

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ “YENİ” KURUMU: KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU¹

İbrahim ARAP - Levent YILMAZ***

Özet

Bu makalede, *Kamu Görevlileri Etik Kurulu*'nun yeni kamu yönetimi anlayışı açısından çözümlenmesi amaçlanmaktadır. 2004 yılında 5176 Sayılı Yasa ile kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun oluşumundaki başlıca kuramsal dayanak, etik değerlere büyük önem verdiği varsayılan yeni kamu yönetimi anlayışıdır. Makalede, Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun yapısal ve işlevsel boyutları yukarıda değinilen kuramsal çerçeve bağlamında ele alınmakta ve söz konusu Kurulun Türk kamu yönetimindeki konumu sorgulanmaktadır.

Anahtar Sözcükler

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Etik, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı.

I. GİRİŞ

Türkiye’de “Kamu Yönetimi Reformu” olarak takdim edilen düzenlemelerin bir halkasını da, 25.05.2004 tarih ve 5176 Sayılı Yasa ile kurulan “Kamu Görevlileri Etik Kurulu” oluşturmaktadır. Son yıllarda kamu yönetiminde sıkça kullanılmaya başlanan etik kavramı, 2005 yılında yönetmeliği çıkartılan 5176 Sayılı Yasa bağlamında bundan sorumlu bir kurum aracılığı ile kamu yönetiminin işleyişine yansıtılacaktır.

Etik konusu, yönetim ve insanlık tarihinde çok eski bir olgu olup yalnızca son yıllarda dile getirilen yönetim bilimindeki yeni yaklaşımlarla sınırlandırılmaz. Antik Yunan düşüncesinden Uzak Doğu felsefesine, Orta Doğu kökenli dinlerden Aydınlanma çağına kadar etik olgusunun uygarlık tarihi boyunca işlendiği görülmektedir. Ancak çalışmanın kapsamı bakımından etik olgusu, yalnızca kamu yönetimindeki işlevi bakımından ele alınacaktır. Bu nedenle çalışmada “etik” kavramının anlam bilimsel açıdan taşıdığı tartışmalı içeriğe girmek yerinde olmayacaktır.

Günümüzde Batılı ülkelerin çeşitli kurumlarında beliren Anglo-Sakson kökenli, etik ilkeler ve kurullar oluşturma eğilimi son yıllarda Türkiye’de de yansımaları bulmuş, yönetsel etik ve meslek etiği oluşturma; bunu da etik kurullarla sağlama anlayışı yaygınlaşmıştır. Böylelikle etik olma durumunun olumlu imgesinden yararlanılarak; kapsayıcı, evrensel ve

¹ Bu makale 2. *Siyasette ve Kamu Yönetiminde Etik Sempozyumu*'na sunulan bildirinin gözden geçirilerek genişletilmiş biçimidir.

* Araştırma Görevlisi; Dokuz Eylül Üniversitesi, İ.İ.B.F, Kamu Yönetimi Bölümü.

** Araştırma Görevlisi; Dokuz Eylül Üniversitesi, İ.İ.B.F, Kamu Yönetimi Bölümü.

soyut ilkeler manzumesi olan etik alan, “meslek etiği” gibi somut ilkeler toplamına indirgenebilmekte; değişken ve esnek olan kuralların meşrulaştırılmasında kullanılmaktadır.

Yukarıda belirtilen tartışmalar ışığında Kamu Görevlileri Etik Kurulu (Etik Kurulu)’nun yapısının incelenmesi, ilgili yasa ve yönetmeliğin değerlendirilmesi gerekmektedir. Çalışmanın amacı, Etik Kurulunu düzenleyen yasa ve yönetmeliğin salt hukuksal incelemesini yapmak değildir. Etik Kurulunun işlevleri ve sınırları hakkında da değerlendirmeler yapılmaya çalışılacaktır. İki yüz yıllık modern yönetim geleneği olan; parlamenter sistemin kurumu Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), anayasal yargı sisteminin en üst organı Anayasa Mahkemesi, Kıta Avrupa’sı hukuk sisteminin yansıması idare mahkemeleri ile müfettişleri, disiplin kurulları bulunan Türk idaresinde bu Kurulun ne gibi bir işlevi olabileceği sorgulanmalıdır. Yasa ve yönetmelik metninin, “etik” olgusuna atfedilen anlam itibarıyla yeniden okunması ve Etik Kuruluna ilişkin mevzuatın oluşmasında temel olan yeni kamu yönetimi anlayışının, yönetişim (governance) ve toplam kalite yönetimi yaklaşımı ile bir arada değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu amaçla çalışmada anılan kavramların kısa bir değerlendirilmesi de yapılacaktır.

II. KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU’NUN KURAMSAL TEMELİ: YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kanunun Genel Gereğesi (www.tbmm.gov.tr, 25.10.2005), Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu’na ilişkin Başbakanlık Genelgesi birlikte değerlendirildiğinde son yıllarda kamu yönetimi alanında sıklıkla kullanılan kimi kavramların Kamu Görevlileri Etik Kurulu’na ilişkin olarak oluşturulan mevzuata girdiği görülmektedir². Bu kavramlar “yönetişim”, “hesap verebilirlik”, “saydamlık”, “açıklık”, “vatandaş odaklılık”, “sonuca odaklılık”, “sürekli gelişme”, “kalite”, “standart”, “misyon”, “performans” gibi kavramlardır. Ayrıca Kamu Görevlileri Etik Kurulu’na ilişkin Başbakanlık Genelgesi’nde “yeni bir kamu hizmeti anlayışının doğuşu”ndan söz edilmekte ve yeni kamu hizmeti anlayışının “etik değerlere büyük önem verdiği” belirtilmektedir. Öte yandan “kamu yararı”, “hukuka uygunluk” gibi klasik (geleneksel, fordist) kamu yönetimine ait kavramların da aynı mevzuatta var olduğu ancak eşit ölçüde ağırlıkta olmadığı görülmektedir.

² Etik mevzuatına ilişkin atıflar “Kamu Görevlileri Etik Kurulu: Kanun ve İlgili Düzenlemeler” adlı kitapçıktan alınmıştır.

Klasik kamu yönetiminin temel ilkeleri incelendiğinde etik mevzuatında mevcut olan kavramlarla aynı amaca yönelik düzenlemeler bulunmaktadır. Bir başka ifadeyle, klasik kamu yönetimi anlayışı açısından da dürüstlük, tarafsızlık, kayırmacılığın önlenmesi temel ilkelerdir. Bu anlamda Etik Kurulu'na ilişkin olarak oluşturulan düzenlemelerin varolmayan bir ilkeler dizgesini yarattığını söylemek mümkün görünmemektedir. Ancak etik mevzuatının oluşturulmasını gerektiren önemli değişimlerin ve bu değişimin ürettiği yeni kavramların var olduğu da bir başka gerçektir. Ekonomik yeniden yapılanma, teknolojik, siyasal-sosyal bir dizi yeniden yapılanma ile birlikte birbirini etkileyerek ve birbirinden etkilenerek yoğun bir değişim ortaya çıkarmıştır. Bu değişimden hem disiplin hem de uygulama alanı olarak kamu yönetimi örgütlenmesi ve işleyişi de etkilenmiş, örgütlenmeyi ve işleyişi etkileyen ve yönlendiren değer sistemleri ve ilkelerinde yeniden tanımlanmalara gidilmesi söz konusu olmuştur (Aksoy, 2004: 32). Bu değişim bütünseldir. Devletin yapısı, faaliyet alanı, toplum, birey ve piyasa ile ilişkileri, hizmet yöntemleri, çalışanların rolleri ve statülerinde kapsamlı ve radikal bir “yeniden yapılanma”³ olmuştur (Eryılmaz, 2004: 55). “Devlet işlevlerinde değişme devlet-özel sektör, devlet-yurttaş, devlet-toplum ilişkilerinin yanı sıra, devlet mekanizması içinde siyaset-bürokrasi dengesini, bürokratik aygıtın örgütlenme ve çalışma ilkelerini de değişmeye zorlamaktadır” (Güler, 1996: 9).

Belirtilmesi gereken bir başka önemli husus; klasik kamu yönetiminin ihtiyaçlara cevap veremediği, temel ilke ve değerlerini yerine getirmekte gün geçtikçe zorlandığı gerçeğidir. Toplumun ihtiyaçlarının ve bu bağlamda kamu yararının klasik kamu yönetiminde tam anlamıyla karşılandığını söylemek mümkün görünmemektedir. Toplumda kamu yönetimine ilişkin kuşku ve güvensizlik belirli ölçülerde bulunmaktadır. Ancak klasik kamu yönetimine yönelik eleştiriler yeni değildir. Klasik kamu yönetiminin örgütlenme ve işleyiş biçimi olan Weberyen bürokrasi örgütlerde disiplin, baskı ve denetim kültürünü geliştirdiği, esneklikten yoksun olduğu, sonuçlardan çok girdilere önem verdiği, girişimciliği, yaratıcılığı ve katılımcılığı önlediği gerekçesiyle eleştirilmiştir (Eryılmaz, 2004: 55). Özellikle 1970’li

³ Kamu yönetiminin örgütlenmesi ve işleyişini değiştiren etkenleri şunlardır: 1- Devletin, kamu yönetiminin, kamu faaliyet alanının özellikle ekonomik içerikli olanlarından başlayarak küçültülmesi. 2- Küçültülen bu alanda kamu faaliyet ve örgütlerinin özel işletmecilik anlayışı çerçevesinde yeniden yapılandırılması ya da doğrudan özel girişim katkılarıyla işletilmesi. Bürokrasinin esnekleştirilmesi, örgüt yöneticilerinin sadece sonuçlardan sorumlu tutulması, hiyerarşik kanallar yerine başarı standartlarının getirilmesi, aynı ya da benzer işleri yapan örgütlerin birbirleriyle ve özel sektörle rekabete açılması 3- Yerel yönetim birimlerine sadece hizmet gerekliliğinin saptanması yetkisi ve sorumluluğunun bırakılarak bunların yerine getirilmesinin özel sektöre bırakılması 4- Hizmetlerin yerine getirilmesinde rekabet unsurunun ön planda tutulması 5- Vatandaş kavramından müşteri kavramına geçiş ve bu geçişe koşut olarak hizmetten yararlanandan karşılığının alınması. 6- Yerel yönetim örgütleri ve işleyişinin işletmeleştirilmesi, böylece kamu hizmeti tanımının değişikliğe uğratılması 7- Kuralsızlaştırma ve serbestleştirme yöntemleriyle devletin sektörler üzerindeki hukuki düzenleme, kısıtlama ve denetleme yetkisinin kısıtlanması, bazı alanlarda kaldırılması (Aksoy, 1998: 10-12).

yıllarda gerçekleşen ekonomik kriz sonrasında 1980’li yıllarda kamu yönetiminde yeniden yapılanma yönünde görüşler öne sürülmüş, uygulamalar başlatılmıştır. Bu görüşler doğrultusunda “yeni kamu yönetimi” anlayışı ve uygulaması doğmuştur. Yeni kamu yönetimi anlayışı özel sektör yönetim anlayış ve tekniklerinin kamuda uygulanması ve özel sektör kültürüne dayalı bir kamu kültürü oluşturulması anlamına gelmektedir (Coşkun, 2003: 40). Bu anlayış yasal-ussal bürokrasi yerine piyasa temelli, esnek ve ademi merkeziyetçi örgütlenme, çıktılara (sonuçlara) yönelme, müşteri odaklı yönetim anlayış ve tekniklerine dayalıdır (Eryılmaz, 2004: 55-57; Ömürgönülşen, 2003: 3, 5-6).

Yeni kamu yönetimi anlayışının belirtilen özelliklerine karşılık, Devlet Memurları Kanunu personel rejimine ilişkin üç ana ilke belirlemiştir. Bunlar “liyakat”, “kariyer” ve “sınıflandırma”dır.⁴ Görüldüğü gibi, yeni kamu yönetimi anlayışı ile klasik kamu yönetimi anlayışı gerçekte aynı amaca hizmet etmeye -etkili, verimli ve etik bir yönetime ulaşmaya çalışmaktadır. İkisi arasındaki temel farklılık, sermaye birikim rejimine ve devletin toplumsal ve iktisadî yaşamdaki rolüne ilişkindir. Bir başka anlatımla, yeni kamu yönetimi anlayışı post fordist birikim rejimine dayanmakta; esnek ve piyasa temelli bir modelle bu amaca ulaşmaya çalışmaktadır.

1970’li yıllarda ortaya çıkan sermaye birikimi krizi sonrası dünyada yaşanan değişime koşturarak gündeme gelen yeni kamu yönetimi anlayışı ülkemizde etik mevzuatının oluşturulmasında temel belirleyici olmuştur. Yeni kamu yönetimi anlayışının yanı sıra yönetim ve toplam kalite yönetimi yaklaşımlarının da incelenmesi etik mevzuatını oluşturan çerçevenin anlaşılması bakımından yararlı olacaktır.

1990’larda post modernizmin etkisiyle akademisyenlerin ve kamu yöneticilerinin kullandıkları sözcükler yavaş yavaş değişmeye başlamıştır. Örgüt, hiyerarşi, denetim gibi klasik kavramlar yerine şebeke, yönetim gibi yeni kavramlar klasik kavramların yerini almaya başlamıştır (Ateş, 2003: 327). Bu kavramlardan yönetim⁵ diğer kavramlardan daha

⁴ Liyakat, bir görevi başarıyla yapabilme gücüdür. Bu ilke ile bir yandan kamu görevlerine en yetenekli elemanların seçilmesi sağlanırken, bir yandan da etkin, verimli ve rasyonel bir personel sisteminin kurulması sağlayan kural ve uygulamalar bütünüdür. Kariyer bir kişinin kendisini bir uzmanlığa adanmasıdır. Kariyer ilkesi ile hizmetin gereklerine uygun bilgi birikimi çerçevesinde sınıfı içinde en yüksek dereceye kadar ilerleme olanağı, bir başka anlatımla düzenli terfi sağlar. Kariyer ilkesinin amacı yetenekli insanları hizmete çekmek ve onları hizmette tutmaktır. Sınıflandırma, bağlantıları olan hizmet gruplarından birbirinin aynı ya da benzeri grupların bir araya getirilmesidir. Sınıflandırmanın amacı personel işlemlerini rasyonel kurallara bağlamaktır (Eryılmaz, 2003: 248-249, 257).

⁵ “Yönetim” ve “etkileşim” sözcüklerinin birleşmesinden oluşturulan “yönetişim” kavramının “governance” kavramını tam olarak karşılamadığına ilişkin eleştiriler bulunmaktadır. Bu tür bir eleştiri için bkz. (Şahin, 1999b: 65-86). Kamu Yönetimi Sözlüğünde governance kavramının yönetim biçiminde çevrildiği görülmektedir (Bozkurt ve diğerleri, 1998: 274).

çok öne çıkmaktadır. Yönetişim, devlet yönetimindeki sapmaları ve bürokrasiyi azaltan araçlar olduğu savlanan özelleştirme ve sivil toplum örgütlerini⁶ öne çıkartmaktadır. Sivil toplum örgütleri güçlendirilip kamusal hizmet sunumunda etkin hale gelmektedir (Ateş, 2003: 326). Yönetişim kavramı, yöneten ve yönetilen biçimindeki ikili ayrıma ve bu tek yönlü ilişkiye son verme iddiasıyla yönetim kavramını içerik ve ad olarak değiştirmeyi amaçlar. Yönetişim çok merkezli bir yapıyı, hiyerarşik ilişkinin yerine karar alma ve uygulamada katılımcılık temelinde birimlerin özerkliğini vurgular. Yönetişim modelinin toplumu yönetilen yerine yöneten konumuna geçirme iddiası vardır (Aslan, 2005: 145). Devletin bir aktör olarak temel toplumsal politikaları belirleme ve karar alma süreçlerinde rolü ve yerine ilişkin başlangıçtaki katı karşıtlık, uygulamada karşılaşılan ciddi sorunlar nedeniyle yumuşatılmıştır. Yönetişim olarak adlandırılan bu yeni yaklaşımda devlet, politika belirlemede diğer aktörlerle birlikte yer almaktadır (Aksoy, 2004: 34).

Yönetişim modelinin devletin içerisindeki en belirgin kurumsal iskeleti olarak düzenleyici kurumların⁷ varlığı, sermayenin piyasaların yönetimini bizzat üstlenerek, bu alanın devlet ve toplumdan soyutlanmasını ortaya çıkarmıştır (Aslan, 2005: 145). Yönetişim perspektifinde seçilmişlerin rolü azalmakta, kaynakların kullanımının düzenlenmesi ile sınırlanmaktadır (Coşkun, 2003: 50-51). Yönetişimle oluşan iktidar yapısı merkezden/ulusaldan özerk, ancak küresele bağımlı; merkezden/ulusaldan uzaklaşmış yapısıyla ademi merkezi, ancak küresel olanla ilişkisi nedeniyle merkezidir (Aslan, 2005: 145).

Yönetişim yaklaşımı, kimsenin itiraz edemeyeceği katılımcılık⁸, şeffaflık⁹, açıklık gibi kavramları kullanmaktadır. Yönetişim kavramının etikle bağlantılı ana temalarından bir

⁶ Bu görüşe göre sivil toplum kategorisi bütün toplumun temsilcisi konumdadır. Ancak sivil toplumun içinde emekçi sınıfa yer verilmediği görülmektedir. Emekçi sınıf yerine her türlü dernek, vakıf vb. yer almakta ve böylece emek sivil toplum potası içinde erimektedir (Güler, 2003: 113; Aslan, 2005: 146-147). 5393 sayılı Belediye Yasası'nda sendikaların sivil toplum örgütleri dışında sayılmakta ve Kalkınma Ajanslarını düzenleyen yasada ajansların karar organlarında ticaret ve sanayi odalarının temsilcilerine yer verilirken sendikalardan hiç bahsedilmemektedir.

⁷ Düzenleyici kurumlar ya da bağımsız idari otoriteler olarak adlandırılan yapılar, idare hukuku açısından "idari kuruluş"(Gözübüyük ve Tan, 2001: 340; Gürsel, 2003: 159) olmakla birlikte, işlevi bakımından iktisadî kararları siyasal alandan bağımsızlaştırıcı bir rol üstlenmektedir (Bayramoğlu, 2005: 414-420; Gürsel, 2003: 159).

⁸ Yönetişim modeline göre katılım en önemli unsurdur. Ancak model katılımcılık olarak geniş toplum kesimlerini değil sermaye ile toplumda güçlü kesimlerin yansıması olan sivil toplum örgütlerini kapsamaktadır. Bu nedenle yönetim temsili demokraside yetersiz olarak var olan katılımcılığı da yok etmektedir (Aslan, 2005: 149).

⁹ Şeffaflık, devletin özellikle politika oluşturma sürecinden başlamak üzere bütün yönetsel süreçlerinde sermaye ile etkileşime açık olmasını içermektedir. Şeffaflık, yurttaşların kamusal süreçler hakkındaki bilgi edinme hakkını değil, piyasa aktörlerinin kamusal süreçlere rahat, zahmetsiz erişimini içerir. Örneğin IMF'ye karşı şeffaflaşan kamusal bilgi kaynaklarıyla IMF devletlerin ekonomilerini kolaylıkla yönetime alabilmektedir (Aslan, 2003: 148-149; www.tmmob.org.tr, 10.07.2005).

tanesi de “hesap verebilirlik”tir. Hesap verebilirlik, başta yerelleştirme olmak üzere makro düzeyde dışsal denetim, mikro düzeyde rekabet ve katılımı genişleterek sağlanmaya çalışılmaktadır. Saydamlık ve bilgilendirme ile çok yakından ilişkilidir (Güler, 2003: 103). Temsili demokrasilerde yönetenlerin meşruluğu açısından çeşitli hesap verme mekanizmaları geliştirilmiştir. Özellikle politikacıların seçimler yoluyla halka hesap verdikleri varsayılr. Seçimler temsilcilerle temsil edilenleri karşı karşıya getiren demokratik bir süreç olup bu yolla temsilcilerin (politikacıların) görevleri sırasında etik davranıp davranmadıkları, dürüstlükleri vb. özellikleri seçmenlerce değerlendirilir. Ayrıca her bir kamu örgütü hiyerarşik denetim ve teftiş sistemi yoluyla yönetime karşı hesap verir. Bunlara ek olarak, mahkemeler ve siyasal denetim organı (TBMM ve ona bağlı Sayıştay) da, dış denetim yoluyla hesap verebilirliği sağlar (Balcı, 2003: 119-120). Eskinin yetersizliklerini giderme iddiasındaki yeni kamu yönetimi anlayışı, vatandaş ile bürokrati doğrudan karşı karşıya getirerek hesap verebilirlik açısından politikacıların rolünü azaltmaktadır (Balcı, 2003: 124), üstelik bu karşı karşıya getiriş yönetişim temelinde yapıldığı için geniş halk kitleleri yine devlet yönetiminde etkisizliğe itilmekte, yabancılaşmakta ve bu durum temsil krizini beslemektedir. Eleştirel bir değerlendirmeye göre, yönetişimin hesap verebilirlik ilkesi devletin yurttışa hesap vermesinden daha çok küresel örgütler ve sermayeye hesap verebilir kılınması anlamına gelmektedir. Bu durum özellikle bütçe, gelir ve harcama yönetiminde devletin hesap vermesini içerir (Aslan, 2005: 148).

Etik mevzuatında toplam kalite yönetimi (TKY) anlayışının kavramları da kullanılmaktadır. Sürekli iyileştirme için uygulanabilecek her çeşit yol ve yöntem TKY olarak değerlendirilebilir (Kavrakoğlu, 1998: 9-11). TKY'nin bu kadar popülerleşmesini sağlayan öge, “katılımcılık”, “insan odaklılık” gibi insanoğlunun kimi özlemlerini dile getirmesidir (Şahin, 1999a: 97-98). Ancak, bir yönetim tekniği olmaktan öte bir yaşam felsefesi olarak sunulan TKY'nin, en bunalımlı dönemlerinden birisini yaşayan kapitalizmi bunalımdan çıkarmada özel bir ideolojik ve ekonomik işlev görmekte olan bir katılımcı teori olarak değerlendiren görüşler bulunmaktadır (Belek, 1993: 120). TKY, özel sektör yönetim anlayışının kamu sektörüne aktarılması ve kamu etkinlik alanının piyasa etkinlik alanına dönüştürülmesi işlevini yüklenmiştir. Böylelikle özel sektör mantığı kamu yönetimi anlayışına tartışmasız biçimde uyarlanmıştır (Yılğör, 1999: 12).

III. KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU'NUN YAPISAL VE İŞLEVSEL BOYUTU

A) 5176 Sayılı Yasa Bağlamında Etik Kurulunun Değerlendirilmesi

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun konumunu, Etik Kuruluna ilişkin yasa ve yönetmelik bağlamında incelemek mümkündür. Etik Kurulunu düzenleyen 5176 Sayılı Yasada, Kurulun kuruluş amacı “etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek” olarak belirtilmiştir (5176 SK/md.1). Bu maddeden de anlaşılacağı gibi Kurulun kural koyucu ve denetleyici olmak üzere iki ana işlevi bulunmaktadır.¹⁰ Etik Kurulunun, ilk toplantısını yaptığı 29.09.2004 tarihinden bugüne kadarki çalışmaları değerlendirildiğinde “uygulamayı gözetmek” işlevini yeterli bir biçimde yerine getirdiğini söyleyebilmek mümkün görülmemektedir.¹¹ Bunun nedenlerinden bir tanesi bugünkü yapısıyla Kurulun, sınırlı olan görev alanını dahi yeterince denetleyebilecek kapasitede oluşturulmamasıdır. Ayrıca, yasanın genel gerekçesinde etik konusunda diğer ülke uygulamalarının incelendiği belirtilmiş¹² ve OECD'nin “Kamu Yönetiminde Etik İlkeler” başlıklı tavsiye kararına atıfta bulunulmuştur. Ancak, Etik Kurulunun İngiltere'deki benzeri olan ve gerekçede de anılan *Kamu Yaşamı Standartları Kurulu* (Committee on Standards in Public Life)'nin denetleme kapsamı içinde yer alan yasama ve yürütme üyeleri (Baydar, 2005: 113) ülkemizde kapsam dışındadır. Etik

¹⁰ Yasanın Kurulun görevlerini düzenleyen 3. maddesinde etik davranış ilkelerini belirlemek, bu ilkelerin ihlaline ilişkin inceleme ve araştırma yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek ile kamuda etik kültürü yerleştirmek için çalışmalar yapmak ya da yaptırmak ve bu çalışmalar destek olmak, Kurulun görevi olarak belirtilmiştir (5176 SK/md.3).

¹¹ Etik Kurulun uygulamayı gözetmesine ilişkin basına yansıyan seçilmiş haberlere bakıldığında Etik Kurulu başkanı Prof. Mehmet Sağlam'ın şu açıklamaları göze çarpmaktadır: Üniversitelerde uygulanan başörtüsü yasağının etik kurallarına aykırı olduğuna ilişkin açıklaması (www.zaman.com.tr, 21.06.2005); bir ilin esnaf odası başkanı ile ilgili olarak söz konusu kişinin 35 milyar lira maaş aldığını tespit edildiğini, kanunen bu durumda bir yanlışlık görünmemesine rağmen bu durumun kamu etiğine uygun olmadığını, bu gibi tespitlerin sürdüğünü ve bunların kamuoyuna duyurulacağına ilişkin açıklaması (www.aksiyon.com.tr, 21.06.2005); Başbakanlık müsteşarı Ömer Dinçer'in intihal yaptığına ilişkin suçlamalar üzerine konunun Etik Kurulun yetkisi kapsamında olmadığına ilişkin açıklaması (www.milliyet.com.tr, 21.06.2005); İzmir eski Valisi Yusuf Ziya Göksu hakkında başlattıkları incelemenin, Göksu'nun emeklilik kararına karşın sürdürüleceğini açıklaması (www.radikal.com.tr, 05.07.2005). Bununla birlikte, 29.08.2005 tarihinde Prof. Sağlam, Zaman Gazetesi'ne yaptığı açıklamada Etik Kurul'un etkin işlediğini ve çalışmalarının etkisini göstermeye başladığını belirtmiştir (www.zaman.com.tr, 29.08.2005). İzmir eski Valisi Yusuf Ziya Göksu hakkında İçişleri Bakanlığı “emekliliğini istediği için soruşturmaya gerek olmadığı” biçiminde görüş bildirmiştir. Raporu gündemine alan Etik Kurulu “emekliliğini istemesinin Göksu'nun etik kuralları ihlal ettiği gerçeğini değiştirmediğini” vurgulayan bir yazıyı İçişleri Bakanlığı'na göndermiştir. Göksu hakkında ön inceleme yapılmasının istendiği yazıya bakanlıktan 1 ay içinde yanıt beklenmektedir (www.milliyet.com.tr, 11.04.2005). Bu örnek olayın sonucu Etik Kurulun gücüne ilişkin bir gösterge olacaktır.

¹² Yasa tasarısı genel gerekçesinde “kamu etik davranış ilkelerini yerleştirmek ve belirlenen ilkelere uygun davranılıp davranılmadığını gözetmekle görevli kılınan merkezi kurumsal yapıya örnek olarak; Amerika Birleşik Devletleri'nde “The Office of Government Ethics”den söz edilmektedir (www.tbmm.gov.tr, 25.10.2005). Basına yansıyan haberlere göre, ABD'de “Plamegate” skandalı nedeniyle Beyaz Saray'da görevli herkesin etik eğitimden geçmesi kararı alınmıştır (www.radikal.com.tr, 06.11.2005). Bu haber, bu tür kurulların etik davranışları “yerleştirme” ve “gözetleme” bakımından “başarısız” olabildiklerine ilişkin iyi bir örnektir.

Kurulu, yasama ve yürütme üyeleri dışında Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) ve yargı mensupları ile üniversiteleri de denetleyememektedir.¹³ Bir başka anlatımla, Etik Kurulu, etik ilkeleri belirleme ve uygulamayı gözetme işlevini bu kişiler bakımından yerine getirememektedir. Bu durum, yasa gerekçesinde belirtilen, Kurulun oluşturulmasında ülkemizin yönetim geleneği ve sosyo-ekonomik koşullarına uygun bir modelin benimsenmesi anlayışının yansıması olarak yorumlanabilir. Ülkemizde kamu yönetiminde etik değerlere aykırılıkların yaygın olduğu kanısı var olmakla birlikte, bunun bürokrasi kadar ve hatta ondan daha çok siyasetçileri de kapsadığını söylemek mümkündür.¹⁴

Yasada Kurula başvuru konusuna bakıldığında, başvuru sırasında yeterli bilgi ve belge sunulmaması durumunda, başvuruların değerlendirilmeye alınmayacağı belirtilmektedir (5176 SK/md.4). Bu durum başvuracakları caydırıcı niteliktedir. Özellikle başvuru sahibinin etikle ilgili konularda bilgi ve belgeye ulaşması neredeyse imkânsızdır.

Etik Kurulunun işlevine ilişkin bir başka konu da, Kurulun yargıyla olan ilişkisidir. Bu konudaki düzenlemeye göre, yargı organlarınca incelenmekte olan veya karara bağlanmış bulunan uyuşmazlıklar hakkında Kurula veya yetkili disiplin kurullarına başvuru yapılamaz. İnceleme sırasında yargı yoluna gidildiği anlaşılan başvuruların işlemi durdurulur (5176 SK/md.1; KGEY/md.31). İlk olarak, yargı organlarınca incelenmekte olan konuya ilişkin başvuru yapılamaması ve inceleme sırasında yargı yoluna gidildiği anlaşılan başvuruların işleminin durdurulması olağan bir düzenlemedir. Ancak yargı organlarınca karara bağlanmış kimi konularda Etik Kurulun devreye girmesi gerekebilir. Kararın davalı açısından beraatla sonuçlanması, her zaman, etik açıdan konunun incelenemeyeceği sonucunu doğurmaz. Aksi

¹³ Bu biçimiyle Etik Kurulun anılan kurumları kapsam dışı bırakması yerinde görülebilir. Bir başka ifadeyle, Etik Kurulun siyasal iktidarla olan ilişkisi kapsam genişlemesini olanaklı kılmamaktadır.

¹⁴ TÜSİAD'ın, 17 Kasım 2005 tarihinde yayınladığı "Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik" başlıklı raporunun özet bulgularında "Devlette etik ilkelerin hayata geçirilmesi, üç erkin (yürütme, yasama, yargı) tabi olacağı etik davranış kurallarının kendi özellikleri göz önünde bulundurularak ayrı ayrı düzenlenmesini, yaptırımlara bağlanarak etkin uygulamayla hayata geçirilmesini gerekli" kılmaktadır tespiti bulunmaktadır. Raporda, Etik Kurula ve mevzuata ilişkin şu tespitlere de yer verilmiştir; "5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun'da kamu görevlilerinin tabi olacakları etik davranış ilkelerinin yasal çerçevesi çizilmeden, etik ilkeleri tanımlama görevi, Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na bırakılmıştır. Etik davranış ilke ve kurallarının Kanun'da tanımlanması ve ana hatlarının belirlenmesi gerekir...Kanun kapsamına alınmayan üniversiteler ve Türk Silahlı Kuvvetleri mensuplarının kapsama dahil edilmesi gerekir. Kanun kapsamına alınmayan yasama ve yargı mensupları için de ivedilikle etik yasa ve kodlar yürürlüğe sokulmalıdır. Kanun, yaptırım konusunda yetersiz kalmıştır. Türkiye şartlarında ihlal edenin isminin Resmi Gazete'de ifşa edilmesinin yaptırım özelliği yoktur. Kanun'da disiplin kurallarının etik ihlal başvurularını düzenli olarak raporlaması ve yıl sonunda bu raporların Kurul tarafından denetlenmesiyle ilgili bir hüküm bulunmamaktadır. Kurul'un kendi sekreteriyasının olması, etkin çalışması için gereklidir" (www.tusiad.org.tr, 17.11.2005). TÜSİAD'ın Yrd. Doç. Dr. Cüneyt Yüksel'e hazırladığı ana raporda ise Etik Kurulun bir an önce etkin çalışabilir duruma getirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Ayrıca, Kanun'un kapsamının dar tutulduğu, TSK ve üniversitelerinde kapsama alınması gerektiği vurgulanmaktadır. Ancak yasama ve yargı üyelerinin kapsam dışı tutulması "isabetli" olarak değerlendirilerek onlar için ayrı etik kanunların çıkarılması önerilmektedir (Yüksel, 2005: 18, 21, 42, 111, 114).

halde Kurul uygulamayı denetleme işlevi bakımından halen son derece sınırlı olan gücünü de kaybedecektir. Bunun yanında, hakkında dava açılan kamu görevlisinin suçlu bulunması durumunda Etik Kurulun da yaptırımında bulunup bulunmayacağına ilişkin herhangi bir açıklık mevzuatta yoktur. Böyle bir açıklığın bulunma nedeni, Kurulun oluşturulurken etkili bir konumunun bulunmaması isteği mi, yoksa bir unutkanlık mı olduğu sorusu cevaplanmayı beklemektedir.¹⁵

Etik Kurulunun yargı ile ilişkilerindeki diğer bir önemli konu ise şudur: Yasaya göre, Kurul kararlarının yargı tarafından iptali halinde Kurul yargı kararını yerine getirir ve bu durum Resmi Gazetede yayımlanır (5176 SK/md.5). Kurulun kararları ile yargı kararlarının çelişmesi durumunda Kurulun itibarı zedelenecektir. Bu durumun oluşmaması için Kurul karar verme konusunda edilgenliğe sürüklenebileceği gibi, Kurulda başvuruları reddetme eğilimi de doğabilir.

Kurulun görev alanına giren birçok konu mevzuatımızda düzenlenmiştir.¹⁶ Bu nedenle etik olmayan davranışların büyük çoğunluğu kovuşturmaya uğradığı/uğrayacağı göz önüne alındığında, Kurulun işlevselliği azalacaktır. Ancak Kurulun kimi açığa çıkmamış ve dolayısıyla yargıya intikal etmemiş durumlarda yararlı olabileceğinden söz edilebilir. Sonuç olarak Etik Kurulunun işleme değil, varlığı (başvuru mekanizması) yararlı olacaktır.

Etik Kurulunu düzenleyen yasada Kurulun 11 üyeden oluştuğu belirtilmektedir (5176 SK/md.2). Kurul üyelerinin tümü, yasada belirtilen özellikteki kişiler arasından Bakanlar Kurulu'na seçilmektedir. Her ne kadar Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilememesi Kurul üyelerinin özerkliğini sağlayabilir gibi görünse de, TBMM yerine Bakanlar Kurulu tarafından atanmaları ve görev sürelerinin sonunda yeniden seçilebilmeleri kurumun özerkliğini zedeleyici bir durumdur. Kaldı ki, Türkiye'de üst düzey bürokrasinin denetimini sağlayıcı mekanizmalardan önemli bir tanesi, bakanlar yani siyasal kişilerdir. Bir başka ifade ile üst düzey bürokrasinin denetlenememesinin nedenlerinden biri, üst düzey bürokratların siyasal iktidar tarafından atanmış olmasıdır. Bu kısır döngüyü kırmak için oluşturulan Etik Kurulu, yine siyasal iktidar tarafından atanmaktadır. Buna ek olarak; a- Kurulun Başbakanlık bünyesinde kurulmuş olması, b- Huzur hakkı ve Kurulun diğer ihtiyaçlarının her yıl Başbakanlık bütçesine konulan gerekli ödenekten karşılanması, c- Sekretarya hizmetlerinin Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü tarafından

¹⁵ Yasaya göre, Kurul incelemesi ceza kovuşturmasına ya da disiplin kovuşturmasına engel teşkil etmez (5176 SK/md.5).

¹⁶ Nitekim Devlet Bakanı Beşir Atalay da etik kurallarına uymayanlara ilişkin olarak "kanunlarda, Türk Ceza Kanunu'nda, yönetmeliklerde düzenlemeler" bulunduğunu belirtmektedir (www.byegm.gov.tr, 23.06.2005).

yerine getirilmesi (5176 SK/md.2), d- Kurulun kesinleşen kararlarının Başbakanlık Makamına sunulması ve Kurul kararlarının, Başbakanlık tarafından Resmî Gazete aracılığıyla kamuoyuna duyurulması (KGEY/md.39) e- Yönetmelik hükümlerinin Başbakan tarafından yürütülmesi gibi düzenlemeler, özerk olması gereken bu Kurulun özerkliği bir yana, Başbakanlığın bir birimi¹⁷ olduğunu göstermektedir.

Bu yasaya getirilen eleştirilerden biri de, yasayla düzenlenmesi gereken “etik davranış ilkeleri”nin kolaylıkla değişebilecek olan yönetmelikle düzenlenmesidir (Midilli, 2004; www.tesev.org.tr, 25.07.2005). Aşağıda etik davranış ilkelerini belirleyen yönetmelik incelenirken bu eleştiri de değerlendirilecektir.

B) Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik Bağlamında Etik Kurulunun Değerlendirilmesi

Yönetmelikte yer alan etik davranış ilkeleri incelendiğinde ise ilk getirilebilecek eleştiri, ilkelerin bazılarının yeterince belirgin olmamasıdır. Örneğin hizmet standartlarına uyma, misyona bağlılık, nezaket gibi ilkeler buna örnek verilebilir. Ayrıca “katılımcılık” ilkesine yer verilmekle birlikte, katılım mekanizmalarına ilişkin mevzuattaki mevcut düzenlemelere ek bir düzenleme getirilmemektedir. Kaldı ki, mevcut katılım mekanizmaları büyük ölçüde çalışmamaktadır. Bu bağlamda Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin (KGEY) 19/3. maddesi¹⁸, içeriği doldurulmamış iyi niyet ifadesi olmaktan başka bir anlam taşımamaktadır. Madde 20’de yer alan yöneticilerin hesap verme sorumluluğu ilkesindeki “kamusal değerlendirmeye ve denetime her zaman açık ve hazır olma” ve “yolsuzlukları önlemek için gerekli tedbirleri alma ve personeline örnek olma” (KGEY/md.20) ifadeleri de muğlaktır.

Belirlenen etik ilkelerin büyük kısmının -başka ifadelerle de olsa- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)’nda yer alıyor olması, Kurulun belirlediği ilkelerin mevcut düzenlemeleri desteklediğini göstermektedir. Bu bağlamda etiğe ilişkin son düzenlemelerde “misyona bağlılık”, “çıkar çatışmasından kaçınma” gibi yeni ilkeler getirilse de, amaç açısından özde Türk kamu yönetiminde daha önce varolmayan ilkelerin getirildiğini söylemek

¹⁷ Yakın zamana kadar Türk idare yapısı içinde güçlendirilmek istenen kurumlar başbakanlığa bağlanmaktaydı. Bu süreç başbakanlığı bir “süper bakanlık” konumuna getirmiş ve eleştirilere neden olmuştu (TODAİE, 1991: 26-27; Bozkurt ve diğerleri, 1998:28-29). Bir kurumun Başbakanlığa bağlanması o kuruma belirli bir güçlenme getirirse de, Etik Kurulun konumu bakımından bu tür bir ilişkinin kurulması onu güçsüzleştirmektedir.

¹⁸ Madde 19/3: “Kamu görevlileri, kamu hizmetleri ile ilgili temel kararların hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve bu kararların uygulanması aşamalarından birine... o karardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenecek olanların katkıda bulunmasını sağlamaya dikkat ederler” (KGEY/md.19).

güçtür.¹⁹ Bu durum “Yeni Kamu Yönetimi” anlayışının etik anlamda bir sıçrama yarattığı söyleminin²⁰ yanlıcılığının bir göstergesi olarak yorumlanabilir. Söz konusu 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 Kanun’da; kamu malları ve kaynaklarının kullanılması ve savurganlıktan kaçınılması ilkesi DMK madde 12-16’da düzenlenmektedir (657 SK). Ayrıca Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği de etik ilke ve standartlara ilişkin hükümler içermektedir.²¹

Kuramsal kısımda yönetim, yeni kamu yönetimi ve TKY kavramlarına etik mevzuatı bağlamında değinilmiştir. Bu kavramların mevzuata yansımalarını örneklemek gerekirse, KGEY’nin 5. maddesindeki “sürekli gelişme”, 6. maddesindeki “sonuca odaklı olma”, 7. maddesindeki standartlara ve süreçlere uygunluk, 8. maddesindeki “misyona bağlılık”, 23. maddesindeki “personelin sicil ve performansı”nın etik ilkelere uygunluk açısından değerlendirilmesi gibi ifadeler yönetmeliğin yazımında yeni bir dilin kullanıldığını göstermektedir. Yeni bir dilin kullanılması ise aslında zihniyet değişiminin metne yansımalarıdır. Aynı zihniyet yasada, “saydamlık” ve “hesap verilebilirlik” kavramlarına yüklenen yeni anlamlarla²² yinelenmekte ve özellikle genel gerekçedeki “iyi yönetim”, “kalite”, “standart”, “yönetişim” kavramlarıyla desteklenmektedir. Aynı biçimde, genel gerekçedeki “iş dünyası için uygun bir ortam oluşturulması” ve “piyasanın iyi işlemesi” ifadeleri değişen zihniyetin somut göstergesidir. Bunlara ek olarak, Kamu Görevlileri Etik Kuruluna İlişkin Başbakanlık Genelgesinde (2005) yeni bir kamu hizmeti anlayışından söz edilerek “vatandaş odaklılık” ve “sivil toplum örgütleriyle işbirliği”²³ gibi ifadeler bu görüşü destekleyici niteliktedir.

DMK, “devlete bağlılık” (657 SK/md.6-7) ilkesini benimsemişken, yönetmelikte yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda işletmecî ve parçacı bir yaklaşımla “misyona

¹⁹ Ancak DMK’de yazıldığı dönemin etkisiyle daha devlet merkezli bir dil kullanıldığı söylenebilir.

²⁰ Yeni kamu yönetimi anlayışının etiğe yaptığı vurgu için bkz. (Özgür, 2003: 200).

²¹ Bu konuya ilişkin ayrıca bkz. (Öztürk, 2003: 220-225). TMMOB, DMK’daki etiğe ilişkin hükümleri eleştirmekle birlikte, Etik Yönetmeliğindeki hükümlerine göre daha açık bulmaktadır. “Yönetmelik hükümleri, yasadaki tanımları belirsizleştirerek, kesinlikle yasaklanan, karşılığında cezaî sonucu olan suç konularını dahi Etik Kurulunun takdirine bırakarak, ‘kanunsuz suç ve ceza olmaz’ ilkesine aykırılık taşımaktadır.” (www.tmmob.org.tr, 10.07.2005).

²² Bu kavramların anlamındaki değişime ilişkin bkz. (Balcı, 2003).

²³ TESEV, etik mevzuatın oluşturulması sırasında yasa ve yönetmelikte sivil toplum kuruluşlarından söz edilmemesini eleştirmektedir (www.tesev.org.tr, 25.07.2005). Bununla birlikte sivil toplum örgütlerinin *a priori* olarak demokratik, etik, saydam, hesap verebilir nitelikte değerlendirilmesi yanlıştır. Bu konuda bir çok olumsuz örnek bulunmasının yanında kuramsal olarak da, bu konuda çeşitli tartışmalar bulunmaktadır.

bağlılık” ilkesi benimsenmiştir (KGEY/md.8). Oysa klasik kamu yönetimi “bütünsel”dir. İşletmeler gibi sadece kendi “misyonları”na göre hareket edemezler (Özşen, 1998: 285). Eğitim, sağlık, ulaştırma gibi hizmetler göz önüne alındığında parçacı (kurumsal) yaklaşımla hareket eden bir kamu yönetiminde olumsuz sonuçlar doğacağı öngörülebilir. Parçacı anlayışın egemen olması, söylemdeki özgürleşme ve demokratikleşmeyi sağlayan bir unsur olmaktan daha çok, sosyal devlet yerine düzenleyici-denetleyici, yönetişimci bir devlet anlayışının oluşmasının yansımasıdır.

Yönetmelikte, etik ilkelerin yaşama geçirilmesi açısından en etkili düzenlemelerden biri, 15. maddede belirtilen hediye alma yasağına ilişkin hükümlerdir (KGEY/md.15). Ancak maddenin hediye alma yasağı kapsamı dışında tuttuğu “bağışlar”a ilişkin hüküm suiistimale açıktır ve vatandaşlar arasında, bağış vermeyenler aleyhine, eşitsizlik yaratabilecek bir unsur teşkil etmektedir.

Yönetmelikte etik ilkeler belirlendikten sonra, izleyen maddelerde bu ilkelerin uygulanmasına ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Bu noktada göze çarpan en önemli unsur, 23. maddedeki personelin sicil ve başarımının etik davranış ilkelerine uygunluk açısından değerlendirilmesidir (KGEY/md.23). Sicil ve başarım değerlendirmesinin hangi mekanizmalarla yapılacağı belirlenmemiştir. Bu konuda oluşturulacak mekanizmadaki olası eksiklikler, kamu yönetiminde hem çalışanlar hem de vatandaşlar açısından ciddi olumsuzluklara yol açacak ve kamu yönetiminde onarılmaz yaralar yaratabilecektir.²⁴

Yönetmeliğin 23. maddesine göre Etik Kurulunun görev alanına girmeyen kamu görevlileri için, çalıştıkları kurum bünyesindeki etik ilkeleri belirlemek ve yol göstermek amacıyla, kurumun üst yöneticisi tarafından “Etik Komisyon”larının kurulması öngörülmektedir (KGEY/md.23). Gerek etik mevzuatın lafındaki gerekse yeni kamu yönetimi anlayışındaki katılımcılık vurgusuna rağmen komisyonların oluşturulmasında amir merkezli²⁵ bir yaklaşım benimsenmesi çelişkili bir durumdur. Etik Komisyon üyelerinin dahi en üst amir tarafından belirlenmesi, bu işleve katkı yapabilecek sendikaların dışlanması, yapılanla söylenen arasında çelişki olduğunu göstermektedir.

²⁴ Sosyo-kültürel yapıdan dolayı ölçülebilir başarım hedefleri koymamanın ve bunu ölçmenin zorluğunun yanı sıra (Ateş ve Çetin, 2004: 262, 273) başarıma dayalı çalışma, çalışanın hem kendisiyle hem de diğer çalışanlarla arasında rekabet yaratılmasına ve bireyselleşmesine yol açmaktadır (Aslan, 2005: 108). Yeni kamu yönetimi anlayışı ve başarım ilişkisi için bkz. (Ömürgönülşen, 2003: 23-24)

²⁵ Prof. Sağlam’ın etik ilkelere duyulan ihtiyacın artmasının gerekçesini açıklarken söyledikleri bu görüşü desteklemektedir. Sağlam’a göre, demokratikleşme ile beraber yerel yöneticilerin takdir kullanma yetkilerinin çok artmasıyla yerel yöneticiler, bundan böyle kendi kararlarını kendileri alacaktır. “Bu durum, onların ahlaki kurallara uymalarını daha önemli hale getiriyor. Takdir yetkisi genişleyen yöneticilerin, kişisel niteliklerinin gelişmesi gerekiyor, en önemli kişisel özellikler de ahlak ve etik” (www.aksiyon.com.tr, 21.06.2005).

Yönetmeliğin 31. maddesinde Etik Kurula başvurma hakkını, başvuranın “menfaatinin etkilenmesi” kuralına bağlanmaması olumlu bir düzenlemedir (KGEY/md.31). Ancak aynı maddenin izleyen fıkrasında “kamu görevlilerini karalama amacı güttüğü açıkça anlaşılan ve başvuranın kimliği tespit edilemeyen başvurular”ın değerlendirme dışı tutulması hükmü uygulamada başvuruları caydırabilecektir. Konuya ilişkin bir inceleme yapılmadan, şikâyetin karalama niteliğinde olup olmadığı kolaylıkla belirlenemez. Etik ihlaline ilişkin şikâyetler “karalama” olarak nitelendirilmeye elverişlidir. Bu durum ve ad verilmesinin zorunlu kılınması özellikle şikâyete konu olan kurumda çalışanlar açısından, ihbar mekanizmasını engelleyecektir. Oysa İngiltere’de Kamu Yaşamı Standartları Komitesi ihbar etme mekanizmasını teşvik etmektedir (Baydar, 2005: 106, 120).²⁶

Yönetmeliğin 35/f maddesi ile olumlu bir düzenleme yapılarak resmî ve özel kurum ve kuruluşlar istenen bilgi ve belgeleri Kurula vermekle yükümlü kılınmıştır (KGEY/md.35). Ancak Bilgi Edinme Kanunu’na rağmen, özellikle özel kurum ve kuruluşlar bakımından bu maddenin işlemlerine ilişkin herhangi bir yaptırımın öngörülmemesi, fıkrayı işlevsizleştirmektedir.

Son olarak belirtilmesi gereken bir husus da Kurula verilen isme ilişkindir. Etik Kurulu -TSK, üniversiteler ve yargı üyeleri dışında kalan- üst düzey bürokratların denetiminden sorumludur. Bir başka anlatımla, üst düzey bürokratların dışında kalan kamu görevlileri mevcut denetleme mekanizması olan idari denetim aracılığı ile denetlenmektedir. Bu nedenle Kamu Görevlileri Etik Kurulu adlandırması tüm bürokrasiyi denetlediği izlenimi yaratması nedeniyle yerinde değildir.

IV. SONUÇ: ETİK KURULUNUN SİMGESELLİĞİ

Kamu Yönetiminin kamu yararına uygun, etkili, verimli işlemlerini; dürüst ve adil olmasını sağlayacak siyasal, idari ve yargısal denetim türlerine sahip olan Türkiye’de, Etik Kurulu ombudsman (kamu denetçisi) benzeri bir denetim (dış denetim) yapabilecek görünümündedir. Bu Kurul için en büyük tehlike; Kurula, kamu yönetiminde adalet, dürüstlük, saydamlık ilkelerine zarar veren uygulamaları ve toplumda güvensizlik yaratan tutumları ortadan kaldırmak gibi Kurulun gücünü aşacak bir nitelik atfedilmesidir. Çünkü bu Kurul diğer denetim mekanizmalarını tamamlayıcı niteliktedir. Devlet Denetleme Kurulu’nun

²⁶ Yönetmeliğin 36. maddesinde Kurulun başvuru dışında res’en harekete geçmesi durumu düzenlenirken etik ilkelere aykırı davranışın “çeşitli yollardan öğrenilmesi” hükmüyle ihbar mekanizmasına olanak tanınmaktadır. İhbarcılığın teşvik edilmesi olumlu bir davranış olup olmadığı tartışmalı bir konudur. Ancak etik kurulların çalışma biçimi res’en hareket etmelerinin dışında bu mekanizmaya dayanır. (Burada kullanılan ihbar sözcüğü İngilizce literatürdeki “whistleblowing”in karşılığıdır).

yeniden düzenlenerek Etik Kurulunun görev ve işlevlerini üstlenmesi amaca uygunluk ve işlevsellik açısından daha yararlı olurdu.²⁷ Etik konusunda mevcut yapılanmanın dışında bir yönetim ve denetim mekanizması yaratılarak, etik ilkelerin kamu yönetiminde egemen kılınacağı düşüncesi, yönetişim ve yeni kamu yönetimi kavramlarına ilişkin abartılı önermeler gibi yanlılıktır.

Kurulun çalışmaya başladığı bir yılı aşkın süre göz önüne alındığında, yukarıda belirtilen “uygulamayı gözetme” işlevini yeterince yerine getiremediği tespitinin haklı olmadığı söylenebilirse de, tek yaptırımı etik olmayan davranışları kamuoyuna duyurmak ve Resmî Gazete’de yayımlatmak²⁸ olan Kurulun, bir devlet bakanının da belirttiği üzere²⁹ gerçekte simgesel bir kurum olup işlevsel olmadığı görülmektedir. Etik Kurulunun bugüne değin resen ve başvuru üzerine yaptığı incelemelere ulaşamamakta ve basına yansıyan beyanatlar dışında bir veri bulunmamaktadır. Örneğin bu Kurulun kaç kişi hakkında inceleme başlattığı, kaçını sonuçlandırdığı ve etik ihlali olduğunu belirlediklerinden hangilerini Resmî Gazete’de ilan ettiği belirsizdir. Kurulun siyasal iktidardan bağımsızlığının sağlanabildiğini de söylemek son derece güçtür. Kurulun siyasal iktidarla çatışması durumunda eli kolu bağlanacaktır. Siyasal iktidarın olası taleplerine duyarlı olursa bu kez kimi konuları görmezden gelebilme riski vardır. Örneğe TÜPRAŞ’ın satışında yaşanan gelişmelerdir. Siyasal iktidardan özerk bir Etik Kurulunun, TÜPRAŞ’ın %14,76’lık hissesinin bir işadamına ederinin altında satıldığı iddiasını araştırması gerekmez miydi? Bilindiği gibi Sermaye Piyasası Kurulu bu satış nedeniyle Özelleştirme İdaresi’ni uyarılmış ve satış kararının bildirilmemesinin mevzuata aykırı olduğuna dikkat çekmişti (www.spk.gov.tr, 15.11.2005).

Etik konusunda kurul oluşturularak etik davranışlara uygun hareket edilmesini sağlamak düşüncesi, üstelik bunu siyasal organları denetim dışı bırakarak yapmaya çalışmak, bu Kurulun simgesel olduğunun kanıtıdır. Kurulun en önemli işlevi olan denetim görevinin üst yöneticiler açısından raportör eliyle, diğer kamu görevlileri açısından mevcut denetim birimleri (disiplin kurulları) eliyle görülecek olması³⁰, yetki alanına giren kurumlarda aykırı

²⁷ Devlet Denetleme Kurulu’nun “ombudsman” benzeri bir kurum olduğuna ilişkin bkz (Soysal, 1993: 210-211).

²⁸ Disiplin Kurulları kararlarının kamuoyuna duyurulmamasının (Yönetmelik md. 38) haklı yanları olabilirse de, Etik Kurulun tek yaptırımı olan resmî gazetede yayınlama ile çelişki oluşturmaktadır.

²⁹ Devlet Bakanı Beşir Atalay, Kamu Görevlileri Etik Kurulu’na çok ileri, iddialı bir Kurul olarak başlamadıklarını, tek yaptırım olarak inceleme sonucunun Resmî Gazete’de yayınlama olduğunu, şimdilik bunu bir başlangıç olarak gördüklerini belirtmiştir (www.byegm.gov.tr, 23.06.2005).

³⁰ Kurul üyelerinden Özfatıra verdiği bir mülakatta; yeni bir denetim biriminin kurulmasının gereksiz olduğunu, etik ihlaline ilişkin konularda olayların ilgili birimlere aktarılmasını ve bu birimlerdeki iyi yetişmiş elemanlar kanalıyla bu incelemelerin yapılmasını savunduğunu ve bunun da kabul gördüğünü söylemektedir (Özfaura, 2005). Ancak yasanın ve ilgili yönetmelikte bu durum açıkça düzenlenmemekte; yasanın 5., yönetmeliğin de 35 ve 36. maddelerinde denetimin raportör eliyle yürütüleceği belirtilmektedir.

bir durum tespit edilmesi halinde durumu yargıya intikal ettirmeleri (“Kamu Etik Kurulu, 2005) Kurulun aslında görev alanında ikincil konumda olduğunu göstermektedir. Bu durum ise mevcut yapıyı göz ardı ederek, büyük sorumluluklar yüklenen ancak güçsüz kurumlar oluşturma anlayışının bir örneğidir. Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde ortaya çıkan “yenilikler”in gerçekte bir yenilik getirmeyeceği, sonuçta hayal kırıklığı yaratarak güvensizliği derinleştirebileceği söylenebilir. Etik Kurulunun kuruluş amacı açısından, sürecin henüz başında olunması nedeniyle kesin bir değerlendirme için mevzuatındaki olası değişikliklerin ve uygulamayı gözetme işlevinin bir süre daha izlenmesi yararlı olacaktır.

KAYNAKÇA

- Aksoy, Şinasi (1998), “Yeni Sağ Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 1, s. 3-13.
- Aksoy, Şinasi (2004), “Kamu Yönetimi Nereye Gidiyor? Bir Durum Saptaması”, *II. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı*, Hacettepe, Ankara, s. 32-49.
- Aslan, Onur E. (2005), *Kamu Personel Rejimi*, TODAİE, Ankara.
- Ateş, Hazma (2003), “Postmodern Toplum, Devlet ve Kamu Yönetimi”, A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Coşkun (Derl.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin, Ankara, s. 303-332.
- Ateş, Hazma ve Çetin, Dilek (2004), “Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe”, M. Acar ve H. Özgür (Derl.), *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, Nobel, Ankara, s. 255-285.
- Balcı, Asım (2003), “Kamu Yönetiminde ‘Hesap Verebilirlik’ Anlayışı”, A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Coşkun (Derl.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin, Ankara, s. 25-38.
- Baydar, Tülay (2005), “Yönetim Etiği Açısından İngiltere’deki Kamu Yönetimi Uygulamaları”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 447, s.101-124.
- Bayramoğlu, Sonay (2005), *Yönetişim Zihniyeti*, İletişim, İstanbul.
- Belek, İlker (1993), *Bilimsel Teknolojik Devrim ve Endüstriyel Demokrasi*, Sorun, İstanbul.
- Bozkurt, Ömer, Ergun Turgay, Sezen Seriyeye (Derl.) (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE, Ankara.
- Coşkun, Selim (2003), “Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı”, A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Coşkun (Derl.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin, Ankara, s. 39-55.

- Devlet Memurları Kanunu (657 SK) (2004), Kare, İstanbul.
- Eryılmaz, Bilal (2003), *Kamu Yönetimi*, İstanbul.
- Eryılmaz, Bilal (2004), “Kamu Yönetiminde Değişim”, *II. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı*, Hacettepe, Ankara, s. 50-64.
- Gözübüyük, Şeref ve Tan, Turgut (2001), *İdare Hukuku: Genel Esaslar Cilt: 1*, Turhan, Ankara.
- Güler, Birgül A. (1996), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, TODAİE, Ankara.
- Güler, Birgül A. (2003), “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, *Praksis*, Sayı: 9, s. 93-116.
- Gürsel, Meltem K. (2003), *İstanbul Menkul Kıymetler Borsası*, Turhan, Ankara.
- Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (KGEY) (2005), *Kamu Görevlileri Etik Kurulu: Kanun ve İlgili Düzenlemeler* içinde, Başbakanlık Basımevi, Ankara, s. 7-26.
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu Hakkında Başbakanlık Genelgesi (2005), *Kamu Görevlileri Etik Kurulu: Kanun ve İlgili Düzenlemeler* içinde, Başbakanlık Basımevi, Ankara, s.39-43.
- Kamu Görevlileri Etik Kurul Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Hakkında Kanun (5176 SK) (2005), *Kamu Görevlileri Etik Kurulu: Kanun ve İlgili Düzenlemeler* içinde, Başbakanlık Basımevi, Ankara, s.1-6.
- Kavrakoğlu, İbrahim (1998), *Toplam Kalite Yönetimi*, KalDer, İstanbul.
- Midilli, Ali (2004), “Kamu Görevlileri Etik Kurulu”, <http://www.elegans.com.tr/arsiv/67/haber018.html> (30.07.2005).
- Ömürgönülşen, Uğur (2003), “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, M. Acar ve H. Özgür (Derl.), *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, Nobel, Ankara, s. 3-43.
- Özfatura, Burhan (2005), “Eski Baş Hesap Uzmanı Kamu Etik Kurulu Üyesi Dr. Burhan Özfatura ile Söyleşi”, *Vergi Dünyası Dergisi*, Sayı: 284.
- Özgür, Hüseyin (2003), “Yeni Kamu Yönetimi Hareketi”, (Der. M. Acar ve H. Özgür), *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, Nobel, Ankara, s. 183-224.
- Özşen, Tayfur (1998), “Toplam Yönetim Kalitesi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 421, s. 280-286.
- Öztürk, Namık K. (2003), “Etik ve Kamu Yönetimi”, A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Coşkun (Derl.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin, Ankara, s. 203-230.

Soysal, Mümtaz (1993), *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, Gerçek, İstanbul.

Şahin, Yeşim E. (1999a), “Toplam Kalite Yönetimi Kamu Yönetiminde Demokratikleşmenin Seçeneği mi?”, *Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi*, C. I, TODAİE, Ankara, s. 97-105.

Şahin, Yeşim E. (1999b), *Postmodern Durum ve Kamu Yönetimi (Özgün Çalışma)*, Mersin, 1999.

TODAİE (1991), *Kamu Yönetimi Araştırması–Genel Rapor*, TODAİE, Ankara.

Yılıgör, Ayşe G. (1999), “Toplam Kalite Yönetiminin Özel Sektör ve Kamu Kesimi İçin Ortak Bir Model Oluşturabilme Potansiyeli”, *Kamu Yönetiminde Kalite II Ulusal Kongresi*, TODAİE, Ankara, s. 3-13.

Yüksel, Cüneyt (2005). *Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik*, C. 2, www.tusiad.org.tr/turkish/rapor/etik/etik_2_cilt.pdf (17.11.2005).

<http://www.aksiyon.com.tr/detay.php?id=18119> (21.06.2005).

http://www.byegm.gov.tr/yayinlarimiz/adoluyahaberler-yeni/2003/kasim/ah_05_11-03.htm (23.06.2005).

<http://www.milliyet.com.tr/2005/11/04/siyaset/aksiy01.html> (11.04.2005).

<http://www.milliyet.com/2005/03/31/siyaset/siy01.html> (21.06.2005).

<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=157783> (05.07.2005).

<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=169133> (06.11.2005).

http://www.spk.gov.tr/haberduyuru/basinaciklamalari/basinaciklamasi_050916.html (15.11.2005).

<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss432m.htm> (25.10.2005).

http://www.tesev.org.tr/etkinlik/kamu_gorevleri_etik_kurul_tesev_gorusu.php (25.07.2005).

<http://www.tmmob.org.tr/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=498> (10.07.2005).

<http://www.tusiad.org/haberler/basin/duyuruno752.pdf> (17.11.2005).

<http://www.zaman.com.tr/?bl=politika&alt=&trh=20050829&hn=205733> (29.08.2005).

<http://www.zaman.com.tr/?hn=162845&bl=haberler&trh=20050413>, (21.06.2005).