B.D. tarafından OGP Bildirisinin imzalanması ile ortaya çıkmıştır. 2011 yılından bu yana OGP 67 ülkeyi daha ortaklığa kabul etmiştir. Türkiye bu ortaklık bakımından aktif görünmemektedir.

### **1. Mevzuat**

1951 yılından sonra Yeni Zelanda'da kamu kesimi, 1962 tarihli Kamu Kurumları Kanunu (State Services Act) ile tanınan Kamu Hizmetleri Rehberi (Public Service Manual) ile yürütülmüştür. Kamu Kurumları Kanunu, kamu görevlilerinin kamu kurumlarının itibarını zedelemelerini suç saymış ve çalışanların davranışları ile ilgili düzenlemelere izin vermiştir. Bu düzenlemeler entegrasyon ve tarafsızlık, ofis çalışmalarının performansını düşüren faaliyetler ve resmi bilgilerin tutulması konularını içermiştir. 1980'lerin ortalarında devlet sektöründe yeniden yapılanma mevzuatı da etkilemiştir. 1988 tarihli Devlet Sektörü Kanunu ile 1962 tarihli Kanunun hükümleri ilga edilmiştir. 1988 tarihli Devlet Sektörü Kanununun 57. maddesine göre, Kamu Hizmetleri Komisyonu, kamu hizmeti bakımından uygulanacak minimum entegrasyon ve davranış standartlarını belirlemekle yükümlü merkez kurumdur (Questions and Answers, The Code of Conduct for State Services, "Standards of Integrity and Conduct": 7).

### **a. Kamu Hizmeti Davranış Kodu (Public Service Code of Conduct)**

Kamu Hizmetleri Komisyonu, 1990 yılında Kamu Hizmeti Davranış Kodunu (Public Service Code of Conduct)<sup>30</sup> yayımlamıştır. 2004 yılında Kamu Sektörü Değişiklik Kanunu (State Sector Amendment Act) ile Kamu Hizmetleri Komiserinin Kraliyet araştırma enstitüleri dışında kalan kamu kurumları çalışanlarına entegrasyon ve davranış kuralları bakımından tavsiye ve rehberlik sağlamak ve birçok Kraliyet birimi ve Parlamenter Kurumlar dahil olmak üzere çoğu kamu kurumu bakımından minimum entegrasyon ve davranış standartları belirlemek yetkilerini genişletmiştir. Kanunun Komisere tanıdığı yetkilerden biri de, Kurum bazlı da olabilecek biçimde davranış kodları oluşturmaktır.

Kodun belirlediği üç temel prensip bulunmaktadır (New Zealand Public Service Code of Conduct, 2005: 2):

1. Kamu görevlileri devlete karşı olan yükümlülüklerini profesyonellik ve entegrasyon anlayışı içinde gerçekleştirirler.
2. Kamu görevlileri, görevlerini dürüstlük, sadakat ve uzmanlıkla, vatandaşın ve meslektaşlarının haklarına riayet ederek yerine getirirler.
3. Kamu görevlileri özel hayatları ile kamu kurumunun itibarını zedelememelidirler.

### **b. Güvenilir Devlet ve Kamu Görevlilerinin Rolü**

Yeni Zelanda, 2005 yılında kamu kurumları için altı gelişim kuralı belirlemiştir<sup>31</sup>. Kamu görevlilerinin davranışlarının güvenilir olması için gerekli altı unsur şunlardır:

---

<sup>30</sup> [www.ssc.govt.nz/code](http://www.ssc.govt.nz/code), 14.02.2017.

<sup>31</sup> [www.ssc.govt.nz/dev-goals-diagram](http://www.ssc.govt.nz/dev-goals-diagram), 14.02.2107.

1. Kamu kurumlarının Kamu Hizmetleri Komiserinin davranış kodunda yer alan minimum standartları karşılayan entegrasyon ve davranış standartlarının olması gerekir.
2. Kamu kurumları entegrasyon ve davranış kurallarını geliştirmelidir.
3. Entegrasyon ve davranış kuralları kamu görevlilerinin davranışlarına entegre edilmelidir.
4. Yöneticiler davranışlarında entegrasyon ve davranış kurallarını model almalıdır.
5. Bu kuralların ihlalinin sonuçları kamu görevlileri tarafından bilinmelidir.
6. Kural ihlali olduğunda kurumlar kararlı davranmalıdır.

### **c. Entegrasyon ve Davranış Standartları Kodu (Standarts of Integrity and Conduct)**

Kamu Hizmetleri Komisyonu, Kanunun kendisine tanıdığı yetkilere dayanarak kamu kurumları bakımından uygulanacak tek bir davranış kodu olan Entegrasyon ve Davranış Standartlarını (Standarts of Integrity and Conduct)<sup>32</sup> geliştirmiştir. Kod, 30 Kasım 2007 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Davranış kodu tüm kurumlar için ortak prensip-bazlı standartlar içermektedir. Bu standartlar yol gösterici nitelikte olup zorlayıcı değildir.

Kod, genel olarak şu konuları içermektedir:

- Kamuya hizmet ruhu,
- Kuruluşların yürütmenin bir parçası olduğu ve hükümete saygılı olması gereği,
- Kamu kurumlarının parlamenter demokrasiyi desteklemekteki rolü ve
- Kamu görevlilerinin siyasi meseleler ile olan ilgisinin değeri.

---

<sup>32</sup> [www.ssc.govt.nz/code](http://www.ssc.govt.nz/code), 15.02.2017.

### **ca. Amaç**

Entegrasyon ve Davranış Standartları Kodu,

- Ortak bir hizmet ruhu geliştirmek ve kamu kurumları içinde farklı kişiler ve roller bakımından ortak davranış kuralları geliştirerek devlete olan güvenin güçlendirilmesini amaçlamaktadır.

- Kamu kurumlarında çalışan herkesten beklenen davranış biçimini düzenler. Böylece, kamu çalışanları, yükümlölüklerini ve kendilerinden ne istendiğini belirler.

- Bunun dışında, Entegrasyon ve Davranış Standartlarının hukuk kaynağı olma vasfı da bulunmaktadır. Buna göre, yargıçlar, görevli oldukları dava ile ilgili olarak çatışan menfaatler ya da değerler ile karşı karşıya kaldıklarında ve karar oluşturamadıklarında, anılan Kodu esas alarak karar verebilirler.

### **cb. Kapsam**

Entegrasyon ve Davranış Standartları Kodu, tüm kamu kurumları ve Komisyon yetkisindeki birçok Kraliyet birimini<sup>33</sup> (Crown Entities) kapsamaktadır.

Parlamento için ayrı bir kod bulunduğundan, parlamenterler Entegrasyon ve Davranış Standartları Kodu kapsamı dışındadırlar.

Komiserin Kraliyet araştırma ve eğitim enstitüleri, kamu iktisadi işletmeleri, Yeni Zelanda Polisi, Yeni Zelanda Savunma Güçleri ve Ombudsman Ofisi gibi parlamenter kurumlar ve Genel Denetim Ofisi bakımından entegrasyon ve davranış kuralları oluşturma yetkisi yoktur.

2013 tarihli Kamu Sektörü Değişiklik Kanunu Komiserin Kodu uygulama yetkisini Kamu Mali Kanununun 4A Kısımındaki şirketleri de kapsayacak şekilde genişletmiştir.

---

<sup>33</sup> [www.ssc.govt.nz/code-organisations](http://www.ssc.govt.nz/code-organisations), 14.02.2017.



## cc. Entegrasyon ve Davranış Standartları

Kod, her durum için ayrıntılı bir düzenleme yapmak yerine, tüm devlet organizasyonları bakımından evrensel değerler ifade eden standartlar (adalet, tarafsızlık, sorumluluk, dürüstlük vb.) içermektedir. Kamu görevlileri bu koda uymak ve kamu kurumları ile halk arasında yüksek seviyede güveni inşa etmekle yükümlüdür.

Kodun düzenlediği standartlardan ilki adalettir. Kişilere adil davranmak, kendi ya da başkası lehine ayrıcalık yapmamak anlamına gelir.

Koda göre, “herkese adil ve saygılı davranılmalıdır.” Kodun uygulama esaslarını açıklayan Komisyon Raporuna göre (Understanding the Code of Conduct – Guidance for State Servants), “herkese saygılı davranmak” ile kastedilenler şunlardır:

- Ayrımcılık yapmamak,
- Kişisel verilerin gizliliğini korumak,
- Taciz ya da zorbalık ederek meslektaşları ve vatandaşları tehdit etmemek,
- Meslektaş ve vatandaşların kültürel altyapılarına saygı duymak,
- Başkalarının güvenliğine özen göstermek,
- Meslektaşları tehlikeye ya da strese sokacak davranışlardan kaçınmak,
- İşyerinde çalışma performansının düşmesine neden olabilecek ilişkiler kurmamak,
- Eşitlik ve çeşitliliğe değer vermektir.

Kodun düzenlediği diğer bir standart, “sorumluluk”tur. Buna göre, kamu görevlileri, “hukuka uygun ve objektif” davranmalıdırlar. Kurumun kaynakları

dikkatlice ve amacına uygun olarak kullanılmalıdır, diğerk bir deyişle, kaynaklar etkin, etkili ve ekonomik biçimde kullanılmalıdır.

Kamu görevlileri, “dürüst” olmalıdır. En iyi şekilde çalışmalı ve görevlerini şahsi menfaatleri için kullanmamalıdır. Kendilerini yükümlülük ya da etki altına sokabilecek türde hediyeler kabul etmemelidirler. Çalışma saatleri içinde ya da dışında kendilerini ya da çalıştıkları kurumun itibarını zedeleyecek hareketlerden kaçınmalıdırlar.

Yeni bir işe başlarken ya da ikinci bir işi kabul ederken, ücretli olsun ya da olmasın, çalışılan kuruluştan onay alınmalıdır. Bu yeni iş, mevcut iş yükümlülükleri ile çatışma yaratmamalı ve performansı olumsuz etkilememelidir.

## **2. Kamu Hizmetleri Komiseri**

Yeni Zelanda’da 1912 yılında kurulan Kamu Hizmetleri Komisyonuna bağlı olarak Kamu Hizmetleri Komiseri, diğerk görevlerinin yanında, kamu görevlileri ile ilgili etik konularda görevli kişidir. Komisyonun görev tanımı yalnızca etik ile sınırlı olmayıp oldukça geniş kapsamlı bir görev alanına sahiptir (örneğin OGP).

### **a. Komiserin Yetkileri**

Kamu Hizmetleri Komiserinin Kraliyet araştırma enstitüleri dışında kalan kamu kurumları çalışanlarına entegrasyon ve davranış kuralları bakımından tavsiye ve rehberlik sağlamak ve birçok Kraliyet birimi ve Parlamenter Kurumlar dahil olmak üzere çoğu kamu kurumu bakımından minimum entegrasyon ve davranış standartları belirlemek yetkileri vardır. Komisere tanınan yetkilerden biri de, Kurum bazlı da olabilecek biçimde davranış kodları oluşturmaktır.

Komiserin Devlet Sektörü Kanununda belirtilen kurumlar üzerinde davranış kodunu uygulamak yasal yetkisi vardır. Komiser yetkisini kullandığında kurumların standartları uygulaması gerekir.

Davranış biçimlerine ilişkin standartları belirlemek işveren ile çalışan arasındaki ilişkinin bir parçasıdır. Kamu görevlisi ile komiser arasındaki ilişki ise daha mesafelidir. Komiser standartları belirler, yorumlar ve rehberlik eder (Questions and Answers, The Code of Conduct for State Services, “Standards of Integrity and Conduct”: 10).

Kamu Hizmetleri Komisyonu etiğin gelişmesi ve idaresinde önde gelmekle birlikte eğitime tabi tutmak ve iyi model oluşturmak konusunda inisiyatif üst yöneticilerdedir<sup>34</sup>.

Komiserin yetkisi dört şekilde ortaya çıkabilir<sup>35</sup>:

1. 1988 tarihli Kamu Sektörü Kanunu ve diğer mevzuattan,
2. Başbakan ve bakanlardan,
3. Kamu kurumlarının üst yöneticilerinden ve
4. Komiserin belli bir görevi yerine getirmesini isteyen Kabineden kaynaklı yetkilendirme söz konusu olabilir.

### **b. Komiserin Rolü**

Komiser, kamu yönetiminde entegrasyon ve davranış kurallarının sağlanması bakımından başlıca aktördür. Bu alana ilişkin minimum standartları belirler.

18 Temmuz 2013 tarihinde yürürlüğe giren Devlet Sektörü Değişiklik Kanunu, mevzuatta ilk kez Kamu Hizmetleri Komiserinin rolünü düzenlemiştir. Anılan Kanunun 4A maddesine göre, “Komiserin rolü, kamu kurumlarına liderlik yapmak ve aşağıda sayılan hususları sağlamak suretiyle Kanunun amacını gerçekleştirmektir;

- (a) Toplumda hizmet ruhunu geliştirmek,
- (b) Kurumlar arasında işbirliği ruhunu geliştirmek,
- (c) Yöneticileri belirlemek ve geliştirmek,

<sup>34</sup> <http://www.oecd.org/gov/ethics/2731878.htm>, 14.02.2017.

<sup>35</sup> <http://www.ssc.govt.nz/sscer>, 14.02.2017.

(d) Kamu kurumlarının başkanlarıyla entegrasyon ve davranış kurallarının yürütülmesi üzerinde çalışmak,

(e) Kamu kurumlarında işgücü ve personel ile ilgili konuları yönetmek,

(f) Kamu kurumlarının dizaynı ve kapasitesi üzerine tavsiye vermek,

(g) Kamu kurumları yöneticilerinin performanslarını ölçmek,

(h) Kamu hizmetlerinin etkin, etkili ve ekonomik sonuçlarını desteklemek,

(i) Kamu hizmetlerinde vekil kültürünü geliştirmektir.”

Komiserin rolü iki türdür:

1. Yasal makamın sahibi olarak Komiser, kamu kurumları, devlet kurumları ve genel olarak devlet sektöründeki meselelerde bağımsız olarak çalışır.

2. Kamu Hizmetleri Komisyonunun üst yöneticisi olarak Komiser, Komisyonun performansından dolayı Kamu Hizmetleri Bakanlığına karşı sorumludur.

Komiser ve yardımcısı Başbakanın önerisi üzerine “governor” tarafından atanır. Komiser yardımcısı gerektiğinde Komiserin kontrolünde olmak kaydıyla Komiserin sahip olduğu tüm fonksiyon, vazife ve yetkiye sahip kılınabilir.

Komiserin hem kamu kurumları hem de kamu sektörü üzerinde rolü vardır.

1. “Kamu kurumları” terimi Yeni Zelanda hükümeti tarafından idare edilen kuruluşları ifade eder:

- Tüm kamu kurumu departmanları,

- Kamu kurumlarına ait olmayan departmanlar,

- Tüm Kraliyet birimleri,

- 1989 tarihli Kamu Mali Kanununun 4A Şemasında gösterilen

organizasyonlar,

- Yeni Zelanda Merkez Bankası,
- Kayıtlı öğretmenler.

## 2. Kamu Sektörü

Komiserin bazı sorumlulukları kamu kurumlarının dışına taşar. “Kamu sektörü”, “kamu kurumları” kavramından daha geniştir:

- Tüm kamu kurumları,
- Bazı kamu kurumu niteliğinde olmayan departmanlar,
- Üçüncül eğitim enstitüleri,
- Parlamento ofisleri
- Karma model şirketler
- Kamu iktisadi teşebbüsleri.

### **c. Komiserin Görevleri**

Komiserin temel rolü ve sorumlulukları kamu hizmeti departmanları ve üst yöneticileri ile ilgilidir. Komiser:

- Üst yöneticileri işe alır.
- Üst yöneticilerin performanslarını değerlendirir.
- İlgili birimin performansını araştırır ve raporlar.

Komiserin işveren ilişkileri bakımından da birçok görevi vardır:

- 1988 tarihli Devlet Sektörü Kanununa göre, üçüncü eğitim kurumlarının üst yöneticilerinin çalışma şartlarını belirlerken Komiserin yazılı muvafakatı gerekir.

- 2000 tarihli Kamu Sağlığı Kanuna göre uzak mesafedeki sağlık kurullarının üst yöneticilerinin çalışma şartlarını belirlerken Komiserin yazılı muvafakatı gerekir.

- 2004 tarihli Kraliyet Birimleri Kanununda düzenlenen birimler üst yöneticilerinin çalışma şartlarını belirlerken Komisere danışılır.

- Diğer bazı kurumlar da üst yöneticilerinin çalışma şartlarını belirlerken Komiserin de sürecin içinde yer alması gerekir.

### ***Değerlendirme***

Yeni Zelanda'da 1912 yılında kurulan Kamu Hizmetleri Komisyonuna bağlı olan Kamu Hizmetleri Komiseri, diğer görevlerinin yanında, kamu görevlileri ile ilgili etik konularda görevli kişidir.

Kamu Hizmetleri Komisyonu, Kanunun kendisine tanıdığı yetkilere dayanarak kamu kurumları bakımından uygulanacak tek bir davranış kodu olan ve 2007 yılında yürürlüğe giren Entegrasyon ve Davranış Standartlarını (Standarts of Integrity and Conduct) geliştirmiştir. Davranış kodu tüm kurumlar için ortak prensip-bazlı standartlar içermektedir. Bu standartlar yol gösterici nitelikte olup zorlayıcı değildir.

Entegrasyon ve Davranış Standartlarının hukuk kaynağı olma vasfı da bulunmaktadır. Buna göre, yargıçlar, görevli oldukları dava ile ilgili olarak çatışan menfaatler ya da değerler ile karşı karşıya kaldıklarında ve karar oluşturamadıklarında, anılan Kodu esas alarak karar verebilirler.

## **GENEL DEĞERLENDİRME VE ANALİZ**

### **a. Kamu Görevlileri Etik Kurullarının Önemi ve İşlevi**

Kamu hizmeti sunan kurumlar, entegrasyonları ve performansları kamu yönetimine duyulan güveni etkilediğinden diğer organizasyonlardan farklıdırlar. Kamu görevlileri kamu kaynaklarını ve fonlarını yönetmektedirler. Bu sebeple "kamu sektöründe güven" oldukça önemlidir. Onların etik dışı davranışları kamu yönetimine

ve kurumlarına duyulan güveni de zedeleyecektir (Introduction in *Principles, Conventions and Practice Guidance Series: 1995*).

Kamu görevlileri devletin seçilmiş ya da atanmış temsilcileri olduğundan davranışlarının etik kurallara uygunluğu, demokrasi ve karar verme mekanizması bakımından da önemlidir. Kamu görevlilerinin davranışlarının hukukilik denetimi dışında etik kurallara bağlanması ve bu çerçevede de değerlendirilmesi, kamu hizmetinin kalitesini ve kamu güvenini artıracaktır. Kamu görevlilerinin davranış kurallarının belirlenmesi, buna ilişkin uygulama esasları getirilmesi, eğitim verilmesi, raporlar yayınlanması ve değerlendirilmesi Kamu Görevlileri Etik Kurulları vasıtasıyla gerçekleştirildiğinden, Kurulların varlığı önem arz eder.

Kamu sektöründe etik, bir "statü" değil, "aktivite"yi ifade eder. Etik davranışı teşvik etmek bir kural listesi oluşturmak anlamına gelmez; bir süreci ifade eder (An Ethics Framework for the State Sector: 1999). Kamu Görevlileri Etik Kurulları da bu süreci idare edip, yönlendirirler. Yapılan bu çalışmada da beş farklı ülkedeki Etik Kurul analiz edilerek bir karşılaştırma yapılmaya çalışılmıştır.

#### **b. Çalışma Konusu Ülkelerin Karşılaştırılması**

Çalışma konusu beş farklı ülkede etik yapı analiz edildiğinde farklı etik örgütlerle karşılaşılmaktadır.

**Tablo 4: Ülke Karşılaştırmaları**

|                                        | <b>TÜRKİYE</b>                                                    | <b>AVUSTRALYA/<br/>BATI<br/>AVUSTRALYA</b>                    | <b>ALMANYA</b>                                            | <b>İSVEÇ</b>                                                     | <b>YENİ<br/>ZELANDA</b>                                          |
|----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| <b>Kurulun/<br/>Görevlinin<br/>Adı</b> | Başbakanlık<br>Kamu<br>Görevlileri Etik<br>Kurulu                 | Kamu Hizmeti<br>Komisyonu-Kamu<br>Sektörü<br>Komisyonu        | Alman Etik<br>Kurulu                                      | Temel<br>Değerler<br>Kurulu                                      | Kamu Hizmeti<br>Komiseri                                         |
| <b>Görev Alanı</b>                     | Kamu<br>görevlilerinin<br>etik<br>davranışları ile<br>ilgilenir.  | Kamu<br>görevlilerinin etik<br>davranışları ile<br>ilgilenir. | Genel Etik<br>Kuruldur.                                   | Kamu<br>görevlilerinin<br>etik<br>davranışları<br>ile ilgilenir. | Kamu<br>görevlilerinin<br>etik<br>davranışları ile<br>ilgilenir. |
| <b>Yapısı</b>                          | Kurul<br>Başbakanlık<br>çatısı<br>altındadır.                     | Komiser<br>bağımsızdır.                                       | Bağımsızdır.                                              | Bağımsızdır.                                                     | Kamu<br>Hizmetleri<br>Komisyonuna<br>bağlıdır.                   |
| <b>Mevzuat</b>                         | Kamu<br>Görevlileri Etik<br>Kurulu Kanunu                         | Kamu Sektörü<br>İşletmeciliği<br>Kanunu                       | Alman Etik<br>Kurulu'nun<br>Kuruluşu<br>Hakkında<br>Kanun | Kamu<br>Görevlileri<br>Ortak<br>Kuralları                        | Kamu Hizmeti<br>Davranış Kodu                                    |
| <b>Kararların<br/>Bağlayıcılığı</b>    | Tavsiye<br>niteliğinde                                            | Tavsiye niteliğinde                                           | Tavsiye<br>niteliğinde                                    | Tavsiye<br>niteliğinde                                           | Tavsiye<br>niteliğinde                                           |
| <b>Çalışma<br/>Mekanizması</b>         | Kendiliğinden                                                     | Kendiliğinden                                                 | Kendiliğinden                                             | Kendiliğinden,<br>bireyler ve<br>medya                           | Kendiliğinden                                                    |
| <b>Çalışma<br/>Yöntemi</b>             | Raporlama                                                         | Raporlama                                                     | Raporlama                                                 | Raporlama                                                        | Raporlama                                                        |
| <b>Denetim<br/>Alanı</b>               | Akademik,<br>askeri adli ve<br>seçilmiş kamu<br>görevlileri hariç | Tüm kamu<br>kurumları<br>çalışanları                          | Federal<br>düzeydeki<br>kamu<br>kurumları                 | Tüm kamu<br>kurumları<br>çalışanları                             | Tüm kamu<br>kurumları ve<br>birçok Kraliyet<br>birimi            |

Türkiye’de Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Başbakanlık bünyesinde kurulmuştur. Görev süresi 4 yıl olan üyeleri ve Başkanı Bakanlar Kurulu atamaktadır. Tekrar seçilebilme durumları vardır. Özerk bir bütçesi yoktur. Sekretarya hizmetleri Başbakanlık personeline yerine getirilmektedir. En az genel müdür ve eşiti seviyedeki kamu görevlileri inceleme alanı kapsamındadır. TBMM üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı ve üniversiteler bu denetimin dışındadır.



Re'sen veya yapılacak başvuru üzerine harekete geçmektedir. Yaptıkları etik denetimin sonucunda vardıkları kararlar Resmi Gazetede yayımlanırken Anayasa Mahkemesinin 2010 yılında aldığı kararla bu yetkileri kaldırılmıştır. Kurul kararları yargı denetimine açıktır. Türkiye'deki etik sistem daha çok kural koyma ve denetleme üzerinden işlemektedir. Mevzuat açısından Türkiye'de herhangi bir açıklık bulunmamakla birlikte etik konusu Türkiye'de özellikle AB'ye uyum sürecinde gündeme gelmiştir. Türkiye'de ihtiyaç olan şey ise, bürokraside ve daha çok toplumsal anlamda etik kültürün yerleştirilmesidir.

Avustralya'da kamu etiğinden sorumlu olan kurul "Kamu Hizmeti Komisyonu" ve özellikle "Kamu Hizmeti Komiseri"dir. Komiser Türkiye'den farklı olarak çok geniş yetkilerle donatılmıştır ve kamu yönetiminde etik alanında ön plana çıkmıştır. Komisyonda Komiserin dışında Komiser yardımcısı, Birinci Yardımcı ve Grup Yöneticileri bulunmaktadır. Avustralya'da etik işleyişi sağlayan Etik Danışma Servisi ve Etik İletişim Ofisi Ağı bulunmaktadır. Kamu Hizmeti Komisyonu dışında önemli olan bir diğer yapı "Terfi İnceleme Komiteleri"dir. Bu Komiteler örgüt yöneticilerini bağlayan kararlar almaktadırlar.

Örnek olarak seçilen Batı Avustralya'da ise yine kamu etiğinden "Kamu Sektörü Komisyonu" sorumludur. Burada özellikle vurgulanan bu komisyonun kamu sektörü içinde bir komisyon olmadığı yani "bağımsız" olduğudur. Komisyonda öne çıkan Avustralya'da olduğu üzere "Kamu Sektörü Komiseri"dir. Komiser Bakanın önerisiyle "governer" tarafından atanır. Ancak Bakan öneri sunmadan önce Parlamentodaki her partinin başkanına danışır. Komiser beş yıl için atanır, daha sonra yeniden atanabilir. Komiser bağımsızdır. Bakanın ya da bir başkasının yönlendirmesine kesinlikle tabi değildir. Oldukça geniş yetkilerle donatılmıştır. Kamu Sektörü Komiseri, etik kuralları oluşturur, kamusal ahlakı geliştirmek için programlar

ve materyaller hazırlar. Etik kurallar Batı Avustralya Resmi Gazetesinde yayımlanmıştır. Ancak bunlar parlamento tarafından değiştirilebilir. Kamu kurumları bu doğrultuda kendi davranış kurallarını ve politika gerekliliklerini, liderlik ve rehberlik kurallarını belirler ve bu konuda çalışanlarını bilgilendirir. Üzerinde anlaşmaya varılmış bir etik veya değer seti, örgütsel davranışta önemli bir unsurdur. Bununla birlikte etik bir kültür yaratılmasına ve yaratılan bu kültürün korunmasına yardımcı olan birçok unsurdan yalnızca biridir. Üniversiteler, kamu kurumları, sivil toplum kuruluşları, yargı alanı kontrol alanındadır. Batı Avustralya'da söz konusu etik olduğunda üzerinde durulan ve önem verilen sistem "ADEM-Hesap Verilebilir ve Etik Karar Alma Programı"dır. Bu program gerçek etik ikilemlerle ilgili içsel çatışma durumlarındaki davranış beklentilerini tartışmak, açıklamak için geliştirilmiştir. ADEM eğitimi kuruma özgü davranış gereksinmelerini ve riskleri yansıttığı için önemlidir. Bu sayede çalışanlar günlük çalışmalarında etik ikilemlerle karşı karşıya kaldıklarında nasıl karar vereceklerini anlayabilirler. Komisyon bu programı destekler ve sürdürür. Batı Avustralya'daki sistemin denetleyiciden çok önleyici ve teşvik edici olduğu söylenebilir.

Almanya'da kamu görevlileri bakımından ayrı bir Etik Kurulu bulunmayıp, Ulusal Etik Kurulu'nun devamı niteliğinde olan Alman Etik Kurulu, Federal düzeyde genel bir Etik Kuruldur. Çalışmalarını raporlamakta ve yayınlamaktadır. Çalışma konusu ülkelerin Etik Kurulları arasında 26 üye ile en çok üyeye sahip Kuruldur. Bunun sebebi, yalnızca kamu görevlilerinin etik davranış kuralları ile değil, genel olarak etik ile ilgilenmesidir. Alman Etik Kurulu'nun Kuruluşu Hakkında Kanununun 2. maddesine göre Alman Etik Kurulu, etik, toplum, hukuk, tıp ve özellikle yaşam bilimleri konuları ile ilgili olmak üzere, araştırma ve geliştirme ile bağlantılı olarak birey ve toplum üzerinde ortaya çıkabilecek sorunlar ile ilgilenir. Almanya bugüne

değın kamu görevlileri için bağımsız bir Etik Kurula ihtiyaç duymamıştır. Bununla birlikte Alman yazınında böyle bir kurula ihtiyaç olduğu yönünde görüşler ve tartışmalar dile getirilmektedir.

İsveç kamu yönetimi, merkezi yönetime ilişkin idari ilkelerini ayrıntılı düzenlemelerden performans denetimine doğru değiştirmiştir. Kurumlar kendi kaynaklarını kullanarak amaçlarını gerçekleştirmek konusunda kendi kararlarını almak sorumluluğuna sahiptirler. İsveç, kamu görevlilerinin, seçilmiş temsilcilerin kararlarını uygulamak görevleri olduğu, bu yüzden, kamu görevlileri için ayrı bir genel etik kodu düzenlemekten ziyade, etik ve kamu görevi konularının her kurum bünyesinde ayrıca tartışılması gerektiği yaklaşımına sahiptir.

İsveç kamu yönetiminde etik uygulaması, “değer” odaklıdır. Kamu görevlilerinin gerek kurum içi gerek vatandaşlara karşı olan işlem ve eylemlerinde uyması gereken değerler Kamu Görevlileri Ortak Değerleri başlığı altında Temel Değerler Etik Kurulu tarafından belirlenmiştir. Bunlar, demokrasi, yasallık, nesnellik, düşünce ve ifade hürriyeti, eşitlik, özgürlük ve onura saygı ile hizmet ve etkinliktir.

Yeni Zelanda’da, Kamu Hizmetleri Komisyonu, kamu hizmeti bakımından uygulanacak minimum entegrasyon ve davranış standartlarını belirlemekle yükümlü merkez kurumdur. Kamu Hizmetleri Komiseri, kanundan aldığı yetki ile 2007 yılında yürürlüğe giren Entegrasyon ve Davranış Standartları Kodunu geliştirmiştir. Kod, her durum için ayrıntılı bir düzenleme yapmak yerine, tüm devlet organizasyonları bakımından evrensel değerler ifade eden standartlar (adalet, tarafsızlık, sorumluluk, dürüstlük vb.) içermektedir. Bu standartlar yol gösterici nitelikte olup zorlayıcı değildir.

Entegrasyon ve Davranış Standartlarının hukuk kaynağı olma vasfı da bulunmaktadır. Buna göre, yargıçlar, görevli oldukları dava ile ilgili olarak çatışan

menfaatler ya da değerler ile karşı karşıya kaldıklarında ve karar oluşturamadıklarında, anılan Kodu esas alarak karar verebilirler.

Yeni Zelanda'da 1912 yılında kurulan Kamu Hizmetleri Komisyonuna bağlı olarak Kamu Hizmetleri Komiseri, diğer görevlerinin yanında, kamu görevlileri ile ilgili etik konularda görevli kişidir. Komisyonun görev tanımı yalnızca etik ile sınırlı olmayıp oldukça geniş kapsamlı bir görev alanına sahiptir.

Komiser, kamu kurumları, devlet kurumları ve genel olarak devlet sektöründeki meselelerde bağımsız olarak çalışır ve aynı zamanda Kamu Hizmetleri Komisyonunun üst yöneticisi olarak Komiser, Komisyonun performansından dolayı Kamu Hizmetleri Bakanlığına karşı sorumludur.

İncelenen bütün ülke örneklerinde Etik Kurul kararlarının yaptırım niteliğinde değil, tavsiye niteliğinde; belirtici ya da teşvik edici nitelikte olduğu görülmektedir.

### **c. Değerlendirme**

Türkiye'de Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kurulması öncelikle "kamu etiği" konusunda tüm bürokraside bilinçlenmenin başlaması ve etik yönetimin temellerinin atılması bakımından oldukça önemlidir. Türkiye'de ihtiyaç olan etik kültürün oluşturulması aşamasında Etik Kurul önemli bir görev üstlenmiştir. Bu sebeple Kurulun fonksiyonunun ve etkinliğinin artırılması önemlidir. Peki bu nasıl başarılabilir?

Öncelikle Etik Kurulun yönetsel ve mali özerkliğinin sağlanması önemli bir konudur. Personel ve bte açısından Kurul desteklenmelidir. Bu zerklik sağlandığı takdirde Kurulun görev alanının siyasetçiler, askeri, adli, akademik personele doğru genişletilmesi düşünülebilir. Çünkü bu personel Türkiye'de Ombudsmanın da denetim

kapsamına girmemektedir. Tabii bunun için Kurulun yönetsel ve teknik kapasitesinin de geliştirilmesi gerekmektedir.

Kurulun disiplin kurulları ve kurumlarda bulunan Etik Komisyonlarla olan ilişkileri gözden geçirilmeli, bağları kuvvetlendirilmelidir. Ancak kurumlardaki Etik Komisyonların verimli çalışabilmesi için öncelikle Etik Kurulun güçlü ve etkili olması gerekmektedir.

Türkiye’de Etik Kurula başvuru sayısı az olmamakla birlikte başvuruların büyük bir çoğunluğu usule aykırı olması sebebiyle incelemeye alınmamaktadır. Örneğin 2010 yılında toplam 311 başvurudan 176’sı, 2011 yılında ise 305 başvurudan 243’ü usule aykırılık nedeniyle reddedilmiştir. Bu sebeple Etik Kurula yapılacak başvurulara ilişkin düzenlemelerin tekrar gözden geçirilmesi ve sadeleştirilmesi önerilmektedir.

Kurulun yaptırımlarının artırılması gerekmektedir. 2010 yılında Anayasa Mahkemesinin verdiği karardan sonra Etik Kurulun elinde bulunan tek yaptırım, yani kararların kişi ve kurum adı verilerek Resmi Gazetede yayımlanması kaldırılmıştır. Etik Kurulun kararının Resmi Gazetede yayımlanması, kamu görevlilerinin itibarı üzerinde ciddi ve olumsuz etkileri olan büyük bir ceza idi. Etik Kurulun verdiği bu karar, yargı kararı ile iptal edilirse, bu karar yerine getirilir ve Resmi Gazetede yayımlatılırdı. Anayasa Mahkemesinin gerekçesi ise “masumiyet karinesi”ne dayanmaktaydı. Anayasa Mahkemesinin bu kararından sonra Etik Kurulun kararlarının kişi ve kurum adı verilerek hem Kurulun hem de diğer kurum ve kuruluşların web sitelerinde yayımlanması da hukuken tartışmalı bir hale gelmiştir. Halen Etik Kurulun web sitesinde alınan kararlar, kurum ve kişi adı verilmeden yayınlanmaktadır. Etik Kurulun elindeki bu tek yaptırımın ortadan kaldırılmasıyla Kurul ancak tavsiye ve görüş verir hale gelmiştir. İlgili kamu kurum veya kuruluşunun kamu görevlisine karşı herhangi bir işlem yapma zorunluluğu olmadığından, bu

anlamda Etik Kurulun verdiği kararın ilgili kişinin kariyeri üzerinde hiçbir olumsuz etkisi de mevcut değildir. Her ne kadar genel m¼d¼r ve ¼st¼ seviyedeki kamu g¼revlilerinin etik ihlal incelemesine tabi olmaları ¼nemli bir katkı olsa da, Kurulun yetkileri arttırılmadığı s¼rece b¼rokrasi içinde g¼rece geri planda kalmaktadır. Kurulun b¼rokrasideki etkisinin arttırılması için ise Kurul siyasi irade tarafından mutlak suretle desteklenmeli, saygınlığı ve etkinliğinin arttırılmalıdır. Tabi verilen destek Kurulun bağımsızlığına ve tarafsızlığına g¼lge d¼ř¼rmemelidir.

İlgili çalışmada analiz edilmeye çalışılan farklı ¼lke ¼rneklerinden de bu anlamda faydalanılmalıdır. ¼rneđin Alman kamu y¼netimi bakımından ayırıcı bir nokta olan, kamu g¼revlisinin etik davranışlarının terfi s¼recinde g¼z ¼n¼nde bulundurulması T¼rkiye bakımından da değerlendirilebilir. Performans denetiminde etik davranışların ¼l¼ olarak alınması, aynı zamanda ¼d¼llendirici nitelikte kamu hizmeti anlayışına da ¼rnek teşkil etmektedir. Bu halde, etik davranış kodlarını belirleyen Etik Kurulu, performans denetiminde ve kamu y¼netimi dinamiğinde s¼z sahibi olmaktadır. İsveç'te de var olan kamu y¼netiminde performans denetimine T¼rkiye'de geçilmesine ilişkin çalışmalar g¼ncel olarak s¼rmektedir. Benzer yapı, Avustralya'da da mevcuttur. "Terfi İnceleme Komiteleri", ¼rg¼t y¼neticilerini bağlayan kararlar almaktadırlar. Ancak Komite ve Kurul sayısının artması o ¼lkedeki denetimin etkinliğine ilişkin bir g¼sterge olarak kabul edilmez. ¼nemli olan alınan Kurul kararlarının uygulanabilmesidir. Bu anlamda T¼rkiye açısından d¼ř¼n¼ld¼đ¼nde Kurul sayısını arttırmak çok da rasyonel bir girişim olmayacaktır.

T¼rkiye'de Etik Kuruluna denk gelen Yeni Zelanda Kamu Hizmetleri Komiserinin geliştirdiği Entegrasyon ve Davranış Standartlarının hukuk kaynağı olma vasfı da değerlendirilebilir. Buna g¼re, yargıçlar, g¼revli oldukları dava ile ilgili olarak çatışan menfaatler ya da değerler ile karşı karşıya kaldıklarında ve karar

oluşturamadıklarında, anılan Kodu esas alarak karar verebilirler. Etik Kodlarının yaptırım niteliği olmamakla birlikte hukuk kaynağı olarak ele alınması mümkündür. Türkiye’de de yargıçların kanun, idari düzenlemeler, örf-adet, içtihat ve yazın gibi hukuk kaynaklarında yanıt bulamadıkları bir halde, davaya bakmaktan imtina edemeyecekleri için hukuk yaratma işlevleri bulunmaktadır. Bu halde, Kamu Görevlileri Etik Kurulunun çıkardığı etik kodlar, yargıcın hukuk yaratma sürecinde kaynak olarak görülebilir. Kaldı ki, etik kodlar, idare tarafından düzenlendiği için, idari düzenlemeler sınıfına girerek hukuk kaynakları sıralamasında örf-adet, içtihat ve yazına göre üst sırada yer alır. Etik kodların her ne kadar yaptırım niteliği yok ise de, performans denetiminde etik kodlara uymadığı için terfisi yapılmayan bir kişinin ödülünden mahrum kalması da bir yaptırım benzeri olarak düşünülebilir.

Hem seçilmişleri hem de atanmışları kapsayan etik kodların hazırlanması ve bunların yönetmeliklerle değil, kanunla düzenlenmesi önerilebilecek diğer bir başlıktır. Bununla birlikte ceza kovuşturması, disiplin kovuşturması ve etik inceleme arasındaki ilişkiler mevzuat üzerinden düzenlenmeli ve mevcut yapıdaki karışıklık ortadan kaldırılmalıdır. Yine de Türkiye’de mevzuat açısından “temel bir eksiklik” olduğu düşünülmemektedir. Problem genel olarak uygulamaya dönüktür. Bu anlamda mevcut mevzuat hükümleri uygulanmalı, tüm kamu görevlilerinin faaliyetleri izlenmeli ve acil olarak bir “kamu personel değerlendirme sistemi” kurulmalıdır. 2011 yılında sicil sisteminin kaldırılmasından sonra Türkiye’de hâlihazırda kamu personelini değerlendirecek bir sistem bulunmamaktadır. Performans değerlendirmesine geçiş çalışmaları olmakla birlikte henüz kaydedilmiş bir gelişme belli alanlar dışında (sağlık, eğitim, emniyet vb.) yoktur. Kamu personeli değerlendirecek bir yöntemin bulunmaması kamu personel sistemi açısından büyük bir eksikliktir.

Türkiye’de disiplin cezalarından hangilerinin, hangi zaman dilimlerinde ve hangi kurumlarda ne sıklıkta verildiğine ilişkin sayısal veriler bulunmamaktadır. Bu tür verilerin bulunması, kamu yönetiminin farklı dönemlerinde hangi sorunlar yaşandığına ilişkin genel bir kanıya sahip olmamızı sağlayabilirdi. Bu anlamda etik denetim açısından da düşünüldüğünde kurumsal ve merkezi veri toplama usulüyle tüm kamu görevlilerinin disiplin ve etik hükümlere uyumu konusundaki davranışları izlenebilir ve buna ilişkin istatistikler tutulabilir. Böylece kamu görevi yerine getirenlerin faaliyetleri sürekli olarak izlenerek kamu yönetiminin tümüne ilişkin bir iyileşme sağlanabilir. Ayrıca kamu kurumlarındaki Etik Komisyonlar ile disiplin kurulları arasındaki bağlantılar da güçlendirilmelidir.

Son olarak denebilir ki, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine taraf olarak Türkiye, Sözleşme hükmü gereği, “iyi yönetilmek” hakkına sahiptir. Yasama, yürütme ve yargı erkleri çerçevesinde hukuk kuralları, etik kuralları ile desteklendiğinde, araştırmada da incelendiği üzere, “iyi yönetim” ve karşısında “kamu yönetimine güven” ortaya çıkmaktadır. Ancak dünyanın hiçbir ülkesinde etik yönetimi yalnızca mevzuat üzerinden kurmak ve yaşatmak elbette ki mümkün değildir. Etik ilerleme sadece hukuki ve kurumsal reformlarla değil aynı zamanda kültürel bir değişimle mümkündür. Toplumsal ve ekonomik sorunların çözülmesi, toplumsal-siyasal ve yönetsel geleneklerin değişimi, zihniyet ve tutumlarda değişimle etik gelişim birlikte reforme edilmeli ve birlikte düşünülmelidir. Bu noktada Etik Kurul, yaptığı projelerle etik farkındalığı ve bilinci artırma konusunda üzerine düşen görevi yerine getirmektedir. Genelde etik komisyonların, özelde ise Etik Kurulunun iyi yönetime yardımcı olmak ve kamu yönetimine güveni sağlamak misyonları vardır. Yine üzerine düşen bu görevi de Etik Kurul yerine getirmektedir.



Yapılan çalışmada etik yapıları incelenen ülkelere bakıldığında Kurullara daha çok başvuru olduğu ve kararlarının daha etkin bir biçimde uygulama alanı bulunduğu görülmektedir. Bu anlamda farklı ülke deneyimlerinin analiz edilmesi ve buradan kazanımlar sağlanabilmesi mümkündür. Ancak bu analizlerden sonra Türkiye'nin kendi sorun kaynaklarını tespit edebilmesi ve buna ilişkin çözümleri de kendi deneyimlerinden çıkarabilmesi önemlidir.

## KAYNAKÇA

A Culture that Counteracts Corruption,

<http://www.government.se/contentassets/b32568dc6d5c4d17abfab8c9cb8d2e84/a-culture-that-counteracts-corruption.pdf>, 27.02.2017.

Arap, İbrahim / Levent Yılmaz (2006), "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yeni Kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu", *Amme İdaresi Dergisi*, C.39, S.2, s. 51-69.

Common Basic Values for Central Government Employees- A Summary, Regeringskansliet.

Derlien, H. (2000), Actor Constellation, Opportunity Structure and Concept Feasibility in German and British Public Sector Reforms, pp. 150-170, in H. Wollmann & E. Schröter (eds.), *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany*.

Erdinç, Arzu, Hüseyin Gül (2009), "Saydamlık ve Hesap Verilebilirliğin Kamu Yönetimi Etik Anlayışındaki Yeri", *Kamu Etiği Sempozyum Bildirileri-2*, Ankara: TODAİE Yayınları.

Freitag, M. & A. Vatter (2009), "Patterns of Democracy: A Sub-national Analysis of the German Länder", *Acta Politica*, 44.

GermanyReport, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000191.pdf>

Gönülşen, Uğur (2016), *Türkiye'nin Ulusal Etik ve Dürüstlük Sistemi ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun Bu Sistemdeki Rolünün Gözden Geçirilmesi Teknik Rapor*, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Ankara.

<http://meritprotectioncommission.gov.au/office-of-the-mpc#1>, 16.02.2017.

<http://www.akparti.org.tr>, 02.12.2016.

<http://www.apsc.gov.au/about-the-apsc/the-commission>, 02.02.2017

<http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/aps-values-and-code-of-conduct-in-practice>, 27.02.2017

<http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/aps-values-and-code-of-conduct-in-practic>, 02.02.2017

<http://www.apsc.gov.au/working-in-the-aps/your-rights-and-responsibilities-as-an-aps-employee/ethics-advisory-service>, 27.02.2017

<http://www.apsc.gov.au/working-in-the-aps/your-rights-and-responsibilities-as-an-aps-employee/ethics-advisory-service>, 03.02.2017.

<http://www.australia.gov.au/about-australia>, 01.02.2017

<http://www.australia.gov.au/about-australia>, 27.02.2017

<http://www.etik.gov.tr>, 13.12.2016.

<http://www.government.se/49f23e/contentassets/b32568dc6d5c4d17abfab8c9cb8d2e84/a-culture-that-counteracts-corruption.pdf>, 27.02.2017

[http://www.government.se/contentassets/7800b1f18910475d9d58dba870294a63/common-basic-values-for-central-government-employees--a-summary\\_s2014.021](http://www.government.se/contentassets/7800b1f18910475d9d58dba870294a63/common-basic-values-for-central-government-employees--a-summary_s2014.021), 27.02.2017

<http://www.government.se/information-material/2014/09/common-basic-values-for-central-government-employees--a-summary>, 27.02.2017.

<http://www.legislation.gov.au/Details/C2014C00511>, 02.02.2017.

<http://www.oecd.org/gov/ethics/2731878.htm>, 13.02.2017.

<http://www.oecd.org/gov/ethics/2731878.htm>, 14.02.2017.

<http://www.opengovpartnership.org/countries>, 14.02.2017.

<http://www.ssc.govt.nz/code>, 14.02.2017.

<http://www.ssc.govt.nz/code>, 15.02.2017.

<http://www.ssc.govt.nz/code-organisations>, 14.02.2017.

<http://www.ssc.govt.nz/dev-goals-diagram>, 14.02.2107.

<http://www.ssc.govt.nz/sscer>, 14.02.2017.

<http://www.tusiad.org.tr>, 05.12.2016.

<https://publicsector.wa.gov.au/about-us/public-sector-commission/corporate-executive-members>, 02.02.2017.

<https://publicsector.wa.gov.au/public-administration/sector-wide-management/machinery-government>, 06.02.2017.

<https://publicsector.wa.gov.au/publications-resources/psc-information-audience/western-australian-community>,06.02.2017.

<https://publicsector.wa.gov.au/publications-resources/psc-publications/annual-reports/public-sector-commission-annual-report-2015/16/commissioners-message>, 08.02.2017.

[https://publicsector.wa.gov.au/sites/default/files/documents/state\\_of\\_the\\_sector\\_2013\\_-\\_2\\_integrity\\_and\\_ethical\\_conduct.pdf](https://publicsector.wa.gov.au/sites/default/files/documents/state_of_the_sector_2013_-_2_integrity_and_ethical_conduct.pdf).,27.02,2017.

<https://www.legislation.gov.au/Details/C2014C00511>, 27.02.2017

<https://www.welt.de/wirtschaft/article161490051/Deutsche-Beamte-lassen-sich-haeufiger-bestechen.html>,27.02.2017.

Implementing the Code of Conduct - Resources for Organisations, State Services Commission,September2009,

<http://www.ssc.govt.nz/sites/all/files/Implementing-the-code-of-conduct-updated-7-Dec-09.pdf>, 27.02.2017

New Zealand Public Service Code of Conduct, Published Pursuant to Section 57 of the State Sector Act 1988, State Services Commission, 2005.

Occasional Paper No.15. State Services Commission, August 1999, <http://www.ssc.govt.nz/resources/2713/all-pages>, 27.02.2017

Öztürk, F. (2003), "İsveç'te Yerel Yönetimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler, Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 12, Sayı 3, Temmuz 2003, 68-84.

Principles and Values of Good Governance, Quality of Public Administration, A Toolbox for Practitioners, Europa.EU, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/quality-public-administration-toolbox-practitioners>, 27.02.2017

Questions and Answers, The Code of Conduct for State Services, "Standards of Integrity and Conduct", New Zealand State Services Commission, October 2014, <http://www.ssc.govt.nz/sites/all/files/code-q&as-updated-oct2014.pdf>

RegeringskanslietFinansdepartementet, <http://www.vardegrundsdelegationen.se/in-english/>, 27.02.2017

- Saskia K. Nagel, Michael Nagenborg, Wessel Reijers, Rok Benčin, Gregor Strle, Boštjan Nedoh (2015), *Ethical Assessment of Research and Innovation: A Comparative Analysis of Practices and Institutions in the EU and Selected Other Countries, Ethics Assessment in Different Countries: Germany, European Commission Satori Report*, June.
- Sayan, Özkal İpek (2010), "Yolsuzluk ve Kamu Etiği", *Prof. Dr. Kurthan Fişek İçin Yönetim Üzerine*, A.Ü SBF KAYAUM Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara.
- Schneider, Hans Peter (2008), *The Federal Republic of Germany*, Forum of Federations.
- Shaffritz, Jay M., E. W. Russell (2005), *Introducing Public Administration*, New York: Pearson Education Inc.
- Sommermann, Karl Peter (1998), *Brauchen wir eine Ethik des öffentlichen Dienstes?*, *Verwaltungsarchiv* 89, pp. 290-305.
- Strohm, Nathalie, (2001) "*Why Germany Does Not (Yet) Have a Nolan Committee?*", Paper Prepared for Workshop 16 "Corruption, Scandal and the Contestation of Governance in Europe" at the ECPR Joint Sessions of Workshops.
- Trust in Government, Ethics Measures in OECD Countries, OECD Report 2000.
- Yüksel, Cüneyt (2005), *Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik*, TÜSİAD, İstanbul.