

KAMU YÖNETİMİNDE ETİK VE ÇIKAR ÇATIŞMASI

Yrd. Doç. Dr. Cüneyt YÜKSEL

Boğaziçi Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

GENEL OLARAK KAMU YÖNETİMİNDE ÇIKAR ÇATIŞMASI

Kamu yönetiminde çıkar çatışması en basit tanımıyla, kamu görevlisinin kendisinin ve yakınlarının (eş, çocuk, kardeş, akaraba, vs.) ya da özel bir yakınlık veya ilişkisi olduğu kişi, şirket ve kuruluşların devletle olan ilişkilerinde bir görev ya da rol üstlenmesi ve kişisel menfaatin kamu menfaatiyle çatışmasıdır. Kamu yönetiminde çıkar çatışmasının nedenlerinden bazıları; kamu görevlisinin, kendisi ya da birinci derecede yakınlarının özel işlerinde bir görev üstlenmesinin yasa ile yasaklanmamış olması, yasada yer alsın ya da yer almasın, kamu görevlisinin, özel bir yakınlık ya da ilişkisi olduğu kişi ve kuruluşların özel çıkarının olduğu kamusal işlerde bir görev üstlenmesidir.

Çıkar çatışmasının (*conflict of interest*) teknik olarak tanımı, “birincil menfaate (kamu menfaati) dair profesyonel muhakemenin var olduğu durumlar dizgesinin, finansal kazanç gibi ikincil bir menfaat tarafından haksız olarak etkilenme eğiliminde olmasıdır.” (Thompson, 1993: 573-76; Carney, 1998: 4). Birincil menfaatin ne olduğuna kamu makamının yükümlülükleri ve görevlerine bakarak karar verilir. İşte bu noktada kamu makamının gerekliliklerini ortaya koyan sistem, yasal düzenlemelerle birlikte kamu yönetiminde etik ilkelerdir. Bu gerekliliklerin ne olduğu doktrinde bazen ihtilafli olsa da kamu görevlisinin görev ve yükümlülükleriyle birlikte görevlilerinin tabi olduğu etik ilkeler, çıkar çatışması muhakemesinde temel çekiş noktası olmalıdır. (Stark, 2000).

Son zamanlarda ortaya çıkan skandallar, özellikle bir kamu görevlisinin kamu hizmetini bırakıp da özel sektörde çalışmaya başlaması ya da aynı özel kuruluşun bir kamu kuruluşuna hem denetleme hem de danışmanlık hizmeti vermesi gibi durumlarda çıkar çatışmasından kaçınmanın önemini bir kez daha gözler önüne sermiştir. (OECD, 2003). Diğer yandan, ortaya çıkan skandallar kamu ve özel sektör arasındaki işbirliğinin yeni şekillerinden doğan ve gittikçe artan çıkar çatışması potansiyeline dikkatleri çekmiştir. Gittikçe artan sayıda ülkede kamu-özel sektör işbirliği ve personel değişimi hızlanmıştır ve bu tarz ilişkiler kamuda çıkar çatışması vakalarını arttırmıştır. Toplumun ve iş dünyasının kamu sektörüyle ilgili haber alma olanakları arttıkça çıkar çatışması konularıyla ilgili baskılar da artmıştır.

Kamu yönetiminde etik standartlar, kamu görevlilerinin karşılaştıkları çıkar çatışması durumlarında kamu menfaatinin sağlanmasını garanti etme işlevi görürler. Bazı ülkelerde kamuda etik konusunda yapılan düzenlemeler özellikle çıkar çatışmalarını engelleme amacına yoğunlaşmıştır. Çıkar çatışmaları odaklı bir etik sisteminin kamuda etik standartların yerleşmesini sağlamasının güç olduğu ve kamuda etğin çıkar çatışmasını engellemenin ötesinde çok daha kapsamlı bir amacının olduğu da açıktır. (Thompson, 1992: 11-12).

Bu çalışmada ilk önce kamu yönetiminde etik ile ilgili sağlam ve etkili bir altyapı oluşturulması için çıkar çatışmasının genel önemi vurgulanmaktadır, daha sonra, ikinci bölümde çıkar çatışması halleri incelenmektedir. Üçüncü bölümde çıkar çatışmasına yönelik politikaların nasıl oluşturulması gerektiği üzerinde durulmaktadır. Dördüncü bölümde çıkar çatışması politikalarıyla ilgili bilgilendirme, danışma ve uyumun denetlenmesi araçlarının nasıl kullanılması gerektiği açıklanmaktadır. Beşinci bölümde çıkar çatışması hallerini ihtiva eden yasal düzenlemeler açıklanmakta ve altıncı bölümde de bunların ihlallerinin sonucundaki yaptırım mekanizmaları belirtilmektedir. Yedinci bölümde 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ve Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte belirtilen çıkar çatışması düzenlemeleri kritik bir gözle tekrar ele alınmakta ve bazı değişiklikler önerilmektedir. Son bölümde ise sonuç yer almaktadır.

ÇIKAR ÇATIŞMASI HALLERİ

Kamuda çıkar çatışması çeşitli şekillerde ortaya çıkabilmektedir. Çıkar çatışması hallerinin etkili bir hukuki çerçeveye düzenlenip, yaptırım mekanizmalarıyla desteklenmesi kamu yönetiminde etik ilkelerin yerleştirilmesi için oldukça büyük önem arz etmektedir. Dünya çapında resmi ve resmi olmayan belgelerde düzenlenen başlıca çıkar çatışması hallerini kısaca incelemekte fayda vardır.

Kendi Yararına İşlem (*Self-dealing*)

Kendi yararına işlem vakalarında “çıkar” kamu görevi dışında ortaya çıktığı gibi “çatışma” da tamamıyla kamu görevi itibarıyla çalışana yüklenen yükümlülüklerle ilgilidir. (Stark, 2003). Kendi yararına işlem düzenlemelerinin birçoğu sadece kamu görevlilerinin kendi çıkarlarını etkilemelerini yasaklamakla kalmaz, kendi çıkarlarını etkileyecek pozisyonlarda bulunmalarını dahi yasaklar. Kendi yararına işlemle ilgili yasal düzenlemelerin özel karakteri kişisel faaliyetlerden ziyade resmi faaliyetleri kısıtlamasıdır. (Carson, 1994: 393). Doğrudan kişinin kamu görevlisi olması dolayısıyla sahip olduğu rolü hedeflemektedir. (Perkins, 1963: 1129). Kendi yararına işlemle ilgili düzenlemeler birşeyi yapmaktan ziyade biri olmayı kısıtlamaktadır. Yani, engellenmeye çalışılan bir faaliyetten çok bir durumdur. Sorun, hukuki bir kısıtlamanın var olduğu sınıfın kapsamına belli bir “durumun” girip girmediğini söylemenin, hukuk tarafından yasaklanan ya da kısıtlanan “faaliyetin” ne olduğuna karar vermektense daha zor olmasıdır. Faaliyet odaklı kısıtlamalar durum odaklılardan her zaman daha açıktır ve kavram karmaşası çok daha azdır. (Anechiarico ve

Jacobs, 1996: 45). Dolayısıyla, kendi yararına işlemle ilgili yasal düzenlemeler olağan olmayan bir şekilde daha muğlaktır ve uygulamada ihtilafli ve belirsiz sonuçlar ortaya çıkmaktadır. (Stark, 2003: 42).

Kamu Görevlisi Üzerinde Onun İrade Serbestisini İhlal Edecek Nitelikteki Haksız ve Kanunsuz Tesir

Kamu görevlisi üzerinde onun irade serbestisini ihlal edecek nitelikteki haksız ve kanunsuz tesir, diğer kamu görevlileri tarafından karşılıklı etkileşim sonucu icra edilir. (Frier, 1969: 95). Resmi görevi dışında hareket eden fakat kişisel çıkarını temsil eden kamu görevlisi, çıkarla özel bir bağlantısı olmayan fakat bu çıkarı kendi resmi rolünü kullanarak etkileme olanağı olan başka bir kamu çalışanına haksız ve kanunsuz şekilde tesir etmeye çalışmaktadır. Tesir eden çalışan hem yürütme hem de yasama organlarından olabilmekte, bununla birlikte tesir edilen çalışan ise genellikle icrai faaliyet olanağı olan bir kamu çalışanı olmaktadır. (Perkins, 1963: 1143).

Tesir eden kamu görevlisinin faaliyeti gerçekleştirme yönünde iradesine bakılmaksızın faaliyetin var olup olmadığı aranırken, tesir edilen kamu görevlisinin cezalandırılması sözkonusu olduğunda faaliyetten çok bu yöndeki iradesi önem kazanmaktadır. Haksız ve kanunsuz tesirle ilgili yasal düzenlemeler, tesir edilen kamu görevlisi için kusursuz sorumsuzluk halini kabul etmemektedir ve genellikle bu kişiyi suçlu olarak adlandırmamaktadır. Bunun nedeni faaliyetinde kendi finansal kişisel çıkarının yerinin olmamasıdır. Kişisel çıkarının yerine diğer kamu görevlisinin etkileme çabası geçmektedir (Feinberg ve Porro, 1966: 425). Finansal çıkarın olmadığı durumlarda tesir edilen kamu görevlisi kamu görevi itibarıyla sahip olabileceği terfi beklentisi, maaş artışı, istediği projede görevlendirilmek gibi mesleki çıkarlar peşinde olabilir. Tesir eden kamu görevlisinin etkisiyle bu mesleki çıkarlara kavuşabilir. Böyle bir ihtimalin varlığının kanıtlanmasının güçlüğüyle birlikte haksız ve kanunsuz tesir düzenlemeleri genel olarak icrai faaliyetin dürüstlüğüne koruma amacını taşıdığından tesir eden kamu görevlisine kusursuz sorumluluk halini yüklemese de bu kişiyi de cezalandırmaktadır. (Getz, 1996: 16).

Memuriyet Görevinin Suistimali

Memuriyet görevinin suistimali kavramı genellikle yolsuzluk ve görevi kötüye kullanmayla eş anlamlı olarak bir şemsiye deyim olarak kullanılmaktadır. Kavram sadece çıkar çatışmasını değil hatalı resmi faaliyetlerin diğer hallerini de kapsamaktadır. Memuriyet görevinin suistimali kamu çalışanı tarafından kendisi veya yakınları için özel çıkar elde etmek amacıyla yapılan hilekar bir zorlamadır. Kamu çalışanlarının, kendileri, aileleri veya iş bağlantıları için finansal menfaat elde etmek amacıyla, makamlarını diğer insanları zorlamak için kullanmalarıdır.

Memuriyet görevinin suistimali denilince Amerika'da oldukça ünlü bir olay akla gelmektedir. Hava Kuvvetleri Sekreteri Harold Talbott'ın kendi danışma şirketi birçok önemli Hava Kuvvetleri anlaşması için başka şirketlere oldukça karlı hizmetler sunmuştur. Bu olayın ortaya çıkmasından sonra Talbott istifa etmeye zorlanmış-

tır. Bu olay Amerikan tarihinin en ünlü memuriyet görevinin suistimali vakalarından biri olarak tarihe geçmiştir. (Douglas, 1992). Memuriyet görevinin suistimali ile ilgili yasal düzenlemeler hemen hemen bütün ülkelerin mevzuatlarında bulunmaktadır.

Yapısal olarak memuriyet görevinin suistimali resmi çıkar ve de özel iş çıkarı ihtiva etmektedir. Özel çıkarlardan birisini kendi işletmesi için sağladığı avantajla kamu görevlisi elde etmekte, diğerini de yukarıda verilen örnekte olduğu gibi devletle iş yapan firma elde etmektedir. (Söz konusu olayda Avco adlı şirket Hava Kuvvetleri'yle anlaşma imzalayarak çıkar elde etmiştir.) Çıkar çatışmasının bu türü iki çıkar arasındaki iş bağlantısı ihtimaliyle ortaya çıkmaktadır. (Stark, 2003: 60).

Memuriyet görevinin suistimali suçları genellikle rüşvet suçuna benzetilmektedir. Rüşvet söz konusu olduğunda kamu görevlisi resmi görevi itibarıyla çıkarlarını etkileyebileceği bir özel sektör kuruluşundan ya da bireyden ekonomik değeri olan birşey elde etmektedir. Memuriyet görevinin suistimalinde kamu görevlisi karşı tarafa sağladığı çıkar için bir ücret almamakta, bunun yerini sahibi olduğu ya da mensubu bulunduğu özel sektör kuruluşunun verdiği profesyonel hizmetlerin karşılığı almaktadır. Yukarıdaki örnekte geçen Talbott Hava Kuvvetleri'yle anlaşma imzalayan Avco adlı şirketten ücret almamış bunun yerine sahibi bulunduğu şirket Avco'ya danışmanlık hizmeti verdiği için profesyonel danışmanlık ücreti alınmıştır. Dolayısıyla, meydana gelen suç rüşvet olarak adlandırılmamaktadır.

Piyasa değerine göre normal olarak nitelenecek profesyonel danışmanlık hizmeti ücreti ve devletin diğer özel sektör kuruluşuyla yaptığı anlaşmalarda herhangi bir ekonomik anormallik bulunmaması, söz konusu olayı meşru kılmamaktadır. Yani Talbott'un şirketi herkese uyguladığı tarifeyi uygulayıp, Avco da normal piyasa değerinde bir anlaşma imzalarsa bile bu durum, memuriyet görevinin suistimali olmaktadır. Bunun nedeni bütün suistimal durumlarının bu açıdan "saf" olmamasıdır. Çoğu *quid pro qua* (birşey için birşey) halini almaktadır. Kamu görevlisinin aldığı normal pazar ücretinden daha fazlasını karşı tarafa borçlanıp borçlanmadığı bilinememektedir. Özel sektör kuruluşunun önemli bir kamu görevi ihtiva eden kamu görevlisinden, anlaşma yapıldıktan sonra kamu makamını kullanarak karşı tarafa daha fazla çıkar sağlaması ihtimali her zaman mümkündür. Özel sektör kuruluşunun bu beklentisi icrai faaliyetin dürüstlüğüne çoğu zaman tehlikeye atmaktadır.

Memuriyet görevinin suistimali sebebiyle icrai faaliyetin dürüstlüğüne tehlikeye atılması bu konuda yasal düzenlemelerin yapılmasını gerekli kılmaktadır. Nihayetinde memuriyet görevinin suistimali vakaları kamu hizmetinin bağlı bulunması gereken tarafsızlık, eşitlik, nesnellik, dürüstlük gibi temel etik değerleri ihlal etmekte, kişisel çıkarları kamu çıkarlarının önüne geçirmektedir.

Kamu Faaliyetleri için Özel Ücret

Kamu faaliyetleri için özel ücret durumunda kamu görevlisi, kamu faaliyetleri ya da hizmetlerinin karşı tarafın kişisel çıkarlarını etkileyip etkilememesine bakılmadan, özel kuruluştan kamu hizmeti için ücret almaktadır. Kamu faaliyeti için özel ücret

söz konusu olduğunda kamu kurumu ile özel kişi arasında bağlantı olup olmaması önemli değildir. Yasalar genellikle kamu görevlisine kusursuz sorumluluk hali yüklemektedir. Kamu faaliyeti için özel sektör kuruluşu tarafından verilen ücretin kamu görevlisinin kamu görevine başladıktan sonra verilmesi gerekmektedir. Bunun nedeni söz konusu suçun unsurlarından birisinin kişinin memuriyeti olmasıdır. Birçok kişi kamu faaliyetleri için özel ücret söz konusu olduğunda, kamu görevlisinin kendisine özel ücret ödeyen kuruluşun özel çıkarlarını etkileyecek bir pozisyonda olduğunu düşünmektedir. Oysa bu durum rüşvet konusuna girmektedir. Kamu görevlisinin konuyla ilgili yasal düzenlemeleri ihlal etmesi için uygunsuz birşey yapmasına gerek yoktur. Kamu hizmeti için bir kamu görevlisi olarak dışarıdan ücret alması yeterlidir.

Uygulamada yasalar ve kodlar iki durumu düzenlemektedir. İlkinde, memuriyet görevine başlama eşiğinde olan bireyler bir önceki işlerinden cömert bitirme bonusları, emeklilik paraları ya da diğer nakit ödemeler almaktadır. (Nolan, 1992: 89). Diğerinde ise, kamu görevlileri piyasa değerlerinin çok altındaki maaşlarının ya da hiç almadıkları maaşlarının yanında özel ek ücretler almaktadırlar. (Manning, 1964: 170; Zinman, 1994: 168).

Kamu Görevinden Özel Menfaat Elde Edilmesi

Kamu görevinden özel menfaat elde edilmesi durumunda kamu görevlisi kamu görevi dolayısıyla elde ettiği yetenekleri ve kazanılmış makamsal önemini kullanarak bunu kişisel hesabına aktarmaktadır. Bu, resmi göreviyle bağlantılı olmak kaydıyla, verdiği hizmetlerin karşılığı olarak aldığı parada, yaptığı konuşmalarda elde ettiği onur ücretlerinde, üniversitede ya da başka bir öğrenim kurumunda ders vermesi halinde aldığı maaşta, yazdığı kitaplar dolayısıyla aldığı avansta, gittiği konferanslarda masraflarının ödenmesinde ya da katıldığı hayır amacıyla düzenlenen turnuvalarda masraflarının ödenmesinde kendini göstermektedir. Özel menfaatin şekli ne olursa olsun kamu görevlisinin kamu göreviyle ilgili yaptığı muhakemelerde, verdiği kararlarda ya da performansında bu özel menfaatlerin herhangi bir etkisinin olup olmadığı ya da özel menfaatlerce engellenip engellenmediğinin araştırılmasına gerek görülmemektedir. *Quid pro quo* (birşey için birşey) halinin varlığı şartı aranmadan bu tarz özel menfaatler yasaklanmakta ya da kısıtlanmaktadır. (Stark, 2003: 74).

Türkiye’de bu konu kamu görevlilerinin yazdıkları kitap karşılığında yüksek telif ücretleri almaları konusunda oldukça tartışılmıştır. Böyle bir durumda kamu görevlisinin özel menfaat elde etmesi rüşvet veya yolsuzluk olarak değerlendirilemese de etik olmadığı açıktır. Kamu görevlisi kamu makamının kendisine sağladığı konumu kullanarak kişisel çıkar elde etmektedir. Bu ve buna benzer durumlar doğrudan kamusal zarar ortaya çıkmasa da kamu hizmetinin bütünlüğü zarar gördüğünden bir çıkar çatışması hali olarak yasaklanmalıdır.

Son dönemde özellikle kamu görevlilerinin katıldıkları konferanslar ve seminer masraflarının özel kuruluşlarca karşılanması durumunda kurallar esnemeye başla-

mıştır. Yeni yapılan yasal düzenlemeler kamu görevlilerinin kamu görevleriyle ilgili çalıştıkları kamu kurumunu temsilen verdikleri konferanslarda aldıkları ücretleri yasaklamakta fakat kamu görevlilerinin bağlı bulunduğu kamu kurumunun da izninin alınması kaydıyla seyahat masraflarının karşılanmasına izin vermektedir.

Kamu Görevi Sonrası İstihdam-Döner Kapı (*The Revolving Door*)

Döner kapıyla ilgili yasal düzenlemeler kamu görevlisine kamu görevinden ayrıldıktan sonra getirilen iş kısıtlamalarını konu almaktadır. Neredeyse bütün gelişmiş demokratik ülkelerde kamu görevi sonrası istihdam kısıtlamaları mevcuttur. Bu kısıtlamalar kanunlar ve kodlarda yer almaktadır. (Morgan, 1980; Walden, 1996).

Kamu görevi sonrası istihdam kısıtlamalarının nedeni üç temel ilkeye dayanmaktadır. Öncelikle, kamu görevlisinin ilerideki iş vereni için kamu makamını suistimal ederek bir çıkar sağlama ihtimali her zaman mevcuttur. İkinci olarak, kamu görevlisi özel sektördeki işverenini kamu kurumu karşısında temsil ederken, daha önceden iş arkadaşı olan kamu görevlileri tarafından kayırılabilir. Son olarak ise, kamu görevlisinin özel sektördeki işverenine yakınlaşması ya da etkilenmesi göz önünde bulundurulmadan kamu makamından herhangi bir şekilde kendi adına kar elde etmesinin yasaklanmasına ihtiyaç vardır. (Kelman, 1993: 228).

Kamu görevi sonrası istihdam kısıtlamaları dört temel endişeyi yansıtmaktadır; özel sektöre yaklaşma, tesir, kar sağlama ve sadakatsizlik. İlk iki endişe, özel sektöre yaklaşma ve tesir, kamu çalışanının resmi muhakemesinin sakatlanması ihtimaliyle ilgilidir. Eski kamu görevlisi tarafından kamu sektöründeki eski iş arkadaşlarına tesir edildiğinde bu kişilerin resmi muhakemelerinin özel kişinin ya da kuruluşun yararına sakatlanması mümkündür. Özel sektöre yaklaşma durumunda da kamu görevlisinin resmi muhakemesi kamu görevinden ayrıldıktan sonra onu işe alabilme ihtimali olan özel sektör kuruluşunun çıkarı doğrultusunda sakatlanmaktadır. (Kneeder, 1980: 397).

Kamu görevi sonrası istihdam kısıtlamalarını düzenleyen kodlar ve yasalar genellikle belli bir süreliğine istihdam kısıtlaması yapmaktadırlar. Örneğin Amerika’da kamu görevlilerinin kamu görevinden ayrıldıktan sonra bir yıl içerisinde eski iş arkadaşlarına “tesir etmek kastıyla” çalıştıkları kamu dairesinde temsillerde bulunmaları yasaklanmıştır. Bu tarz bir düzenleme kamu görevlisinin şimdiki özel işverenin bu tesir sonucunda menfaat elde edip etmemesine bakmamaktadır. Düzenlemenin asıl amacı çıkar olsun olmasın tesir etme girişiminin engellenmesidir. (Kelman, 1993: 229).

Türkiye’de kamu görevi istihdam kısıtlaması üç seneliktir. Bununla birlikte çıkar çatışması halinin kamu görevlisinin önceden çalıştığı kamu dairesine karşı işlenmesi şartı getirilmiştir. Bu şart söz konusu hükmün uygulama alanını kısıtlamaktadır. Oysa uluslararası uygulamalarda bu alan daha geniş tutulmaktadır.

ÇIKAR ÇATIŞMASI POLİTİKASI

Hızla değişen bir kamu sektörü ortamında, çıkar çatışmaları her zaman endişe yaratan bir konu olmaya devam edecektir. Özel çıkarların kontrol edilmesi için öngörülen çok katı bir yaklaşım kamu görevlisinin diğer haklarıyla çatışabilir ya da uygulamada işlemez bir hal alabilir. Bu durum kamu görevlisi olmak isteyen bazı dürüst insanları da kamu görevini meslek olarak seçmekten alıkoyabilir. Dolayısıyla çağdaş bir çıkar çatışması politikası;

- kamu kuruluşlarının dürüstlüğünü ve güvenilirliğini tanımlayan,
- çıkar sağlanan durumların kabul edilemez formlarını yasaklayan,
- çatışma durumlarını en uygun biçimde yöneten,
- kamu kuruluşlarının ve bireysel çalışanların bu gibi çıkar çatışmalarından haberdar olmalarını sağlayan,
- çıkar çatışmalarını tanımlayan,
- finansal beyan düzenlemeleri getiren,
- yaptırımlar sağlayan ve olasılıkları göz önünde bulunduran,

bir etik altyapının oluşturulmasını öngörmeli ve pratikte de uygulanabilirliğini sağlamalıdır. Etkili bir çıkar çatışması politikası kamu görevlisinin kişisel haklarıyla toplum menfaatini dengelemeyi başarabilmelidir.

OECD'ye göre, çıkar çatışması durumlarını düzenleyen bir kamu politikası kabul etmek kamu yönetiminin siyasi, idari ve yasal kapsamının en gerekli öğelerinden biridir. OECD'nin öngördüğü kılavuz ilkeler, kamuda ortaya çıkabilecek her türlü durumu düzenleme amacıyla değil de bunun yerine sürekli değişen bir toplumsal ortamda uygulanabilecek genel bir politika olma amacıyla düzenlenmiştir. OECD'nin öngördüğü kamu yönetiminde etkili bir çıkar çatışması politikasının temel prensipleri şunlardır:

- Kurumsal ve bireysel dürüstlüğü riske sokma potansiyeli olan çıkar çatışması durumlarının genel özelliklerini tanımlama,
- Kabul edilemez çıkar çatışması durumlarının ortaya çıkan spesifik şekillerini belirleme,
- Çıkar çatışması politikasının uygulanabilirliğinin sağlanması için liderlik ve siyasal irade,
- İşbirliğini destekleyen bilinç ve etkili bir önleme için risk alanlarını öngörme,
- Bilginin uygun beyanı ve çıkarların etkili yönetimi,
- Diğer menfaat sahipleriyle ortaklık (sözleşme ilişkisi olan taraflar, müşteriler, sponsorlar ve toplum),
- Tecrübeler ışığında çıkar çatışması politikasının değerlendirilmesi ve geliştirilmesi. (OECD, 2003).

ÇIKAR ÇATIŞMASI POLİTİKASIYLA İLGİLİ BİLGİLENDİRME, DANIŞMA VE UYUMUN DENETLENMESİ

Ülkeler çıkar çatışması politikasının standartlarını kamu çalışanlarına bildirmek ve bu standartları yerleştirmek için genellikle katı hukuki enstürmanlarla esnek tamamlayıcı yönetim araçlarını kullanırlar. Bu çerçevede etkili bir biçimde çıkar çatışması durumlarını engellemek ve çıkar çatışması politikasını uygulamak konusunda kamu yöneticisinin oldukça kritik bir rolü vardır. Diğer liderlerle birlikte yöneticiler, etik değerlere bağlılık ve çıkar çatışması politikasına uyum konusunda davranışlarıyla kamu görevlilerine örnek oluştururlar. Etkili bir çıkar çatışması uygulamasının üç temel anahtarı bulunmaktadır. Bunlar:

- Kamu görevlilerine çıkar çatışması politikası hakkında bilgilendirme yolları,
- Şüphe halinde danışma, tavsiye alma ve
- Çıkar çatışması politikasının uygulanmasının denetlenmesi ve uyumun sağlanması.

En çok kullanılan bilgilendirme yöntemi eğitim olsa da ülkeler kamu görevlilerinin istihdam sözleşmelerine ilgili etik standartları katarak bu yolla da çalışanları bilgilendirmektedirler. Ayrıca kamu personeli seçme sınavlarına etik standartlar ve çıkar çatışması düzenlemeleriyle ilgili soruların dâhil edilmesi ve çalışanların seçiminde bu alanlardaki bilgilerinin de değerlendirilmesi kullanılan bir diğer yöntemdir.

Çıkar çatışması politikası ve etik rejimi hakkında danışma konusunda oldukça çeşitli iç ve dış kaynaklar olsa da ülkelerin çoğu bu rolü yöneticilere vermiştir. Diğer yandan yöneticiler çıkar çatışması durumlarını çözme konusunda merkezi bir role sahiptir. Kamu görevlileri bir çıkar çatışması söz konusu olduğunda yöneticilere veya o andaki üstlerine durumu bildirmek konusunda yükümlüdürler. Yöneticilerin dışındaki danışma kaynakları, kurum içinde bulunan etik memurları, insan kaynakları yönetimi veya hukuki danışmanlardır. Kurum içi danışmanların dışında bağımsız komisyonlar, etik daireleri, merkezi etik kurulları da danışmanlık hizmeti vermektedir.

Çıkar çatışması politikasına uyumun denetlenmesi konusunda da aynen danışmada olduğu gibi kamu görevlilerinin kurum içi davranışlarıyla kurallara uygun davranıp davranmadıklarını garanti etmekteki en önemli rol kurum yöneticilerine aittir. Ancak, merkezi idari kurumlar (örneğin, idari teşkilat daireleri) ve dış kurumlar (kamu hizmeti komisyonları, genel denetçiler, sayıştay, genel müfettişler, ombudsman ve hatta anayasa mahkemeleri) çıkar çatışması politikasına uygun davranılıp davranılmadığı konusunda genel denetim yaparlar. Bu kurumlar özellikle en kıdemli ve yüksek dereceli kamu çalışanlarının uyumunu kontrol ederler.

Çıkar çatışmasıyla ilgili sorunların belirlenmesi, ülkelerin politik, ekonomik, toplumsal yapılarına göre düzenlenmiş fakat uluslararası standartlardan da aşağı olmayan bir çıkar çatışması politikasının uygulamaya konulması, sistemin yaptırım, danışma ve denetim mekanizmalarıyla desteklenmesi etik değerlere bağlı bir kamu

yönetimi anlayışının toplumun her kesiminde yerleştirilmesi için oldukça büyük önem arz etmektedir.

ÇIKAR ÇATIŞMASI HALLERİNİ İHTİVA EDEN YASAL DÜZENLEMELER

Herhangi bir çıkar çatışması hali dolayısıyla ortaya çıkacak yolsuzluk ve etik dışı faaliyetlerden kaçınmanın birincil yolu, çıkar çatışması durumlarını ortaya çıkmadan engelleyecek etkili bir hukuki çerçevedir. Bununla birlikte, uygun yaptırım mekanizmaları çıkar çatışması konusunda saydamlık ve iyi yönetişimi desteklemektedir.

Bir çıkar çatışması politikasının temel hükümleri o kadar önemlidir ki genellikle ülkelerin yasalarında bulunur. Örneğin, iki ülke hariç Avrupa'nın tamamında çıkar çatışması halleri mevzuatlarda düzenlenmektedir. Genel olarak, temel ilkeler ve birincil kurallar kamu hizmeti ve kamu idaresi kanunlarında bulunmaktadır. Az sayıda ülkede de olsa çıkar çatışmasının temel ilkelerinin Anayasa'da düzenlendiği de görülmektedir. (OECD, 2003: 45).

Gittikçe artan sayıda ülke belirli gruplar için hassas alanları düzenleyen spesifik yasalar yapmaktadırlar. (Denetçiler, bakanlar, üst düzey bürokratlar, yargı mensupları, vergi memurları, gümrük memurları) Diğer yandan yine gittikçe artan sayıda ülke potansiyel çatışma durumlarını belirleyen, engelleyen ve yöneten standartlar ortaya koymak için çıkar çatışması yasaları ve davranış kodları düzenlemektedir. Avrupa'daki gelişmiş etik davranış kodları sadece çıkar çatışmasının genel prensiplerini ortaya koymakla kalmaz, bir çıkar çatışması şüphesi halinde ne yapılması gerektiği konusunda yol gösteren detaylı hükümler de içerir. (OECD, 2003: 46).

Çıkar çatışması ilkeleri ve kuralları genel olarak esas mevzuatta (yasalar, tüzükler), ikincil mevzuatta (yönergeler, kurallar ve kararnameler), etik davranış kodlarında, diğer yasal belgelerde (genelgeler, emirler ve toplu iş sözleşmeleri) ve yasal olmayan belgelerde (kılavuz ilkeler, kodlar ve tavsiyeler) bulunur. Örneğin İrlanda, Yeni Zelanda, Polonya ve Amerika çıkar çatışması hallerini düzenlemek için belirtilen bütün enstürmanları kullanmaktadır. Diğer yandan, Avusturya, Belçika, Finlandiya, Lüksemburg ve Meksika gibi ülkeler münhasıran yasal enstürmanlara odaklanmaktadır.

Bununla birlikte çıkar çatışmasıyla ilgili enstürmanların gelişimindeki değişimleri analiz etmek, bu konudaki trendleri tarihsel bir perspektiften görebilmek ve ülkelerin konuyla ilgili yaklaşımlarındaki vurguları ve tamamlayıcı belgelerden nasıl faydalandıklarını anlayabilmek açısından önemlidir. Örneğin Amerika'da çıkar çatışması yönetimi, kamu görevlilerinin sorumluluklarına odaklanan kural temelli sistemin üzerinde inşa edilmiş olsa da tepkili ceza kovuşturmasından, daha inisiyatifli ele alan eğitim, öğretim ve danışma programlarına yönelmeye başlamıştır.

ÇIKAR ÇATIŞMASIYLA İLGİLİ YASAL DÜZENLEMELERİN İHLALLERİNİN SONUÇLARI: YAPTIRIM MEKANİZMALARI

Çıkar çatışmasıyla ilgili düzenlemelerin ihlallerinin sonuçları iki kategoride incelenebilir:

- Disiplin cezaları ve ceza kovuşturması dâhil olmak üzere kişisel sonuçlar,
- Etkilenen kararların ve etik dışı faaliyetler sonucu oluşturulan sözleşmelerin sonuçlarının düzeltilmesi amacıyla verilen tavsiyelerden tutun da kararların iptaline kadar uzanan yönetsel sonuçlar.

İhlal söz konusu olduğunda en çok kullanılan metodlar sırasıyla disiplin cezaları, ceza kovuşturması, kararların ve sözleşmelerin iptalidir.

İhlalin ciddiyetine göre disiplin yaptırımları ihtar ve tekdirden para cezası ve görevlerin yeniden düzenlenmesine, memuriyetten uzaklaştırmadan ihraca kadar varan bir çeşitlilik göstermektedir. Çıkar çatışmasıyla ilgili beyan koşullarına uyulmaması durumunda da neredeyse bütün ülkeler yaptırımlar öngörmektedir. İhlaller söz konusu olduğunda ülkelerin uyguladığı yaptırımlar ve öngördükleri çözümler oldukça benzerlik arz etmektedir. Çıkar çatışması varlığının beyan edilmemesi oldukça ciddi bir ihlal olarak düşünülmektedir. Avusturya, Fransa, İrlanda, İtalya, G. Kore ve Slovakya gibi ülkelerde bu ihlal disiplin cezaları ve para cezalarıyla yaptırıma tabi tutulmaktadır. (OECD, 2003: 76).

Çıkar çatışması düzenlemelerinin ihlali durumunda öngörülen başlıca disiplin cezalarını şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Uyarı ve ihtar,
- Para cezası ve tekdir,
- Maaş kesintisi,
- Görevlerin yeniden tayin edilmesi,
- Kariyerde geciktirme, görevlerin transferi,
- İşten çıkarma, işe son verilmesi.

Kamu görevi sırasında uygulanan yaptırımların yanı sıra, bazı ülkelerde emeklilik parasının kaybı gibi kamu görevi bittikten sonra da uygulanan yaptırımlar mevcuttur. Örneğin, Almanya'da kamu görevlisinin emekli aylığının maksimum %30'unun kesilmesi şeklinde uygulanan bir disiplin cezası mevcuttur. (OECD, 2003: 77).

5176 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU KURULMASI HAKKINDA KANUN VE KAMU GÖREVLİLERİ ETİK DAVRANIŞ İLKELERİ İLE BAŞVURU USUL VE ESASLARI HAKKINDA YÖNETMELİK'TE ÇIKAR ÇATIŞMASI DÜZENLEMESİ

5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun

Kanun'un birinci maddesinde belirtilen etik davranış ilkelerinin Kanun'da tanımlanması gerekmektedir. Bu ilkelerden en önemlilerinden biri çıkar çatışması ilkesidir. Kamu yönetiminde etik davranış ilkelerinin Kanun'da belirlenmemesi ve yasal sınırlarının çizilmeyip tanımlarının yapılmaması eksik olmuştur. Aşağıdaki düzenlemenin Kanun'da yapılması şarttır.

Çıkar Çatışmasından Kaçınma

Hiçbir kamu görevlisi, doğrudan ya da dolaylı olarak, resmi işlerini düzgün bir şekilde yerine getirmelerini engelleyecek finansal ya da başka türlü iş ya da işlemlerle uğraşamaz, herhangi bir yükümlülük altına giremez ve maddi bir gelir ve çıkar elde edemez.

Hiçbir kamu görevlisi doğrudan ya da dolaylı olarak kar amaçlı bir sözleşmeye taraf olamaz, bu sözleşmelere taraf herhangi bir kişiden tazminat, ikramiye, hediye gibi maddi bir şey kabul edemez. Hiçbir kamu görevlisi resmi sıfatıyla maddi çıkar amacı güden görevlilerle birlikte bir işleme katılamaz. Yüksek öğretim kurumu görevlileri ve üniversitelerarası araştırma ve teknoloji enstitüsü görevlileri bu kuralın istisnasıdır. Bu görevliler kar amacı gütmeyen enstitülere, vakıflara, resmi ya da kar amacı gütmeyen diğer kuruluşlara yönetim kurulu üyesi, mütevelli heyeti üyesi danışma kurulu üyesi komite üyesi ya da herhangi bir statüde hizmet verebilirler.

Hiçbir kamu görevlisi resmi pozisyonlarından dolayı edindikleri gizli bilgileri yetkisizce açıklamayı gerektirecek profesyonel bir faaliyet veya işte çalışmayı ya da iş ilişkisine girmeyi kabul edemez, kendisinin veya bir başkasının menfaat veya çıkarı için kullanamaz, bu bilgilere ulaşma yetkisi olmayan hiç kimseye açıklayamaz. Eğer bu gizli bilgilerin açıklanmasına bir sözleşme hükümleriyle (a) kamu görevlisinin çalıştığı kuruma ve (b) bilginin gizliliğini açıklamaya yetkili kişi veya kişilere yetki verilmesi hali istisnadır. Hiçbir kamu görevlisi açıklamakla yükümlü bulunduğu kayıtları gizleyemez.

Hiçbir kamu görevlisi yürüttüğü görevin gerektirdikleri dışında pozisyonlarını kendilerine, çocuklarına, eşlerine veya başkalarına özel ayrıcalıklar veya imtiyazlar sağlayacak şekilde kullanamazlar.

Hiçbir kamu görevlisi hizmet ettiği kurum tarafından özellikle yetkilendirilmedikçe onursal ücret alamaz.

Hiçbir kamu görevlisi resmi olarak kontrollerinde, yönetimlerinde veya resmi görevimlerinde bulunan herhangi bir kişiyi, parayı veya malları kendilerinin veya bir

başkasının özel çıkarları için kullanamaz. Bu kural, kamu görevlisinin resmi işi gereği kamu kaynaklarından başkalarını yararlandırmasını engellemez.

Hiçbir kimse, bir başka kişiye doğrudan ya da dolaylı olarak, bu düzenlemeleri ihlal edici nitelikte ekonomik değeri olan herhangi bir şeyi veremez, ödeyemez ödünç veremez, teslim edemez veya transfer edemez.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik

Madde 13 — Çıkar çatışması; kamu görevlilerinin görevlerini tarafsız ve objektif şekilde icra etmelerini etkileyen ya da etkiliyormuş gibi gözükten ve kendilerine, yakınlarına, 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 davranır, çıkar çatışmasından kaçınmak için gerekli adımları atar, çıkar çatışmasının farkına varır varmaz durumu üstlerine bildirir ve çıkar çatışması kapsamına giren menfaatlerden kendilerini uzak tutarlar.

Sorun:

Çıkar çatışması hükmü kamusal hizmet sunmaya aday kişinin potansiyel çıkar çatışması halinde nasıl davranması gerektiğini düzenlemediğinden eksiktir.

Gerekeç:

Kamu sektöründe ortaya çıkan çıkar çatışmaları dünya çapında kamuda endişe yaratan başlıca konulardan bir tanesidir. Kamu çalışanlarının karşılaştıkları çıkar çatışması durumları uzun zamandır yasama ve yürütme açısından değişik politika arayışlarının odak noktası haline gelmiştir. Bu arayışların başlıca çıkış noktası kamu kuruluşlarında dürüstlüğü sağlanması ve özel çıkarların kamu çıkarları önüne geçmediği bir karar alma süreci oluşturulmasıdır. Uluslararası alanda kamuda etik davranış kurallarının başlıca odak noktası çıkar çatışmalarının önlenmesidir. Uluslararası belgelere ve diğer ülkelerin düzenlemelerine bakıldığında çıkar çatışması kavramının ayrı bir başlık altında ayrıntılı bir biçimde açıklandığı görülmektedir. Öncelikle çıkar çatışması kavramı açıklanmalı daha sonra da ortaya çıkabilecek uygulamalara değinilmelidir. Bu şekilde hazırlanan genel bir çıkar çatışması maddesi altında çıkar çatışması halleri ayrı ayrı düzenlenmelidir. Yönetmelik'te düzenlenen çıkar çatışması hükmü genel olarak uluslararası standartlara uygun olsa da kamusal hizmet sunmaya aday kişinin potansiyel çıkar çatışması halinde nasıl davranması gerektiğini düzenlemediğinden eksiktir.

Öneri:**Çıkar Çatışması**

Madde 13:

“Çıkar çatışması kamu görevlilerinin resmi görevlerini tarafsız ve objektif bir şekilde icra etmelerini etkileyen ya da etkileyormuş gibi gözükten şahsi çıkarlara sahip olmaları halinde ortaya çıkar.

Kamu görevlilerinin şahsi çıkarları kendisine, ailesine, yakın akrabalarına, arkadaşlarına ya da iş bağlantısı veya siyasi ilişkileri olduğu kişi ya da kuruluşlara sağlanan her türlü menfaati içerir. Bunun yanı sıra onlarla ilgili mali ya da diğer türlerdeki her türlü yükümlülüğü kapsar.

Kamu görevlisi çıkar çatışmasının doğabileceği bir durumda olduğunu genellikle bilen tek kişi olduğu için aşağıdaki konularda şahsi sorumluluğa sahiptir:

Herhangi bir potansiyel ya da gerçek çıkar çatışması konusunda uyanık olmak;

Bu tip bir çıkar çatışmasından kaçınmak için gerekli adımları atmaktır;

Bu tip bir çıkar çatışmasının farkına varır varmaz bunu üstlerine bildirmek;

Böyle bir durumdan geri çekilmek ya da çıkar çatışmasından kaynaklanan herhangi bir menfaatten kendisini tecrit etmek için verilecek nihai karara razı olmak.

Ne zaman bu şekilde davranmak gerekirse kamu görevlileri herhangi bir çıkar çatışmasına sahip olmadıklarını bildirmelidirler.

Kamusal hizmet sunmaya aday biri ya da kamusal hizmette yeni göreve gelen biri tarafından beyan edilen herhangi bir çıkar çatışması göreve atanmadan önce çözüme bağlanmalıdır.”

SONUÇ

Günümüzde kamu yönetiminde etik rejimi bazı ülkelerde çıkar çatışması odaklıdır. Çıkar çatışması düzenlemeleri kamu yönetiminde etikle ilgili düzenlemelerin sadece bir bölümü olsa da kamuda bütünlüğü (*integrity*) sağlamak açısından arzettiği önem dolayısıyla oldukça dikkatli incelenmesi ve düzenlenmesi gereken bir konudur. Çıkar çatışması halleri çağdaş demokratik ülkelerin etik sistemlerinde mevzuatlarda ve etik davranış kodlarında ayrıntılı olarak düzenlenmektedir. Ayrıca çıkar çatışması kurallarının ihlalleri için kamu görevinden çıkarmaya kadar varan ciddi disiplin yaptırımları uygulanmaktadır.

Çıkar çatışması hallerinin açıklanması, genel olarak kabul görmüş düzenlenme biçimlerinin aktarılması, yaptırım mekanizmalarının belirlenmesi ve nihayetinde bütün olarak çağdaş çıkar çatışması politikasının ortaya konulması çağdaş bir kamu politikası için gereklidir.

Kamu hizmetinde çıkar çatışmasını önlemek için şu çalışmalar yapılmalıdır.

- Özel çıkar ile kamu çıkarı arasında bir “çatışma” olan tüm alanlarda kamu görevlilerinin davranış kurallarına ilişkin yasal düzenlemeler yapılmalıdır.
- Kamu görevlilerinin kendisi ya da yakınlarının özel çıkarlarının olduğu alanlardan uzak kalması sağlanmalıdır. Bu çerçevede, kamu görevlilerinin özel çıkar ve kamu çıkarının çatıştığı alanlardaki görev ve yetkileri mutlaka daraltılmalıdır.
- Çıkar çatışması durumu dolayısıyla özel bir çıkar temin eden kamu görevlisi ve aynı zamanda özel kişi ve kuruluşları ihbar edenler ödüllendirilmelidir.
- Kamu kurum ve kuruluşlarında Ombudsman Kurumu oluşturulmalıdır.
- Çıkar çatışması yoluyla maddi ya da başkaca bir menfaat elde eden kamu görevlileri cezalandırılmalı, işlenen suçun derecesine göre kamu görevinden men cezası da verilebilmelidir.

KAYNAKÇA

- ANECHIARICO, Frank, Jacobs James B. (1996), *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*.
- CARNEY, G. (1998), “Conflict Of Interests: Legislators, Ministers and Public Officials”, Berlin: Transparency International Working Paper.
- CARSON, Thomas L. (1994), “Conflict Of Interest”, *Journal Of Business Ethics* 13.
- DOUGLAS, Paul H. (1992), *Ethics In Government*.
- FEINBERG, Harold J., Porro Jr Alfred A. (1966), *Ethics, Incompatibility And Conflict Of Interests Of Public Officials*.
- FRIER, David (1969), *Conflict Of Interest In The Eisenhower Administration*.
- KELMAN, Steven (1993), “What Is Wrong With The Revolving Door?”, In Barry Bozeman Ed., *Public Management: The State Of The Art*.
- KNEEDLER, Edwin S. (1980), “The Revolving Door- Should It Be Stopped?”, *Administrative Law Review* 32,.
- MANNING, Bayless (1964), *Federal Conflict of Interest Law*.
- MORGAN, Thomas D. (1980), “Appropriate Limits On Participation By A Former Agency Official In Matters Before An Agency”, *Duke Law Journal*.
- NOLAN, Beth (1992), “Public Interest, Private Income: Conflicts and Control Limits on Outside Income of Government Officials”, *Nortwestern University Law Review* 87.
- OECD (2003), *Managing Conflict of Interest in the Public Service*, OECD Guidelines and Country Experiences.

- PERKINS, Roswell (1963), *Federal Conflict of Interest Law*, Harvard Law Review, 76.
- STARK, Andrew (2000), *Conflict Of Interest In American Public Life*.
- THOMPSON Dennis F. (1992), “Paradoxes of Government Ethics”, *Public Administration Review*, C. 52, No. 3, Mayıs-Haziran.
- THOMPSON, Dennis F. (1993), “Understanding Financial Conflict of Interest”, *New England Journal Of Medicine*, Vol 329, August 19,.
- WALDEN, Gregory S. (1996), *On Best Behaviour: the Clinton Administration and Ethics in Government*.
- ZINMAN Beth D. (1994), Ing Gift Rules By Their Wrappings-Toward A Clearer Articulation of Federal Employee Gift-Acceptance Rules, *Catholic University Law Review* 44.