



TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

# DEVLETTE ETİKTEN ETİK DEVLETE: KAMU YÖNETİMİNDE ETİK

YASAL ALTYAPI, SAYDAMLIK VE AYRICALIKLAR  
TESPİT VE ÖNERİLER  
CİLT 2



TÜSİAD DEVLETTE ETİK ALTYAPI DİZİSİ No:2



TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

# DEVLETTE ETİKTEN ETİK DEVLETE: KAMU YÖNETİMİNDE ETİK

YASAL ALTYAPI, SAYDAMLIK VE AYRICALIKLAR  
TESPİT VE ÖNERİLER  
CİLT 2

**TÜSİAD DEVLETTE ETİK ALTYAPI DİZİSİ No: 2**

**Kasım 2005**  
**(Yayın No. TÜSİAD-T/2005 - 11/411)**

Meşrutiyet Caddesi, No.74 34420 Tepebaşı/İstanbul  
Telefon: (0212) 249 07 23 • Telefax: (0212) 249 13 50

© 2005, TÜSİAD

*Tüm hakları saklıdır. Bu eserin tamamı ya da bir bölümü,  
4110 sayılı Yasa ile değişik 5846 sayılı FSEK. uyarınca,  
kullanılmazdan önce hak sahibinden 52. Maddeye uygun  
yazılı izin alınmadıkça, hiçbir şekil ve yöntemle işlenmek,  
çoğaltılmak, çoğatılmış nüshaları yayılmak, satılmak,  
kiralananmak, ödünç verilmek, temsil edilmek, sunulmak,  
telli/telsiz ya da başka teknik, sayısal ve/veya elektronik  
yöntemlerle iletilmek suretiyle kullanılamaz.*

ISBN : 975-8458-94-9

GRAPHİS MATBAA SANAYİ VE TİCARET LTD. ŞTİ.  
Yüzyıl Mahallesi Matbaacılar Sitesi 1. Cadde Numara 139 Bağcılar 34560 İSTANBUL  
Tel: (0212) 629 06 07 PBX Faks: (0212) 629 03 85

# ÖNSÖZ

*TÜSİAD, özel sektörü temsil eden sanayici ve işadamları tarafından 1971 yılında, Anayasamızın ve Dernekler Kanunu'nun ilgili hükümlerine uygun olarak kurulmuş, kamu yararına çalışan bir dernek olup gönüllü bir sivil toplum örgütüdür.*

*TÜSİAD, demokrasi ve insan hakları evrensel ilkelerine bağlı, girişim, inanç ve düşünce özgürlüklerine saygılı, yalnızca asli görevlerine odaklanmış etkin bir devletin varolduğu Türkiye'de, Atatürk'ün çağdaş uygarlık hedefine ve ilkelerine sadık toplumsal yapının gelişmesine ve demokratik sivil toplum ve laik hukuk devleti anlayışının yerleşmesine yardımcı olur. TÜSİAD, piyasa ekonomisinin hukuksal ve kurumsal altyapısının yerleşmesine ve iş dünyasının evrensel iş ahlakı ilkelerine uygun bir biçimde faaliyette bulunmasına çalışır. TÜSİAD, uluslararası entegrasyon hedefi doğrultusunda Türk sanayi ve hizmet kesiminin rekabet gücünün artırılarak, uluslararası ekonomik sistemde belirgin ve kalıcı bir yer edinmesi gerektiğine inanır ve bu yönde çalışır. TÜSİAD, Türkiye'de liberal ekonomi kurallarının yerleşmesinin yanısıra, ülkenin insan ve doğal kaynaklarının teknolojik yeniliklerle desteklenerek en etkin biçimde kullanımını; verimlilik ve kalite yükselişini sürekli kılacak ortamın yaratılması yoluyla rekabet gücünün artırılmasını hedef alan politikaları destekler.*

*TÜSİAD, misyonu doğrultusunda ve faaliyetleri çerçevesinde, ülke gündeminde bulunan konularla ilgili görüşlerini bilimsel çalışmalarla destekleyerek kamuoyuna duyurur ve bu görüşlerden hareketle kamuoyunda tartışma platformlarının oluşmasını sağlar.*

*“TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi” kapsamında yayımlanan “Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik-Yasal Altyapı, Saydamlık ve Kamuda Ayrıcalıklar/Tespit ve Öneriler” başlıklı bu rapor, TÜSİAD Parlamento İşleri Komisyonu bünyesindeki Etik Altyapı Çalışma Grubu’nun çalışmaları çerçevesinde Boğaziçi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğretim Üyesi Yrd. Doç. Dr. Cüneyt Yüksel tarafından hazırlanmıştır. Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi 2005 yılı mezunu Aylin Aktürk, çalışmada proje asistanı olarak görev yapmıştır.*

***Kasım 2005***

# ÖZGEÇMİŞ

## **Yrd. Doç. Dr. Cüneyt Yüksel**

Cüneyt Yüksel, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden 1991 yılında üstün başarı ile mezun oldu. Daha sonra, University of California at Berkeley'de araştırmalar yaptı. 1994 yılında Harvard Law School'dan yüksek lisans derecesi ile mezun oldu. "Devletin Yeniden Yapılanması" adlı master tezi Harvard Üniversitesi tarafından en başarılı tez çalışması seçildi. 1994-1995 yıllarında Harvard Law School'da bir yıl araştırma görevlisi olarak çalıştı. 1995 yılında Stanford Üniversitesi'nde uluslararası hukuk alanında Stanford Üniversitesi bursuyla bir yıl çalışmalarını sürdürdü. 1996 yılında Stanford Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden uluslararası hukuk, siyaset ve yönetim alanlarında ikinci yüksek lisansını almaya hak kazandı. 1998 yılında Stanford Law School'dan "Hükümetler, Çalışanlar ve Uluslararası Şirketler" adlı doktora çalışması ile hukuk doktoru ünvanı aldı. Aynı üniversitede dersler verdi. 1998-2001 yılları arasında Washington, DC'de Amerika'nın en büyük hukuk firmalarından biri olan Arnold & Porter hukuk firmasında uluslararası avukat olarak çalıştı. Birçok ülke hükümetlerine ve uluslararası şirketlere danışmanlık yaptı. Sabancı Holding'in hukuk bölümü başkanı oldu. Cüneyt Yüksel'in, "Embedded Strategies in the 21st Century: Governments, Markets & Corporate Partners" isimli İngilizce yayınlanan kitabı 2002 yılında basılarak en okunması gereken kitap olarak övgüler aldı. Cüneyt Yüksel, 2003 yılında en başarılı Harvard Mezunları Özel Başarı Ödülü (Her yıl Harvard Üniversitesi tarafından sadece bir mezuna verilen özel ödül) aldı. Harvard Üniversitesi ve Stanford Üniversitesi öğrenci dernekleri başkanlığı yaptı. Türkiye güreş milli takımı eski sporcusu olan Cüneyt Yüksel, halen Harvard Mezunları Derneği Avrupa Başkanlığı'nı da yürütmektedir. Türkiye'de ve uluslararası birçok yayında makaleleri ve çalışmaları yayımlanan, hukuk, yönetim ve Avrupa Birliği alanlarında konferanslara konuşmacı olarak katılan Yrd. Doç. Dr. Cüneyt Yüksel, halen Boğaziçi Üniversitesi İktisadi ve İdari İlimler Fakültesi'nde öğretim üyesi olarak görev yapmaktadır. 2005-2006 öğretim yılında Maryland Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde misafir öğretim üyesi olarak bulunacaktır.



# İÇİNDEKİLER

<b>YÖNETİCİ ÖZETİ .....</b>	<b>15</b>
<b>GİRİŞ .....</b>	<b>37</b>
<b>1. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK ALTYAPI .....</b>	<b>47</b>
1.1. Türk Kamu Yönetiminin Örgütsel Yapısı .....	49
1.2. Kamu Hizmeti Kavramı.....	49
1.3. Türk Kamu Yönetiminde Kamu Görevlisi Kavramı .....	51
1.4. Genel Olarak Türk Kamu Yönetiminde Etik Altyapı.....	55
1.4.1. Türk Kamu Yönetiminde Etik Konusunda Yasal Altyapı .....	55
1.4.1.1. Anayasa .....	57
1.4.1.2. 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun.....	57
1.4.1.3. Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik .....	60
1.4.1.4. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu.....	64
1.4.1.5. 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu.....	72
1.4.1.6. 1156 Sayılı Kanuna Muğayir Tahakkuk ve Tediye Muamelatını İhbar Edenlere İkramiye İtasına Dair Kanun ...	77
1.4.1.7. 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu.....	77
1.4.1.8. 2531 Sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun .....	81
1.4.1.9. Bağımsız Düzenleyici Kurumlarla İlgili Kanunlar .....	81
<b>2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK DIŞI FAALİYETLERİN NEDENLERİ.....</b>	<b>85</b>
2.1. Tarihsel Süreç .....	87
2.2. Kamuda Hukuk Devleti İlkesinin Yerleşmemiş Olması .....	89
2.3. Kamuda Etik Kültürünün Yerleşmemiş Olması.....	90
2.4. Bürokratik Nedenler.....	91
2.4.1. Bürokrasinin Merkeziyetçi ve Statükocu Yapısı .....	91
2.4.2. Yerel Yönetimlerde Denetim Sorunu .....	92



2.4.3.	Siyasilerin Bürokratik Yapı Üzerindeki Etkisi.....	94
2.4.4.	Takdir Yetkisi Kullanımında Keyfilik .....	94
2.4.5.	Bürokratik Hizmetlerin Kalitesi.....	97
2.4.6.	Kamu Görevlilerinin Kamu Hizmetine Adanmışlığında Yetersizlik ....	97
2.4.7.	Bürokratik İşlemlerdeki Kuralların Çokluğu ve Karmaşıklığı .....	98
2.5.	İdari Usul Eksikliği.....	98
2.6.	Kamuda İstihdam Sorunları .....	99
2.7.	Kamu Yönetiminde Saydamlık Eksikliği.....	100
2.8.	Kamu Yönetiminde Denetim Yetersizliği .....	101
2.9.	Ekonomik Nedenler .....	102
2.10.	Eğitimin Yetersizliği.....	102
2.11.	Medya ve Sivil Toplumun Etkinliğinin Az Oluşu.....	103
2.12.	Bürokratik Ayrıcalıklar .....	104
2.13.	Toplumsal Yapı .....	105

### **3. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK MEVZUATI DEĞERLENDİRMESİ VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ .....107**

3.1.	5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun .....	109
3.1.1.	Etik Davranış İlkeleri.....	109
3.1.2.	Kapsam .....	110
3.1.3.	Yaptırım .....	113
3.1.4.	Şikayet ve Başvurular .....	114
3.1.5.	Sekreteryaya.....	116
3.2.	Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik .....	117
3.2.1.	Genel Olarak Yönetmelikle İlgili Sorunlar.....	117
3.2.1.1.	Çıkar Çatışması.....	117
3.2.1.2.	Etik İlkelerin Belirlenmesi .....	119
3.2.1.2.1.	Hesap Verebilirlik .....	119
3.2.1.2.2.	Bilgi Verme, Saydamlık ve Katılımcılık .....	120
3.2.1.2.3.	Liderlik.....	121
3.2.1.2.4.	Sadakat .....	121
3.2.1.2.5.	Liyakat ve Profesyonellik .....	122
3.2.1.2.6.	Yüksek Etik Davranışların Ödüllendirilmesi .....	123
3.2.1.2.7.	Yönetmelikteki Hükümlerin Yorumu .....	123

3.2.1.2.8.	Kamu Hizmeti Sırasında ve Sonrasında İstihdam..	124
3.2.1.2.9.	Onursal Ücret.....	126
3.2.2.	Yönetmeliğin Belirli Maddeleriyle İlgili Öneriler.....	129
3.2.2.1.	Hediye Alma Yasağı .....	129
3.2.2.1.1.	Hediyelerin Taksitle, Parça Parça Verilmesi.....	130
3.2.2.1.2.	Tanıdığa İş Sağlamak.....	131
3.2.2.1.3.	Borçlanma ve Kabul Edilebilecek Hediyeler.....	132
3.2.2.1.4.	Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Yapılan Bağışlar .....	132
3.2.2.1.5.	Yemek Davetinin Kapsama Dahil Edilmesi .....	134
3.2.2.1.6.	Tüm Kamu Görevlilerinin Beyanda Bulunması Gerekliliği .....	134
3.2.2.2.	Etik Davranış İlkelerine Uyma .....	137
3.2.2.3.	Etik Sözleşmesinin İhlali.....	138
3.2.2.4.	Eğitim.....	139
3.2.2.5.	Kamu Kurumlarının Kendi Etik İlkelerini Hazırlaması.....	141
3.2.2.6.	Kurumların Etik İlkelerinin Kurul Tarafından Denetlenmesi .....	141
3.2.2.7.	Kurumsal Hesap Verebilirlik .....	142
3.2.2.8.	İhbarcıların Korunması .....	143
3.2.2.9.	Yaptırımın Tekrar Edilmesi Gerekliliği .....	144
3.3.	657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu .....	145
3.4.	2531 Sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşlere Dair Kanun .....	146
3.4.1.	Kapsam.....	146
3.4.2.	Ceza .....	147
3.5.	3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu .....	148
3.5.1.	Mal Bildirimlerinin Karşılaştırılması .....	149
3.5.2.	Türk Uyruklulardan Alınan Hediyeler.....	150
3.5.3.	Harcamaların Tespiti.....	151
3.5.4.	Bildirimlerde Süre Uzunluğu .....	152
3.5.5.	İhbarcıya İkramiye .....	152

3.5.6.	Mal Bildirimlerinin Takibi .....	153
3.5.7.	Ayrıcalıkların Uygulanması .....	154
3.6.	Genel Olarak Kamu Yönetiminde Etik İle İlgili Öneriler .....	155
3.6.1.	Kurumsal Etik Kodlarının Hazırlanma Sürecinde Değerlerin Tanımlanması ve Sistemleştirilmesi .....	155
3.6.2.	Temel Etik Değerlerin Güncelleştirilmesi İçin Gerekli Mekanizmaların Kurulması.....	155
3.6.3.	Kamu Yönetiminde Etik Standartların Kurumsal Kültürün Bir Parçası Haline Getirilmesi .....	156
3.6.4.	Kamu Yönetiminde Temel Etik Değerlerin ve Standartların Kamu Görevlilerine Aktarılması.....	156
3.6.5.	İdeal Etik Davranış Kodunun Özellikleri .....	157
3.6.6.	Kamu Yönetiminde Saydamlığın Sağlanması ve Bilgi Edinme Hakkının Kullanılması .....	160
3.6.7.	Kamu Görevlilerinin Senelik Finansal Beyan Politikası .....	162
3.6.8.	Çağdaş Bir Çıkar Çatışması Politikası .....	163
3.6.9.	Yolsuzluğa Karşı Etkin Mücadele .....	165
3.6.10.	Kamuda Etik Bilincin Yerleştirilmesi .....	168
3.6.11.	Ombudsman (Kamu Denetçisi) Kurumunun Kurulması.....	169
3.6.12.	Tüm İdari İşlemleri Kapsayan Bir Usul Kanununun Hazırlanması ...	170
3.6.13.	Katılımcılık İle Etik Dışı Faaliyetlerin Önlenmesi .....	170
3.6.14.	Kamu Sektöründeki Hassas Alanlar İçin Özel Etik Standartların Geliştirilmesi .....	170
3.6.15.	Takdir Yetkisinin Sınırlandırılması.....	170
3.6.16.	Mevzuat Reformunun Yapılması.....	171
3.6.17.	Hesap Verebilirlik Mekanizmalarının Geliştirilmesi.....	171
3.6.18.	Etik İlkelerin Yerleştirilmesi İçin İnsan Odaklı Bir Sistem İnşa Edilmesi.....	173
3.6.19.	Kamu Görevlilerinin Mali Durumlarının İyileştirilmesi .....	173
3.6.20.	Bürokratik Katılığın Ortadan Kaldırılması ve Verimliliğin Artırılması.....	174
3.6.21.	Yönetişim Reformları ve Kamu Yönetiminde Etik Dışı Faaliyetlerle Mücadele .....	174
3.6.22.	Kamu Yönetiminde Reform .....	177

#### **4. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK VE SAYDAMLIK.....179**

4.1.	Giriş.....	181
4.2.	Kamu Yönetiminde Saydamlık .....	185
4.3.	Kamu Yönetiminde Saydamlığın Önemi .....	186
4.4.	Kamu Yönetiminde Saydamlığın İşlevleri.....	189
4.5.	Kamu Yönetiminde Saydamlığın Unsurları.....	190
4.5.1.	Bilgi Edinme Hakkının Kullanılması ve Önemli Unsurları .....	191
4.5.1.1.	Bilgi Edinme İle İlgili Yasal Altyapı.....	192
4.5.1.2.	Bilgi Edinme İle İlgili Politik Altyapı.....	196
4.5.1.3.	Bilgi Edinme İle İlgili Kurumsal Altyapı.....	197
4.5.2.	Danışma ve Önemli Unsurları .....	201
4.5.2.1.	Danışma İle İlgili Yasal Altyapı.....	201
4.5.2.2.	Danışma İle İlgili Politik Altyapı.....	203
4.5.2.3.	Danışma İle İlgili Kurumsal Altyapı.....	204
4.5.3.	Aktif Katılım .....	204
4.5.4.	Kamu Yönetiminde Etik ve e-Devlet .....	207
4.6.	Kamu Yönetiminde Saydamlıkla İlgili Konular .....	212
4.6.1.	Saydamlık ve İyi Yönetişim.....	212
4.6.2.	Saydamlık ve Hesap Verebilirlik Arasındaki İlişki .....	213
4.7.	Mali Saydamlık .....	214
4.7.1.	Mali Saydamlığın Tanımı ve Önemli Unsurları.....	214
4.7.2.	Türkiye’de Mali Saydamlık.....	216
4.8.	Türkiye’de Saydamlıkla İlgili Yasal Altyapı .....	217
4.8.1.	Anayasal Düzenlemeler.....	222
4.8.2.	Yasalar .....	224
4.8.2.1.	Bilgi Edinme Hakkı Kanunu .....	224
4.8.2.1.1.	Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu .....	228
4.8.2.2.	Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik .....	229
4.8.2.3.	Başbakanlık Genelgesi.....	231
4.9.	Mevzuat Değerlendirmesi ve Öneriler .....	233
4.9.1.	Bilgi Edinme Hakkı Kanunu .....	233
4.9.1.1.	Kapsam.....	233
4.9.1.2.	Devlet Sırrına İlişkin Bilgi veya Belgeler .....	234

4.9.1.3.	Ülkenin Ekonomik Çıkarlarına İlişkin Bilgi veya Belgeler..	235
4.9.1.4	Adli Soruşturma ve Kovuşturmaya İlişkin Bilgi veya Belgeler.....	236
4.9.1.5.	Kurum İçi Görüş, Bilgi Notu ve Tavsiyeler.....	237
4.9.1.6.	Gizliliği Kaldırılan Bilgi veya Belgeler.....	238
4.9.1.7.	Ceza Hükümleri .....	239
4.9.2.	Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik.....	241
4.10.	Türk Kamu Yönetiminde Gizlilik ve Sır Kavramları .....	242
4.10.1.	Devlet Sırrı Halleri.....	244
4.10.2.	Meslek Sırrı-Ticari Sır-Özel Yaşam .....	245
4.11.	Denetim Mevzuatı .....	247
4.11.1.	Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu .....	248
4.11.2.	Sayıştay Kanunu .....	251
4.11.3.	Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun.....	251

## **5. TÜRKİYE'DE KAMUDA AYRICALIKLAR VE AYRICALIKLARIN**

### **KALDIRILMASI İÇİN ÖNERİLER.....253**

5.1.	Giriş.....	255
5.2.	Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri İle İlgili Ayrıcalıklar .....	259
5.2.1.	Kapsam.....	264
5.2.2.	Sözleşmeli Personel, Geçici Personel, KİT Personelinin Durumu.....	267
5.3.	Öneriler.....	276
5.3.1.	Kamu Görevlilerinin Yargılanması İle İlgili Anayasa Hükümü.....	276
5.3.2.	Devlet Memurları Kanunu.....	277
5.3.3.	Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun .....	278
5.3.4.	Özel Kanunlar.....	278
5.3.4.1.	Belediyeler.....	278
5.3.4.2.	Yüksek Öğretim.....	279
5.3.4.3.	Kamu İktisadi Teşebbüsleri.....	280
5.3.4.4.	Sermaye Piyasası Kurumu .....	281
5.3.4.5.	Kamu İhale Kurumu .....	281
5.3.4.6.	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu .....	282
5.3.4.7.	Rekabet Kurumu .....	282

5.3.4.8. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu .....	283
5.3.4.9. Telekomünikasyon Kurumu .....	284
5.3.4.10. Radyo ve Televizyon �st Kurulu .....	284
5.3.4.11. Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu .....	285
5.3.4.12. Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız alıŐanlar Sosyal Sigortalar Kurumu .....	285
5.3.4.13. Emniyet Teşkilatı .....	286
5.3.4.14. Jandarma Teşkilatı .....	286
5.3.4.15. arŐı ve Mahalle Bekçileri .....	287
5.3.4.16. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu .....	288
5.3.4.17. Köylerde Görevli Olanlar .....	288
5.3.4.18. İl �zel İdare Organları ve Bu Organların Seçilmiş �yeleri .....	289
<b>SONUÇ</b> .....	<b>291</b>
<b>KAYNAKÇA</b> .....	<b>303</b>
<b>EKLER</b> .....	<b>313</b>
<b>EK 1:</b> Model Etik Kanunu .....	315
<b>EK 2:</b> Kamu Hizmetinde Etik İle İlgili Mevzuat Tablosu .....	333
<b>EK 3:</b> Kamu Hizmetinde Saydamlık İle İlgili Mevzuat Tablosu .....	341
<b>EK 4:</b> Ayrıcalıklar Tablosu .....	345
<b>EK 5:</b> 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun .....	352
<b>EK 6:</b> Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik .....	356



# YÖNETİCİ ÖZETİ





# YÖNETİCİ ÖZETİ

Türk kamu yönetiminin en büyük sorunlarından birisi, etik dışı faaliyetlerin yaygın olmasıdır. Ülkemizde etik dışı faaliyetler, bireysel boyutları aşır kurumsallaşmaya başlamıştır. Etik davranış standartlarının eksikliği, hesap verme mekanizmalarının işlevsiz olması, etik konusuna yeterince önem verilmemesi, Türkiye'yi ekonomik, sosyal ve siyasi konularda gerilere götürmektedir.

“Devlette Etik Altyapı Dizisi” çerçevesinde hazırlanan bu rapor “Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik-Yasal Altyapı, Saydamlık ve Kamuda Ayrıcalıklar/Tespit ve Öneriler” başlığını taşımaktadır. Bu rapor, “Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik-Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar” adlı birinci cilt üzerine temellendirilmiştir. Birinci ciltte kamu yönetiminde etik konusunda incelenen ülke sistemleri ve kavramsal çerçeve sonucu elde edilen bilgiler, ikinci ciltte özellikle “Öneriler” bölümlerine temel oluşturmakta, ışık tutmaktadır.

Bu ciltte beş bölüm bulunmaktadır.

Bölüm 1: Türk Kamu Yönetiminde Etik Altyapı

Bölüm 2: Türk Kamu Yönetiminde Etik Dışı Faaliyetlerin Nedenleri

Bölüm 3: Türk Kamu Yönetiminde Etik Mevzuatı Değerlendirmesi ve Çözüm Önerileri

Bölüm 4: Türk Kamu Yönetiminde Etik ve Saydamlık

Bölüm 5: Türkiye’de Kamuda Ayrıcalıklar ve Ayrıcalıkların Kaldırılması İçin Çözüm Önerileri

Türkiye, kamuda etik dışı faaliyetler konusunda uluslararası araştırmalarda gerilerde kalmaktadır. Uluslararası Saydamlık Örgütü’nün her sene yayınladığı yolsuzluk indeksinde Türkiye 2005 yılında 159 ülke arasında 65. sıradadır. Dünya Bankası’nın Global Yatırım İklimi-2005 Raporu’na göre, Türkiye’deki firmalar yıllık satışlarının binde 6’sı kadar tutarını yetkililere “hediye” olarak, müfettiş ve denetimlerden kaçmak için, izin ve ruhsat almak veya bürokratik süreci hızlandırmak için ya da bir ihaleyi kazanmak için gayri resmi şekilde yaptıkları ödemelere harcamaktadırlar. Ayrıca, Türkiye’de yatırımcıların yüzde 33’ü hukuka güvenmemektedir. Dünya Bankası’nın 2004 yılı çalışması da yatırımcıların büyük bir çoğunluğunun bürokrasiyi bir engel olarak gördüklerini ortaya çıkarmaktadır. Bu durum, ülkemizin uluslararası itibarını zedelemektedir. Üstelik, Avrupa Birliği’yle (AB) müzakerelere başladığımız bu günlerde, AB’nin tam üyeliğimize bakışında kamuda etik dışı faaliyetlerin yaygınlığı ciddi bir rahatsızlık konusudur.

Türk kamu yönetiminin en büyük sorunlarından birisi, kamuda etik dışı faaliyetlerdir. Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler, vatandaşların devlete olan güvenini azaltmaktadır. Bu durum, devletin kamu ihtiyaçlarını karşılamaındaki etkinliğini düşürmekte, sosyal ve ekonomik kurumların verimli ve etkin bir şekilde çalışmasını engellemekte ve kaynak dağılımını bozucu etkilerde bulunmaktadır. Etik

dışı faaliyetlerin yaygın olduğu ülkemizde, bazı çıkar grupları ve kamu görevlileri, geniş toplum kesimlerinin refahının azalması pahasına tatmin edilmiş olmaktadır. Üstelik, AB'yle tam üyelik için müzakerelere başladığımız bu süreçte, etik dışı faaliyetler ve “yolsuzluklar” sorununun AB'nin tam üyeliğimize bakışında ciddi bir rahatsızlık konusu olduğu ortadadır. Ülkemizin, kamuda etikle ilgili uluslararası araştırmalarda, senelerdir bulunduğu kötü durumu aşamaması uluslararası itibarımızı da zedelemektedir. Kamuda rüşvet ve yolsuzlukların yaygın olması, yabancı yatırımcıların yatırım kararlarını da etkileyebilmektedir. Ülkenin kalkınması için öncelikle son derece etik çalışan, özel sektörün önünü açan, vatandaşa iyi hizmet eden kamu görevlileri ve kurumlarına ihtiyaç vardır. Bu amaç doğrultusunda bu rapor, sadece kamu yönetiminde etik konusunda yasal altyapıyı ve sorunları araştırmamakta, Türk kamu yönetiminde etik dışı davranışlar konusunda oldukça büyük önem arz eden saydamlıklar ve ayrıcalıklar konusunu da incelemekte ve çözüm önerilerinde bulunmaktadır.

Raporun hazırlanma sürecinde yapılan saha çalışmaları ve görüşmeler, Türk kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin yaygınlığı hakkında çarpıcı gerçeklerin altını çizmiştir. Görüşülen birçok milletvekili ile kamu kurum ve kuruluşları temsilcileri, Türk kamu yönetiminde etik kültürünün yerleşmesi ve etik dışı faaliyetlerin engellenmesi için saydamlık ve hesap verebilirliği ön koşullardan biri olarak belirtmişlerdir. Bu çerçevede, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun yeterli değildir. Diğer bir görüş ise, Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun bir an önce yapısal ve fonksiyonel açıdan etkin olarak çalışabilir duruma getirilmesi gerektiğidir. Eğitim çalışmalarının yapılması, etik kültürün yerleşmesi için oldukça önemlidir. Bununla birlikte, vatandaşların da kamu yönetiminde etik davranış ilkelerinin benimsenmesi konusunda kendilerini sorumlu hissetmeleri gerekir.

## **Bölüm 1: Türk Kamu Yönetiminde Etik Altyapı**

Birinci bölümün amacı, Türkiye'de kamu görevlilerinin tabi oldukları etik davranış ilke ve kurallarıyla ilgili mevcut yasal çerçeveyi çizmektir. Birinci bölüm, öncelikle, Türk kamu yönetiminin örgütsel yapısını incelemektedir.

### ***Türk Kamu Yönetiminin Örgütsel Yapısı***

Türk kamu yönetimi, kuruluş, görev ve örgütsel yapısı ile bir bütünlük taşımaktadır. Örgütsel yapısında hakim olan düzen ve hiyerarşik yapı, sıkı bir ast – üst ilişkisini gerekli kılmaktadır. Kamu örgütleri patrimonyal ve hukuki – rasyonel bürokratik yapılanmayı esas almaktadır. Halkın karar süreçlerine katılması veya karar süreçlerini takip edebilmesi gibi saydamlık ilkesinin unsurlarının Türk kamu yönetiminin örgütsel yapısında var olduğunu söylemek henüz mümkün değildir. Türk kamu yönetimi için özetle şu tespitler yapılabilir;

- Etik dışı faaliyetler yaygındır.
- Merkeziyetçi ve statükocu haliyle katı bir yapıdadır.
- Saydam değildir.
- Kamu görevlilerine tanınmış bir takım bürokratik ve yargısal ayrıcalıklar vardır.

### ***Kamu Görevlisi Kavramı***

Bu bölümde, kamu görevlisi ve kamu hizmeti kavramları incelenmektedir. Kamu hizmeti, giderilmesinde kamu yararı bulunan bir toplumsal gereksinmeyi karşılamak amacıyla, kamu tüzel kişileri ya da onların gözetim ve denetimi altında özel girişim tarafından, özel bir hukuksal düzen içinde yürütülen etkinliklerdir. Diğer yandan, kamu görevlisi ise, en basit tanımıyla kamu yönetimi içinde bir kuruluşa ya da bir kuruma bağlı olarak çalışan kişidir. Raporun bu bölümünde, kamu hizmeti ve kamu görevlisi kavramlarıyla ilgili ayrıntılı bilgiler verilmektedir.

Raporda, kamu görevlisi kavramı, devletin yürütme erki içinde kamu görevi ifa eden tüm kamu görevlileri için kullanılmaktadır. Bakanlar Kurulu üyeleri idari teşkilat içinde olmalarına rağmen raporda incelenmemekte, bağlı buldukları etik davranış kurallarının, “Devlette Etik Altyapı” rapor dizisi kapsamında “Siyasette Etik” konulu raporda irdelenmesi planlanmaktadır. Dolayısıyla, kamu yönetiminde etik konulu rapor, yargı ve yasama mensuplarını dışarıda bırakmaktadır. Ancak, bu erkler için de acil olarak ve ivedilikle etik davranış kurallarının, kanun ve etik kodlar halinde düzenlenmesi şarttır.

### ***Türk Kamu Yönetiminde Etik Konusunda Yasal Altyapı***

Birinci bölümde incelenen etik altyapı unsurları, özellikle yasal altyapı ve hesap verebilirlik mekanizmalarıdır. Türk kamu yönetiminde etik altyapının yasal çerçevesi şu şekilde çizilebilir:

- Anayasa'nın 10'uncu, 129'uncu ve 137'nci maddeleri
- 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun
- Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
- 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 İtafına Dair Kanun
- 832 sayılı Sayıştay Kanunu
- 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu
- Bağımsız Düzenleyici Kurumları Düzenleyen Kanunlar

Raporda incelenen ve yukarıda sıralanan kanunlarla ilgili çok sayıda somut madde değişikliği önerisi getirilmiştir.

Ayrıca, Türkiye'nin yolsuzlukla mücadele programı içerisinde son yıllarda onayladığı uluslararası belgeler de oldukça önemlidir. Bu belgeler şunlardır:

- 1 Şubat 2000 - OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi (4518 sayılı Kanunla onaylandı).
- 24 Mart 2001 – İçeriğinde yolsuzlukla mücadeleyle ilgili öncelikli hedeflerinde yer aldığı Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar'ın kabulü.
- 17 Nisan 2003 - Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Avrupa Konseyi Sözleşmesi (4852 sayılı Kanunla onaylandı).
- 10 Aralık 2003 - Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'nin imzalanması.
- 14 Ocak 2004 - Yolsuzluğa Dair Ceza Hukuku Avrupa Konseyi Sözleşmesi (5065 sayılı Kanunla onaylandı).

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanun ve Uygulama Yönetmeliği mevzuatta dağınık halde bulunan etik davranış kurallarını sistemleştirip yazılı hale getirmiştir.

Türk kamu yönetiminde etik davranış kuralları 5176 sayılı Kanun'a kadar mevzuatımızda dağınık halde bulunmaktaydı. Birçok çağdaş demokratik ülkede olduğu gibi, kamu görevlilerinin tabi bulunduğu etik davranış ilkelerini sistemleştiren bir etik davranış kodu ve bu kodun hazırlanması için hukuki çerçeveyi çizen bir kanun mevcut değildi. Bununla birlikte, etik davranış kuralları, Anayasa'da, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda, özellikle yolsuzluk suçları ve çıkar çatışması halleri olmak üzere Türk Ceza Kanunu'nda ve raporda incelenen birçok kanunda yer almaktadır. 5176 sayılı Kanun'un uygulama yönetmeliği, yasalarda dağınık halde bulunan etik davranış ilkelerini toparlamakta ve kanun gereğince, ihlallerini Resmi Gazete'de yayınlama yaptırımına tabi tutmaktadır. 5176 sayılı Kanun'un eksikliklerini gidermek ve düzenlemediği etik davranış kuralları ve yaptırımları belirlemek için "Model Etik Kanunu" hazırlanmıştır. Bu noktada, yasal altyapıya kısaca değinmekte fayda vardır.

### ***5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun***

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun uyarınca, kamu kurum ve kuruluşlarında görevli personelin etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları bulunduğu hakkında vatandaşlarca ileri sürülen iddiaları araştırmak ve sonuçlandırmak üzere, Başbakanlık

bünyesinde on bir kişiden oluşan Kamu Görevlileri Etik Kurulu oluşturulmuştur. Ancak, Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Bakanlar Kurulu üyeleri ile Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı ve üniversite mensupları istisna tutulmuştur. Kanun'un kapsamı dardır. Kanun, etik davranış kurallarının ihlaline uygulanmak üzere, kişinin ismini ve ihlal niteliği taşıyan faaliyeti Resmi Gazete'de yayınlama yaptırımını öngörmüştür. Ancak, günlük gazetelerin dahi okunma oranının oldukça düşük olduğu ülkemizde, etik ihlal yapan kamu görevlisinin isminin ve yaptığı ihlalin Resmi Gazete'de ifşa edilmesi amacına ulaşmayacak bir yaptırımdır.

5176 sayılı Kanun, dünyada birçok çağdaş demokratik ülkede örneği olan, denetim, uygulama ve danışmanlık görevlerini yerine getiren Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nu kurmuştur.

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

### ***Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik***

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 5176 sayılı Kanun'un uygulama yönetmeliğidir. Yönetmelik, kamu görevlilerinin tabi oldukları etik davranış ilkelerini, kamu hizmeti bilincine uygunluk, vatandaş odaklılık, hizmet standartlarına uygunluk, tarafsızlık, dürüstlük, misyona bağlılık, saygınlık ve güven, saygı ve nezaket kurallarına bağlılık, yasallık, hesap verebilirlik, saydamlık ve bilgi verme, çıkar çatışması durumlarında kamu menfaatini önde tutma şeklinde tanımlamıştır. Yönetmelikte, etik davranış ilkelerinden sadakat, liderlik, profesyonellik tanımlanmamakta ve hesap verebilirlik ve saydamlık ilkelerinin kapsamı da dar tutulmaktadır.

Bunların yanında, yönetmelikte çıkar çatışması düzenlemeleri yer almaktadır. Başbakanlık yönetmeliği olarak, bu etik davranış kodu, mevzuatta dağınık halde bulunan etik davranış kurallarını bir araya getirmiş ve sistemleştirmiştir. Yönetmelik, kamu görevlisinin belirlenen istisnalar dışında menfaat elde etmesini, hediye almasını yasaklamaktadır. Ancak, hediye ve menfaatle ilgili düzenlemelerde eksik bazı noktalar mevcuttur. Türkiye'de oldukça yaygın olan kayırmacılıkla menfaat sağlama, eşe-dosta iş bulunması gibi etik ihlaller açıkça ortaya koyulmamaktadır.

Yönetmelikte ayrıca çıkar çatışması hallerinden olan eski kamu görevlileriyle ilişkiler konusu da düzenlenmektedir. Diğer yandan, Kurul'un 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu gereğince beyan edilen malların listesini inceleme hakkı da bulunmaktadır. Ayrıca, mal bildirimlerindeki bilgilerin doğruluğunun kontrolü amacıyla ilgili kişi ve kuruluşlar (bankalar ve özel finans kurumları dahil) talep edilen bilgileri, en geç otuz gün içinde Kurul'a vermekle yükümlüdürler.

Yönetmelikte, kamu görevi sonrası istihdam kısıtlamaları düzenlenmemektedir. Ayrıca, onur ücretinin alınmasına dair de bir düzenleme mevcut değildir. Yönetmelik metninde, yaptırım konusunda da tatminkar düzenlemeler bulunmamaktadır.

Türk kamu yönetiminde etik davranış kurallarıyla ilgili bir diğer yenilik, etik sözleşmesiyle getirilmektedir. Kamu görevine yeni atanan kamu görevlileri etik sözleşmesi imzalamakla yükümlü kılınmaktadır. Böylece, temel etik ilkelerin kamu görevlilerine aktarılması ve görevlilerin de bu ilkelerden haberdar edilmeleri kamu görevine başlamanın bir zorunluluğu haline getirilmiştir. Etik sözleşmesi, sözleşmeden çok bir taahhüt şeklindedir. Kamu görevlilerine etik davranış ilkelelerinin aktarılması konusunda da etkili olacaktır. Ancak etik sözleşmesinde, sözleşme ihlal edildiğinde yaptırımın ne olacağı öngörülmemiştir.

### ***657 sayılı Devlet Memurları Kanunu***

1965 tarihli, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda etik davranış ilkeleri ve bazı çıkar çatışması halleri düzenlenmiştir. Kanun'da öncelikle liyakat ve kariyer ilkeleri düzenlenmiştir. Liyakat ve kariyer ilkelerine aykırı davranış ve uygulamalar kamuda kayırmacılıkla ortaya çıkmaktadır. Kayırmacılığın yaygın olduğu ülkemizde, uzmanlaşmaya, profesyonellik ve liyakat gibi temel etik davranış ilkelerine yeteri kadar değer verilmemesi kalitesiz ve etkisiz bir kamu hizmeti ve yönetim anlayışına yolaçmaktadır. Bu da, kamu yönetiminde etik davranış ilkelerinin yerleşmesinin önünü tıkamaktadır. Dolayısıyla, 657 sayılı Kanun'da düzenlenen bu temel etik ilkeler kamu yönetiminde etik sisteminin önemli yapıtaşlarını oluşturmaktadır. Devlet Memurları Kanununun 1'inci Kısmı'nın 2, 3, 4, 7 ve 8'inci bölümlerinde kamu görevlilerinin davranış kuralları ve yaptırımlarla ilgili ayrıntılı kurallar bulunmaktadır. Buna göre;

- Devlet memurları görevlerini tarafsız bir biçimde yerine getirmek ve devlet menfaatini korumak zorundadırlar (Madde 7).
- Konusu bir suç oluşturan emir, hiç bir biçimde yerine getirilemez. Böyle bir emri yerine getiren kişi, sorumluluktan kurtulamaz (Madde 11).

- Devlet memurları, kendileriyle, eşleri ve velayetleri altındaki çocuklarına ilişkin mal beyanında bulunurlar (Madde 14). Bu bağlamda, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu, kamu görevlileri, her türlü kamu kurum ve kuruluşunda çalışan kamu görevlileri, kamu hizmeti gören her türlü kurum ve kuruluşlar, vakıflar, kooperatifler ve bazı derneklerin yöneticileri ve çalışanları, siyasi partilerin liderleri ve gazete sahipleri, yöneticileri ve köşe yazarları için mal bildiriminde bulunmanın usullerini düzenlemiştir.

- Devlet memurları, Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre tacir veya esnaf sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamazlar (Madde 28) (Ancak, Yargıtay'ın yerleşmiş içtihatına göre, bir anonim şirkette hissedar olabilirler). Kamu görevlilerinin hediye almaları ve menfaat sağlamaları da yasaklanmıştır (Madde 29). Kamu görevlileri denetimlerindeki bir girişimden çıkarı sağlayamazlar (Madde 30). 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkındaki Kanun uyarınca, devlet memurlarının görevlerinden ayrılmalarından sonraki iki yıllık süre içinde, bölüm ya da kurumlarıyla iş ilişkisi içine girmeleri ve üç yıllık süre içinde ise, eskiden görev yaptıkları bölümün çalışma alanında etkinlikte bulunmaları ya da aracılık etmeleri yasaklanmıştır.

- Devlet memurlarının kamu hizmetleri ile ilgili gizli bilgileri görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklamaları yasaktır (Madde 31).

- Memurun Muhakematı Hakkında Kanun-u Muvakkat yerine yürürlüğe giren, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun, devlet memurlarının görevleriyle ilgili soruşturulmalarında özel hükümler getirmiştir. Bu husus, memurların yargılanmasında bir tür “dokunulmazlık” şeklinde yorumlanmaktadır.

Türk Ceza Kanunu'nda özellikle uluslararası belgelerde çıkar çatışması halleri olarak tanımlanan suçlar ve yolsuzluk suçları düzenlenmektedir. Bu kanunla birlikte, etik ihlaller cezai yaptırıma tabi tutulmaktadır.

### **5237 sayılı Türk Ceza Kanunu**

Türk Ceza Kanunu'nda düzenlenen rüşvet, irtikap, zimmet, ihaleye, alım ve satıma hile ve fesat karıştırma gibi haller yolsuzluk suçu olarak tanımlanmaktadır. Bunlarla birlikte, yolsuzluk suçu olmayıp da önemli çıkar çatışması hallerini oluşturan görevi ihmal ve kamu görevinin suistimali gibi suçlar da Kanun'da düzenlenmiştir. Örneğin, çıkar çatışması hallerinden biri olan, yetkili olmadığı bir iş için yarar sağlama Türk Ceza Kanunu'nun 255. maddesinde düzenlenmiştir. 255. maddeye göre “*görevine girmeyen ve yetkili olmadığı bir işi yapabileceği veya yaptırabileceği kanaatini uyandırarak yarar sağlayan kamu görevlisi, bir yıldan beş yıla kadar hapis ve adli para cezası ile cezalandırılır.*”



## ***Kanuna Mugayir Tahakkuk ve Tediye Muamelatını İhbar Edenlere İkramiye İtasına Dair Kanun***

Kanuna Mugayir Tahakkuk ve Tediye Muamelatını İhbar Edenlere İkramiye İtasına Dair Kanun'a göre kanuna aykırı olarak sağlanan kazancı ihbar edenlere bu haksız kazancın %20'sine kadar olan meblağ ikramiye olarak verilir. Kanun etik davranışların özendirilip etik dışı davranışın bireysel kontrollerle yok edilebileceği düşüncesiyle hazırlanmıştır. Kanunun önemi, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetleri ihbar edenleri ödüllendirmeyi öngörmesidir. Etik dışı faaliyetlerin ihbarı yapıldığında ihbarın doğru çıkması halinde kişilerin ödüllendirilmesi, etik dışı faaliyetlerin bireysel kontrolünü de yaygınlaştıracaktır. Kanunun modern örneklerine benzer bir biçimde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

### **Bölüm 2: Türk Kamu Yönetiminde Etik Dışı Faaliyetlerin Nedenleri**

Kamu görevlilerinin ifa ettikleri hizmetlere ilişkin işlemlerin ve uygulama usullerinin belirli normlara bağlanmamış olması keyfiliğe sebep olmaktadır. Kamu görevlilerinin keyfi kararlar alması, kamu yönetiminde etiğe vurulan en büyük darbelerden birisidir.

İkinci bölüm, Türk kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin nedenleri ve sorunları üzerinedir. Etik dışı faaliyetlerin nedenleri olarak aşağıdaki başlıklar ele alınmaktadır:

- Kamuda hukuk devleti ilkesinin yerleşmemiş olması
- Kamuda etik kültürünün yerleşmemiş olması
- Bürokrasinin merkeziyetçi ve statükocu yapısı
- Siyasilere bürokratik yapı üzerindeki etkisi
- Takdir yetkisinin keyfi kullanılışı
- Bürokratik hizmetlerin kalitesi
- Kamu görevlilerinin kamu hizmetine adanmışlığında yetersizlik
- Bürokratik işlemlerdeki kuralların çokluğu ve karmaşıklığı
- İdari usul eksikliği
- Kamuda istihdam sorunları
- Kamu yönetiminde saydamlık eksikliği
- Kamu yönetiminde denetim yetersizliği
- Ekonomik nedenler
- Eğitimin yetersizliği
- Medya ve sivil toplumun etkinliğinin az oluşu
- Bürokratik ayrıcalıklar

### **Bölüm 3: Türk Kamu Yönetiminde Etik Mevzuatı Değerlendirmesi ve Çözüm Önerileri**

Üçüncü bölümde kamu yönetiminde etik altyapıya ilişkin mevzuatta bulunan eksiklik ve aksaklıklar ele alınmaktadır. Bu bölümdeki çalışma, bir mevzuat reformu önerisi niteliğindedir. Öncelikle, 5176 sayılı Kanun'daki eksiklikler tamamlanmıştır, ardından yönetmelik ve diğer kanunlarla ilgili mevzuat çalışmaları sunulmuştur. EK 1'de "Model Etik Kanunu" hazırlanmıştır. EK 2'de de mevcut 5176 sayılı Kanun ve yönetmelikteki eksiklikler gerekçeleriyle bir tabloda gösterilmektedir. Raporla bulunan belli başlı değişiklik önerileri şunlardır:

#### ***5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun***

- Herhangi bir etik yönetiminin ilk işi, bir kurumun kılavuz ilkelerini tanımlamak ve hayata geçirmektir. 5176 sayılı 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. Bunun için EK 1'de yer alan "Model Etik Kanunu" önerisi dikkate alınmalıdır.

- 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. Bu kanunun Ek 1'deki "Model Etik Kanunu" çerçevesinde yeniden düzenlenmesi gereklidir. Kamuoyuna ihlalle ilgili bir duyurma söz konusu olacaksa bunun toplumun daha geniş kesiminin haberdar olabileceği tarzda yapılması daha doğru olacaktır. Resmi Gazete ile birlikte yüksek tirajlı ilk üç gazetede ihlallerin yayınlanmasının sağlanması gereklidir.

- Kanun'da disiplin kurullarının etik ihlal başvurularını düzenli olarak raporlaması ve yıl sonunda bu raporların Kurul tarafından denetlenmesiyle ilgili bir hüküm bulunmamaktadır. Ayrıca, Kurul'un da yapılan başvuruları raporlayıp bunları özel yaşamın gizliliği ilkesine de bağlı kalarak yayınlaması gerekir. Düzgün raporlama ve yayımlama, etik dışı faaliyetlerin yetkililer ve kamuoyu tarafından denetimi için oldukça büyük önem arz etmektedir.

- Kurul'un kendi sekreteryasının olması, etkin çalışması için gereklidir.

## ***Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik***

- Çıkar çatışmasıyla ilgili hüküm, kamusal hizmet sunmaya aday kişinin, potansiyel çıkar çatışması halinde nasıl davranması gerektiğini düzenlemediğinden eksiktir. Potansiyel çıkar çatışması hali varsa, kamu görevlisi bunu üstüne ve etik memuruna veya kurum içerisinde etik komisyonu kurulmuşsa bu komisyona bildirmelidir. Ayrıca, 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.

- Yönetmelikte hesap verebilirlik ilkesinin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Hesap verebilirlikle ilgili hüküm, kamu görevlilerinin sorumlulukları konusunda cevap verebilir olmalarını, rapor edebilmelerini, açıklama yapabilmelerini, yükümlülüklerini üstlenip kamusal değerlendirme ve muhakemeye her zaman açık ve hazır olabilmelerini kapsamalıdır.

- Saydamlık ilkesi, bu raporda düzenlendiği şekliyle yeniden gözden geçirilmelidir. Kamu görevlilerinin aldıkları tüm kararlar ve yaptıkları tüm işlerde mümkün olduğunca saydam olmaları ilkesine vurgu yapılmalıdır. Kamu görevlileri, karar alma sürecinde bu kararların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmalıdır. Mevcut koşullara, kararlara ve eylemlere dair bilgi erişilebilir, görünür ve anlaşılır olmalıdır.

- OECD'nin 1998 senesinde yayınladığı "Kamu Görevlileri İçin Etik İlkelerle İlgili Tavsiye Kararı"nda da olduğu gibi, etik dışı faaliyetlerin yaptırma tabi tutulmasının yanında yüksek davranış standartlarının ödüllendirilmesi gerekir. Yönetmeliğe yüksek etik davranış standartlarının ödüllendirilmesiyle ilgili hükmün eklenmesi gereklidir.

- Hediye yasağını delmek amacıyla, hediyelerin kötü niyetle ve bu yönetmeliği dolanmak maksadıyla taksitle veya parça parça getirildiği durumlarda, yönetmeliğin ruhu göz önüne alınacak şekilde bir düzenleme yapılması şarttır.

- Yönetmeliğin hediyelerle ilgili hükmünde hediye yasağı kapsamı dışında bırakılan bağış konusunun tekrar gözden geçirilmesi gerekmektedir. Yönetmelik metninden bağışla ilgili düzenleme çıkartılmalı ve bağışlar hediye yasağı kapsamına dahil edilmelidir.

- Kurum ve kuruluşların düzenleyecekleri etik davranış kodlarındaki standartların, bu yönetmelikte belirlenen standartlardan daha aşağı olmaması gerekir.

- Kurumlar tarafından düzenlenen etik davranış kodlarının Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nca gözden geçirilmesi ve onaylanması gerekmektedir.

- Yönetmelik hükümlerinin açık ve anlaşılır bir dille yazılması ve kamu çalışanlarının etik davranış ilkeleri konusunda sahip oldukları hak ve yükümlülükleri hiçbir yanlış anlaşılmaya mahal vermeyecek şekilde düzenlemesi gereklidir. Yönetmelik hükümlerinin ihlali söz konusu olduğunda uygulanacak yaptırımla ilgili düzenleme eksiktir. Bu düzenlemenin yönetmelik için de yapılması gereklidir.

Raporda yukarıdaki kanun ve yönetmelik dışındaki etik altyapı mevzuatıyla ilgili ise şu sonuçlara varılmıştır:

- Devlet memurlarının görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan ötürü yargılanmaları için izin sistemini öngören Anayasa'nın 129. maddesi, 657 sayılı Kanun'un 24. maddesi, bu izin sistemini kaldıracak şekilde yeniden ele alınmalıdır. Kamu görevlileri, görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan ötürü genel hükümlere göre soruşturulmalıdır.

- Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşlere Dair Kanun'un 2. maddesinde yasak süresi ve suçun unsurları düzenlenmiştir. Bu maddede, suçun "yönetiminde buldukları daire, idare, kurum ve kuruluşlara karşı" işlenmesi unsuru aranmaktadır. Görevden ayrılan kamu görevlisinin yeni görevinde bu suçu işleyebilmesi için, aldığı görev sebebiyle evvelden yönetiminde bulunduğu kamu idaresine karşı suç işlemesi aranmaktadır. Bu durum, kanunun uygulama alanını daraltmakta, dolayısıyla kamu görevinden ayrılanların kamudaki faaliyet alanlarıyla ilgili olarak, özel sektörde rahatça görev almalarına olanak sağlamakta, kanunun amacını bertaraf edebilmektedir. Anılan unsurun kanun metninden çıkarılarak, amacına uygun olarak kanunun uygulama alanının genişletilmesi, ayrıca ceza miktarının artırılması yerinde olacaktır.

- Kanunda, görevden ayrılan kamu görevlileri için yasaklama ve ceza hükmü getirilmesine karşın, kanunun ikinci maddesi anlamında yasaklı dönem içinde anılan kişileri çalıştıran özel sektör görevlileri için bir yasaklama ve ceza hükmü getirilmediği görülmektedir. Burada bir yasaklama ve ceza hükmü gerekmektedir.

- 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun'da, kamu görevinden ayrıldıktan sonra yapılacak işler açısından sınırlama getirilmekle birlikte, üst düzey görevlere bilgi ve becerilerinden yararlanmak üzere özel sektör çalışanları arasından yapılacak atamalarda, herhangi bir kural, kayıt ve sınırlama bulunmamaktadır. Bazen, uygulamada bu tür atamalar yapılmaktadır. Bu tarz çıkar çatışması düzenlemeleri yapılırken, kamu görevlisinin kişisel menfaatinin kamu yararının önüne geçmemesi sağlanmalıdır.

- 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'na yapılan en önemli düzenlemelerden biri, son olarak verilen mal bildirimlerinin yetkili merci tarafından daha önceki bildirimler ile karşılaştırılması yükümlülüğüdür. Fakat bu karşılaştırmada hangi hükümlerin uygulanacağı düzenlenmemiştir. Hangi hükümlerin uygulanacağını açıkça belirtilmesi gerekir.

- 3628 sayılı Kanunun üçüncü maddesi; kamu görevlilerinin genel anlamıyla, “Türk uyruğunda” olmayan herhangi bir özel veya tüzel kişi veya kuruluştan aldıkları belli bir değerin üzerinde değere sahip hediyelerini kendi kurumlarına teslim etme zorunluluğunu getirdiği halde, Türk uyruğunda olan kişi ve kuruluşlardan kabul edilebilecek hediyeler ile ilgili bir düzenleme getirmemiştir. Buna karşılık, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 29’uncu maddesiyle kamu görevlilerinin hediye kabul etmeleri tamamıyla yasaklanmıştır. Mevzuatın bu karışıklığı ortadan kaldıracak şekilde değiştirilmesi gerekir.

- 3628 sayılı Kanun’un 17. maddesinin yürürlükten kaldırılması gerekmektedir. Bu hüküm yolsuzluk suçlarında dahi vali, kaymakam ve müsteşarlara yargısal ayrıcalık getirmektedir.

- Mal bildirimlerinin yenilenmesi için öngörülen beş yıllık süre uzundur. Bu sürenin, kamu görevlilerinin tümü için bir seneye indirilmesi, bildirim formlarının önceki yılların bildirimleri ile kıyaslamaları içerecek ve değişmelerin nedenlerini, artışların kaynaklarını gösterecek bir yapıya kavuşturulması yararlı olacaktır.

#### **Bölüm 4: Türk Kamu Yönetiminde Saydamlık**

Saydamlık, sağlam bir etik altyapının olmazsa olmaz unsurudur. Saydamlık, kabul edilen etik davranış kurallarının hayata geçirilmesi ve kamu yönetiminde etik bilincin yerleştirilmesi için öncelikli bir koşuldur.

Dördüncü bölüm, kamu yönetiminde saydamlık konusunu ele almaktadır. Kamu yönetiminde etik davranış ilkelerinin en önemlilerinden birisi saydamlıktır. Saydamlık, sağlam bir etik altyapının olmazsa olmaz unsurudur. Saydamlık, hesap verebilirlikle daima etkileşim halindedir. Saydamlık olmadan hesap verebilirliğin olması, hesap verebilirlik olmadan da saydamlığın olması mümkün değildir. Saydam olmayan bir kamu yönetiminde kamu görevlilerinin etik dışı faaliyetlerini denetleyebilmek oldukça güçtür. Kamu yönetiminde kabul edilen etik davranış kuralları, ne kadar iyi düzenlenmiş ve ihlalleri için öngörülen yaptırımlar ne kadar ağır olursa olsun, saydamlık olmadan bu etik davranış ilkeleri işlevsiz kalacaktır. Saydamlık, kabul edilen etik davranış kurallarının hayata geçirilmesi ve kamu yönetiminde etik bilincin yerleştirilmesi için öncelikli bir koşuldur. Kamuda etik düzeyinin yükseltilmesine, kamu yönetiminde davranış kurallarının kabul edilmesi dahil, hiçbir adım, kamuda saydamlık kadar katkıda bulunmamıştır.

Saydamlığın unsurları, bilgiye erişim, danışma, aktif katılım ve e-Devlettir.

Saydamlık, sadece kamunun elindeki bilgi ve belgelere vatandaşlar tarafından ulaşılabilmesi veya başka bir ifadeyle bilgiye erişim kolaylığı değildir. Saydamlık, aynı zamanda, halkın karar alma süreci-

ne aktif katılımını, kamunun ne yaptığı veya ne yapmaya niyetli olduğunun vatandaşlar tarafından bilinmesini ve denetlenebilmesini de gerektirir. Saydamlıkla ilgili bölümde saydamlığın tanımı yapılmakta ve neden önemli olduğuna dair saptamalara yer verilmektedir.

Saydamlık, öncelikle, etik dışı faaliyetleri yapan kamu görevlilerinin hesap verebilir kılınabilmesini sağlar. Saydamlık, halk adına kamu gücünü ve kaynaklarını kullanan kamu görevlilerinin denetlenebilmesi için olanak yaratır. Vatandaşla devlet arasındaki ilişkileri güçlendirirken vatandaşların devlete olan güvenleri artar. Devletle vatandaş arasındaki ilişkilerin güçlenmesi toplumda daha aktif bir vatandaşlık anlayışının temellerini hazırlar. Saydamlığın unsurlarından olan, kamu yönetiminin karar almadan önce vatandaşlara danışması ve vatandaşların kamu politikalarının oluşturulma sürecine aktif katılımı demokrasiyi güçlendirir. Böyle bir ortamda devlet, kamu politikalarının etkili ve meşru olmasını garanti etme konusunda kendini gittikçe daha çok baskı altında hissederek. Kısacası, saydamlık, devletin kamu yararını gözeterek faaliyet gösterme ve işlem yapma yükümlülüğünü yerine getirmesini sağlamak için öngörülen en etkili mekanizmalardan biridir.

### ***Saydamlığın İşlevleri***

Saydamlığın iki işlevi dikkat çekmektedir:

- Saydamlık, kamunun, elindeki yetkileri kamu yararına aykırı ve kişisel çıkarını gözetten bir biçimde kullanmasını engeller.
- Saydamlık, vatandaşın, devlete emanet edilen kaynakların nasıl kullanıldığını izlemesini sağlar.

Türk kamu yönetiminde yoğun gizlilik ve kapalılık kültürü sebebiyle etik dışı faaliyetler denetlenememekte ve gün geçtikçe yaygınlaşmaktadır.

Saydamlığın unsurları bilgiye erişim, danışma, aktif katılım ve e-Devlettir. Bu bölümde saydamlığın unsurları, uluslararası uygulamalardan da örnekler verilerek ayrıntılı olarak açıklanmaktadır. Daha sonra, saydamlığın hesap verebilirlik ve iyi yönetimle etkileşimi incelenmektedir.

### ***Mali Saydamlık***

Saydamlık, halk diliyle, “devletin millettten aldığı kaynaklarla ne yaptığı hakkındaki tüm gerçekleri topluma doğru bir biçimde anlatması” olarak da tanımlanabilir. Bununla bağlantılı olarak, mali saydamlık, “devletin yaptığı mali işlemlerle ilgili gerçeklerden tasarruf etmediği” bir durumu anlatır.

Türkiye’de mali saydamlık eksikliği, kamu açıklarına, mali krizlere, büyük yolsuzluk skandallarına, kamuda israfa ve bir bütün olarak büyük etik dışı faaliyetlere sebep olan unsurların en önemlilerinden birisidir.

Devletin mali saydamlığı konusu, Türkiye'nin gündemine son yıllarda girmeye başlamıştır. Bunun nedeni, bir taraftan kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin giderek yaygınlaşması, diğer taraftan da kamusal kaynakların verimsiz bir şekilde kullanıldığı hakkında yaygın bir inancın oluşmasıdır. Türkiye'de mali saydamlık ve hesap verebilirlik konularının giderek daha çok önem kazanmasının nedenleri arasında mali krizler, bu krizlere neden olan kamu açıkları, büyük yolsuzluk skandalları, kamuda israfı ve yolsuzlukları önleyecek etkili bir etik rejiminin olmaması, AB'ye tam üyelik sürecinde AB standartlarına uyum sağlama çabaları gösterilebilir. Bu konuda Türkiye'de son yıllarda çeşitli adımlar atılmıştır. Özellikle, Kamu Mali Denetim ve Kontrol Kanunu mali saydamlığın sağlanması için atılmış en somut adımlardan birisidir.

### ***Türk Kamu Yönetiminde Saydamlık***

Türkiye'de son yıllarda bazı adımlar atılmış olmasına rağmen kamu yönetiminde saydamlığın sağlanabildiğini söylemek mümkün değildir.

Raporda Türkiye'de saydamlık ile ilgili mevzuat incelenmiş ve yasal düzenlemelerde olan bazı eksiklikler ile ilgili somut öneriler getirilmiştir. Türkiye'de saydamlık konusu ile ilgili yapılan bazı saptamalar şunlardır:

- İdarenin karar alma süreci ve işlem yapması sırasında, konu sadece çok az sayıda görevli ve yetkili tarafından bilinebildiğinden, ilgili kesimler ancak sonuçta ve herşey tamamlandığında haberdar olabilmektedirler.
- İdarenin karar alma sürecine ilgili kesimlerin "meşru" yollardan katılabilme olanakları bulunmadığı gibi, yapılan işlem ve eylemlerin sonuçlarına da katlanma zorunluluğu vardır.
- Dolayısıyla, ülkemizde bireylerin hangi düzey ve aşamada olursa olsun, idarenin karar alma sürecine demokratik yollardan ve hukuksal olarak katılabilme olanakları, oldukça az istisna dışında halen yoktur.
- Türk kamu yönetimi sisteminde kamu kurumlarının birbirleriyle ve yurttaşlarla olan iletişim ve ilişkilerinde yaygın ve yoğun bir gizlilik kültürü ve uygulaması hakimdir.
- Diğer yandan, yurttaşların, medyanın ve sivil toplum örgütlerinin kamu hizmetlerinin tasarlanması, yürütülmesi ve değerlendirilmesi süreçlerine yeterli ilgiyi düzenli ve sürekli bir biçimde göstermeye başlamaları ise ancak son yıllarda olmuştur.

Bilgi Edinme Kanunu'nun yürürlüğe girmesi üzerinden bir sene geçmesine rağmen halen altyapı çalışmaları tamamlanmamıştır. Ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarında saydamlık kültürü henüz oturmadığından saydamlığın kurumsallaştığından söz etmek mümkün değildir.

Ülkemizde saydamlıkla ilgili en ciddi adımlardan birisi, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile atılmıştır. Kanun ile vatandaşların bilgi ve belgelere ulaşım hakkı bazı istisnalar dışında tanınmıştır. Ancak, uygulamanın başlamasının üzerinden bir seneden fazla bir süre geçmesine rağmen, bilgi edinme hakkının kullanılmasıyla ilgili altyapı çalışmaları tamamlanmamıştır. Dahası, kamu sektöründe bilgi toplama, derleme, sınıflandırma, envanter hazırlama ve veri bankası kurma alanında yetersizlikler halen sürmektedir.

Saydamlık konusunda yasal altyapı aşağıdakilerden oluşmaktadır:

- Anayasa (madde 26, 40, 74)
- Bilgi Edinme Hakkı Kanunu
- Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik
- Dilekçe Kanunu
- Elektronik İmza Kanunu
- Elektronik İmza Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik
- Kamu Mali Denetimi ve Kontrol Kanunu
- Sayıştay Kanunu
- Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun
- Devlet Sırları Yasa Tasarısı

### ***Öneriler***

Raporda yasal düzenlemeler incelenerek öneriler getirilmiştir. EK 3'te de belirtilen önerilerden bazıları şunlardır:

- Halkın karar alma sürecine katılımı için gerekli yasal çerçevenin hazırlanması şarttır. Saydamlığın unsurlarından olan bilgiye erişim, danışma, aktif katılım ve e-Devlet kavramlarının uluslararası örnekler de göz önünde bulundurularak etkin şekilde hayata geçirilmesi, bu alanda yasal, kurumsal altyapının ivedilikle kurulması gerekmektedir.

- Halkın bilgiye erişim hakkının kullanılmasıyla ilgili bilgilendirilmesi gerekmektedir. Halen vatandaşların çoğu, bilgiye erişim haklarının kapsamını ve usullerini bilmemektedir.

- Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nda düzenlenen hükümlere uymayan kamu görevlisine nasıl bir yaptırım uygulanacağı belli değildir. Bilgiyi vermeyen kamu görevlisinin işlediği suç, görevi ihmal suçunun unsurlarıyla örtüştüğünden, bunun açıkça belirlenmesi gerekmektedir.

- Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'na göre, "kurum ve kuruluşların faaliyetlerini yürütmek üzere, elde ettikleri görüş, bilgi notu, teklif ve tavsiye niteliğindeki bilgi veya belgeler, kurum ve kuruluş



tarafından aksi kararlaştırılmadıkça, bilgi edinme hakkı kapsamındadır.” Burada geçen, “kurum ve kuruluş tarafından aksi kararlaştırılmadıkça” ibaresi bilgi edinme hakkını kısıtlayıcı niteliktedir. Bu madde, kapsamına giren bilgi ve belgeleri edinme hakkını bütünüyle işlevsiz hale getirmektedir. İdareye, hiçbir somut ölçüye bağlanmaksızın, bu yöndeki talepleri reddetme, dolayısıyla da bu hakkı kullanma imkanını ortadan kaldırma yetkisi ve fırsatı verilmiş olmaktadır. Bu ibare, yönetimin keyfi kararlarına yol açabilecek nitelikte olduğundan kanundan çıkarılmalıdır.

- Kanun’a göre, “gizliliği kaldırılmış olan bilgi veya belgeler, bu Kanun’da belirtilen diğer istisnalar kapsamına girmiyor ise, bilgi edinme başvurularına açık hale gelir.” Bu maddeye göre, “gizliliği kaldırılmış olan bilgi veya belgeler” bile, otomatik ve koşulsuz olarak, bilgi edinme başvurularına açık hale gelmemekte, bunların bilgi edinme hakkına konu olabilmesi, “bu Kanun’da belirtilen diğer istisnalar kapsamına girmiyor olmaları koşuluna” bağlanmaktadır. Bir bilgi ya da belge üzerindeki gizliliğin kaldırılmış olması, onun “herhangi bir sebeple” ulaşılabilirliğini engelleyen unsurun artık geçerli olmaması koşulunu gerektirir ve bu anlama gelir. Bu madde, genel olarak ulusal mevzuatta, özel olarak bu Kanun’da başlı başına bir sorun öbeği oluşturan, “gizli bilgi ve belge” kategorisine yeni bir unsur eklemektedir. “Bu Kanun’da belirtilen diğer istisnalar kapsamına girmiyorsa” ibaresinin kaldırılması şarttır.

- Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu, bir bilginin devlet sırrı içeriğine sahip olduğu ve dolayısıyla verilemeyeceğine karar verirse, bu karara karşı idari yargı yolunun açık olması gerekir. “Devlet sırrı” denilerek verilmeyen bilgiler yargı tarafından incelenilmeli ve sır olup olmadığına dair verilecek nihai karar yargıya ait olmalıdır.

- Devlet sırları ve gizlilik kavramlarının tanımının açıkça yapılmış ve kapsamlarının belirlenmiş olması gereklidir. Kimin bir bilginin devlet sırrı olduğuna karar vereceği de açıkça saptanmalıdır. Böyle açık ve anlaşılır tanımların ve saptamaların yapılmadığı bir sır mevzuatı idareye, bilgi ve belgeleri kamuoyuna vermemek için oldukça elverişli bir fırsat sunmaktadır. Böyle bir fırsat da her daim saydamlığa karşı bir tehdit olacaktır. Devlet Sırları Kanun Tasarısı’nın bu unsurlar göz önünde bulundurularak yeniden ele alınması gereklidir.

## **Bölüm 5: Türkiye’de Kamuda Ayrıcalıklar ve Ayrıcalıkların Kaldırılması İçin Çözüm Önerileri**

Türk kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler yaygınlaşmış ve aleni bir hal almıştır. Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin önüne geçilmesinin yollarından birisi, etkili hesap verebilirlik mekanizmalarıdır. Türkiye’de bu aracı kullanmanın önü, kamu görevlilerine Anayasa ve özel kanunlarla bürokratik ve yargısal ayrıcalıklar sağlayan ve bu konudaki evrensel uygulamalar ve AB ülkelerindeki uygulamalarla bağdaşmayan memur yargılama sistemi ile kesilmiştir.

Beşinci bölümde kamu görevlilerine Anayasa ve bazı özel kanunlarla tanınan bürokratik ve yargısal ayrıcalıklar konu alınmaktadır. Türk kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler yaygınlaşmış ve aleni bir hal almıştır. Uluslararası kuruluşlardan ve hatta kamuoyundan, yolsuzluğun artık Türkiye’de kurumsallaştığına dair beyanlar gelmeye başlamıştır. Üstelik, ülkemizde kimi etik dışı faaliyetlerin yargı önüne gelmesini engelleyen, yargılamanın evrensel ilkelerinden ayrılan bir memur yargılaması sistemi mevcuttur. Bu sistemde, kamu görevlisinin savcı tarafından soruşturmasının yapılabilmesi için kamu görevlisinin en üst idari amirinin izni gereklidir. Bu durum, yolsuzluk suçlarını kapsam dışı bıraksa da kamu görevinin suistimali, görevin ihmali gibi çıkar çatışması hallerini kapsamaktadır.

Etik dışı faaliyet kavramı, yolsuzluktan çok daha geniş bir kavramdır. Etik dışı faaliyetler suç niteliğini taşımayan çıkar çatışması hallerini kapsayabilir. Çıkar çatışması hallerinde de kişisel çıkarlar kamu zararı pahasına da olsa tatmin edilir. Zararsız diye nitelenecek bir görevi suistimal suçunun arkasından büyük yolsuzluklar çıkabilmektedir.

Böyle bir kamu yönetiminde etik altyapıyı oluşturabilecek araçlardan ikisi, etkin hesap verebilirlik ve yaptırım mekanizmalarıdır. Ancak, Türkiye’de bu araçları kullanmanın önü, kamu görevlilerine Anayasa ve özel kanunlarla yargısal ayrıcalıklar sağlayan ve bu konudaki evrensel ve AB ülkelerindeki uygulamalarla bağdaşmayan memur yargılama sistemi ile kesilmiştir. Kamu görevlilerinin yolsuzluk suçu dışında kalan çıkar çatışması, hukuk dışı ve etik dışı faaliyetleri idare tarafından soruşturma izni verilmemesi sebebiyle, çoğu zaman yargının önüne gelmeden sonuçlanmaktadır. Türkiye’de bu ayrıcalıklardan yararlanan kamu görevlisi sayısı ise, aslında bize kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin neden bu derece yaygın ve aleni olduğunun da yanıtlarından birini vermektedir. Türkiye’de yaklaşık üç milyon kamu görevlisinin yargısal ayrıcalığı bulunmaktadır.

Türk hukuk sisteminde diğer çağdaş ülkelerde görülmeyen böyle imtiyazlı bir yapının kabul edilmiş olmasının nedeni, kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirmesinde her türlü korku ve endişeden uzak tutulmaları yoluyla, kamu hizmetlerinin düzenli ve gerektiği biçimde yürütülmesini sağlamaktır. Ayrıca, bu düzenlemeyle memurlar ve diğer kamu görevlilerinin asılsız isnat ve iftiralar karşısında korunmaları ve devletin saygınlığının da korunması amacı güdülmüştür.

Ülkemizde kuralsızlığı ve etik dışı faaliyetleri körükleyen ayrıcalıklar sisteminin yeri olmamalıdır.

Ancak bu, söz konusu ayrıcalıkları devam ettirmenin gerekçesi olamaz. Tüm çağdaş ve demokratik ülkelerde kaldırılmış olan “izin sistemi”nin, devletin etkin ve iyi işlemesini sağlayan unsurlardan biri olarak hâlâ muhafaza ediliyor olması savunulamaz. Bir sistemin bu tür ayrıcalıklarla korunduğu düşünülemez. Günümüzde, geçiş dönemindeki demokrasiler ve çağdaş demokratik

lkelerde kamu yönetiminin düzenli ve gerektiği biçimde yürütülmesi, hızlı ve etkin ileyiin sağlanabilmesi için kamu reformları yapılmakta ve kamuda iyi yönetişim sağlanmaya çalışılmaktadır. Kamu görevlilerine birtakım yargısal ayrıcalıklar sağlamak ne kamu reformları ne de iyi yönetişimin unsurları arasında sayılmaktadır. Bilakis, kamu görevlilerinin hesap verebilirlikleri artırılmakta; sağlam bir etik altyapı, kurallar ve iyi bir uygulamayla garanti altına alınmaya çalışılmaktadır.

Türkiye’de kamu görevlilerinin yararlandığı ayrıcalıklar, sadece yargılama sisteminde değildir. Bu bir örnek olarak, üst düzey kamu görevlileri için havaalanlarında VIP uygulaması verilebilir. VIP uygulaması A.B.D.’de sadece başkan ve yardımcılara yapılmaktadır. Bunun dışında herkes çok sıkı kontrolden geçmektedir. Çok sınırlı istisnalar, ancak resmi ziyaretlerde uygulanır. Bunlarda bile pasaport ve vize işlemi yapılmaktadır. Avrupa lkelerinde de VIP çok kontrollü uygulanır. Büyükelçi, diplomat ve resmi görevli dıındakilere hiçbir özel muamele yapılmamaktadır. Hiçbir ağda ve demokratik ülkede görülmeyen bu tarz uygulamaların kaldırılıp, kamu görevlilerinin kamu kaynaklarından bu Şekilde faydalanmaları engellenmelidir.

Çağdaş demokratik ülkelerin seneler önce terk ettikleri ayrıcalıklar sisteminin kaldırılması, kamu yönetiminde etik davranış ilkelerinin yerleşmesi yönünde atılmış ciddi bir adım olacaktır. Kamu adına kamu gücünü ellerinde bulunduranların bu gücü suistimal ettiklerinde hesap verebilir kılınmamaları ya da kanunlarla sağlanan ayrıcalıklardan yararlanmaları kamu yararı amacına hizmet etmemektedir. Bu ayrıcalıkların kaldırılmasıyla birlikte kamu idaresi daha saydam, daha hesap verebilir ve daha etkin olacaktır. Bu, verimliliği de etkileyecek, kalkınmaya katkı sağlayacaktır.

Ayrıcalıkların kaldırılması için raporda ayrıntılı Şekilde ele alınan öneriler özetle Şunlardır:

- Anayasa’nın 129. maddesi kaldırılmalıdır.
- 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmalıdır.
- Özel kanunlarda düzenlenen ve kamu görevlilerinin yargılanması için izin sistemi öngören maddelerde değişiklikler yapılmalıdır.
- Kamuda ayrıcalıklar kaldırılırken, suçsuz kamu görevlilerinin mağdur edilmesinin engellenmesi için, asılsız suçlamalarda bulunan kişiler için cezalar öngörülerek, iftirada bulunulması caydırılmalıdır.

Ülkemizde etikle ilgili sağlam bir yasal altyapı, kamu yönetiminin bütün birimlerinde istisnasız sağlanacak saydamlık, ayrıcalıkların olmadığı etkili hesap verebilirlik mekanizmaları, etik sisteminin ödün verilmeden uygulanmasını sağlayacak sağlam bir siyasi irade ve en önemlisi, kamu yönetiminde etiğin hayati öneminin tüm toplum tarafından kavranması, devletin yeniden yapılandırılması ve kamu reformu için atılmış en önemli adımlardan biri olacaktır.



# GİRİŞ



# GİRİŞ

***İnsanlar daima yüksek, temiz ve mukaddes hedeflere yürümelidirler. Bu bereket şeklidir ki, insan olann vicdanını, dimağını ve bütün insanî kavramını tatmin eder. Bu şekilde yürüyenler, ne kadar büyük fedakârlık yaparlarsa, yükselirler ve bu bereket şekli mutlaka açık olur. Çünkü, alm açık, dimağı açık, kalb ve vicdan açık insanlar tarafından idare olunabilen toplumlar ancak, bu mânada hareketlerin izleyicisi olabilirler. Fikirlerini, duygularını ve teşebbüslerini gizli tutanlar, gizli vasıtalar uygulamaya girişenler, mutlaka utanma ve sıkılmayı gerektiren, akıl ve mantığın haricinde bereket edenler olabilirler. Bu gibi işlere girişenlerin sonu, ergeç acıdır.***

***Mustafa Kemal Atatürk  
1926 (Atatürk'ün S.D.III, s.80-815)\****

Türk kamu yönetiminin en büyük sorunlarından birisi, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerdir. Etik altyapıdaki eksiklikler, hesap verme mekanizmalarının işlevsiz olması, etik konusunda kararlı bir yaklaşım olmaması, Türkiye'yi etik standartlar konusunda gerilere götürmektedir.

Kamu yönetiminde etik, devlete ve kurumlarına güven oluşturma ve bunu korumanın hayati bir unsurudur. Ayrıca, uygulamaların, teamüllerin ve genelde davranışların sınıdığı bir temel oluşturarak kamuoyuna çıkarlarının korunduğu ve işlerin doğru olarak yapıldığına dair güven verir. Devletin bütün kurum ve kuruluşlarında yaygın olan etik dışı faaliyetler nedeniyle günümüzde vatandaşların devlete olan güveni azalmıştır. Vatandaşlar devlete olduğu kadar hukuk sistemine de güvenmemekte, etik dışı faaliyetlerin cezasız kalması sebebiyle bireylerin kuralları çiğneme eğilimleri gün geçtikçe artmaktadır.

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler, vatandaşın devlete olan güvenini olumsuz yönde etkilemenin yanı sıra devletin kamu ihtiyaçlarını karşılamaındaki etkinliğini düşürmekte, sosyal ve ekonomik kurumların verimli ve etkin bir şekilde çalışmasını engellemekte ve kaynak dağılımını bozucu etkilerde bulunmaktadır. Etik dışı faaliyetlerin yaygın olduğu ülkemizde, bazı çıkar grupları ve kamu görevlileri, geniş toplum kesimlerinin refahının azalması pahasına tatmin edilmiş olmaktadır.

Kamu görevlileri arasında, topluma sadakat ve bağlılığı gerekli kılan sosyal sorumluluk bilincinin aşınması, kamu görevinin amacının vatandaşına hizmet etmek olduğu bilincinden uzaklaşılması ve kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin bireysel boyutları aşarak kökleşmesi, kamu yönetiminin işlevle-

---

\* [www.kultur.gov.tr/portal/turizm\\_tr.asp?BELGENO=13532](http://www.kultur.gov.tr/portal/turizm_tr.asp?BELGENO=13532)



rini verimli olarak yerine getirmesini engellemektedir. Türk kamu yönetimi, kalkınmanın etkili bir aracı olması gerekirken kalkınmayı engeller bir hale gelmiştir. Bürokrasinin etkisizliği ve verimsizliği kamu görevlilerinin motivasyonlarını azaltırken kamu yönetimi ve hizmetinin kalitesini düşürmektedir. Kalitesiz kamu yönetimi ve hizmeti, devletin işlerliğini felce uğratmaktadır.

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin ekonomiye de olumsuz etkileri vardır. Öncelikle, Türk kamu yönetimindeki etik dışı faaliyetlerin yaygın olması, hem yerli hem de yabancı yatırımcıların yatırım kararlarını olumsuz etkilemektedir. Etik dışı faaliyetlerin kamu sektöründe yaygın olduğu ülkelerde, yatırımcıların yatırım yapmaya çekindikleri artık bilinen bir gerçektir; bu bir tesadüf de değildir. Diğer yandan, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler sebebiyle altyapı ve hizmetler için ayrılan kamu kaynakları etkin bir şekilde kullanılmayıp, kamu hizmetlerine aktarılması gerekirken kişisel çıkarlar uğruna harcılandığından altyapı ve hizmetlerin kalitesi de düşük olmaktadır.

Bu raporun hazırlanma sürecinde yapılan saha çalışmaları ve yasama, yürütme ve yargı organlarından temsilcilerle görüşmeler, devlette etikle ilgili bazı çarpıcı gerçekleri gözler önüne sermiştir. Kamu yönetiminde çıkar çatışmaları ve etik dışı faaliyetler yaygınlaşmış ve aleni bir hal almıştır. Haklarında yolsuzluk ve rüşvet iddiaları bulunan, yargıya intikal etmiş yolsuzluk dosyaları bulunan kamu görevlilerinin çağdaş ülkelerdeki uygulamanın aksine istifa etmeye yanaşmadığına, etik dışı faaliyetlerine devam ettiğine rastlanabilmektedir. Hatta, kamu görevlilerine Anayasa ve özel kanunlarla yargısal ayrıcalıklar sağlayan ve bu konudaki evrensel uygulamalarla bağdaşmayan memur yargılama sistemi nedeniyle, çıkar çatışması, hukuk dışı ve etik dışı faaliyet iddiaları yargının önüne gelememekte ve örtbas edilebilmektedir. Bu durum, kamu görevlilerine ayrıcalıklı bir statü kazandırmakta ve etik dışı faaliyetlerin giderek artmasına neden olmaktadır.

Yapılan görüşmelerde, bazı milletvekilleri tarafından, siyasal etik yasasının çıkartılması ve dokunulmazlıkların kaldırılmasının çok önemli görülmesinin yanı sıra, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin çok daha yaygın olduğu ve öncelikli çözümün Türk bürokrasisinin etik dışı faaliyetlerden temizlenmesinden geçtiği belirtilirken; bazı milletvekilleri tarafından ise, yasamanın etik dışı faaliyetlerden arındırılmasına öncelik verilerek, Siyasal Etik Kanunu'nun kabul edilmesi ve yasama dokunulmazlığını kaldırılmasına vurgu yapılmıştır. Ayrıca, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun'un aynen Bilgi Edinme Hakkı Kanunu gibi önemli eksikleri bulunan bir düzenleme olduğu ancak buna rağmen Türk kamu yönetiminde etik alanında atılmış bir adım olarak kabul edilmesi gerektiği savunulmuştur.

Yüksek yargıçlarla yapılan görüşmelerde, siyasal etiğin devlette etiğin öncelikli koşulu olarak kabul edilmesi gerektiği, bakanın ihmali olmadıkça bürokratların etik dışı faaliyetleri icra edemeyecekleri belirtilmiştir. Ayrıca, devletin bütün erklerinde çalışan kamu görevlilerinin ve siyasilere hediye almalarının tamamen yasaklanması gerektiği vurgulanmıştır.

Kamu kurumları temsilcileriyle yapılan görüşmelerde, 5176 sayılı Kanun'un etkin yönetiminin, kamu kurum ve kuruluşlarında saydamlık sağlanmadan başaramayacağı belirtilmiştir. Ayrıca, 5176 sayılı Kanun iyi düzenlenememiştir ve önemli eksikleri vardır. Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun etkin olarak çalışması, altyapı eksiklikleri tamamlanmadan oldukça güçtür. Kurul dünyadaki örneklerine uygun olarak gelişirken, yapısal ve fonksiyonel yaklaşımların göz önüne alınması gereklidir. Bu süreçte, sivil toplum kuruluşlarına düşen görev büyüktür. Kurul'un görev alanına kamuda görevli 4000'den fazla üst düzey yönetici girmektedir. Kamu yönetiminde etik bilincinin üst düzey yöneticiler, diğer kamu görevlileri ve toplumun bütününde oluşturulması için Kurul'un etkin çalışabilecek hale getirilmesi gerektiği önemle vurgulanmıştır.

Tüm görüşmelerde ortak olarak savunulan görüş, Türkiye'nin devlette etik konusunda gerilerde kaldığıdır. Bu mesafeyi hızlı ve etkili şekilde kat etmek için gerekli altyapı çalışmalarının bir an önce tamamlanması ve devletin bütün erklerinde devlette etiğin en önemli önceliklerden birisi olarak kabul edilmesi gereklidir.

Bugün ülkemiz, AB ülkeleriyle karşılaştırıldığında demokratik kuralların işlemede aksaklık yaşandığı, halkın yönetime katkısının çoğunlukla sadece görüntüden ibaret olduğu, kamu yönetiminin kendi içine kapanık, halka tepeden bakan ve bilgi vermekte isteksiz bir tutum benimsediği, toplumun her kesiminde yoğun kirlenmenin görüldüğü bir manzara ile karşımıza çıkmaktadır. Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler ve yolsuzluk üzerine çalışmalar yapan Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün her yıl yaptığı yolsuzlukla ilgili araştırmalarda ülkemiz yıllardır çok olumsuz bir tablo çizmektedir. 159 ülke arasında aldığı 65. sıra ülkemizde etik altyapısının işlevsizliğini ve yolsuzluğun yaygın olduğunu gözler önüne sermektedir.<sup>1</sup>

<b>Yıl</b>	<b>Türkiye'nin Derecesi</b>	<b>Endeksteeki Ülke Sayısı</b>	<b>Türkiye'nin Sırası</b>
2000	3.8	90	50
2001	3.6	91	54
2002	3.2	102	64
2003	3.1	133	77
2004	3.2	146	77
2005	3.5	159	65

<sup>1</sup> www.transparency.org

Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün 2004 senesinde yayınladığı Uluslararası Saydamlık Örgütü Küresel Yolsuzluk Ölçümü (*Global Corruption Barometer*) adlı araştırmaya göre ise, Türkiye'de vatandaşların en az güven duydukları ve etik dışı faaliyetlerin en fazla yaygın olduğunu düşündükleri kurum ve kuruluşlar vergi daireleri, gümrükler, özel sektör kuruluşları, sağlık hizmetleri, polis ve siyasal partilerdir.<sup>2</sup>

**Tablo 1: Uluslararası Saydamlık Örgütü Küresel Yolsuzluk Ölçümüne Göre Türkiye'de Yolsuzluğun En Yaygın Olduğu Kurum ve Kuruluşlar**

Siyasal Partiler	Parlamento	Yargı	Polis	Özel Sektör	Vergi Daireleri	Gümrük	Medya	Sağlık Hizmetleri	Eğitim Sistemi	Sicil Daireleri ve Lisans Hizmetleri	Tedarik Hizmet.	TSK	Sivil Toplum	Din Hizm.
4.0	3.8	3.9	4.0	4.1	4.2	4.1	3.8	4.1	3.9	3.8	4.1	3.1	3.5	3.3

Kaynak: [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

(Küresel yolsuzluk ölçümünde göstergelere verilen puanlar 1'den 5'e kadardır. 1 yolsuz değil, 5 tamamen yolsuz anlamına gelmektedir. Kurum ve kuruluş 4 puan ve üstü verildiğinde yolsuzluk yaygın demektir.)

Türkiye çeşitli uluslararası kurumların araştırmalarında saydamlık ve etik standartlar konusunda sınıfta kalmaktadır. Üstelik, yolsuzlukla mücadele eden uluslararası ve ulusal kuruluşların uyarılarına ve ortaya konulan çarpıcı gerçeklere rağmen yolsuzlukla savaş konusunda gerekli ilerleme sağlanamamıştır. AB'ye tam üye olmaya çalıştığımız bu süreçte “yolsuzluklar” sorununun AB'nin tam üyeliğimize bakışında ciddi bir rahatsızlık konusu olduğu ortadadır. 9 Kasım 2005 tarihinde açıklanan 2005 yılı Türkiye İlerleme Raporu'nda, “[...] yolsuzlukla mücadele alanında biraz daha ilerleme sağlansa da yapılan araştırmaların, yolsuzluğun Türkiye'de çok büyük bir sorun olarak devam ettiği gerçeğinin altını çizdiği unutulmamalıdır” denilmektedir.<sup>3</sup>

Türkiye'de kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler ve yolsuzluk konusundaki olumsuz tablonun altı sadece İlerleme Raporu ile çizilmemektedir. Dünya Bankası'nın yayınladığı, “yatırım ve işletme sürecindeki sorunlar” ve “iş kurma aşamasındaki bürokrasi” konularını içeren Global Yatırım İklimi-2005 Raporu'nda<sup>4</sup> Türkiye'deki etik dışı faaliyetler ve yolsuzluk konusunda çarpıcı veriler dikkat çekmektedir. Rapora göre, Türkiye'deki firmalar yıllık satışlarının binde 6'sı kadar tutarını “yetkililere hediye” olarak müfettiş ve denetimlerden kaçmak için, izin ve ruhsat almak veya bürokratik süreci hızlandırmak için ya da ihaleyi kazanmak için gayri resmi şekilde yaptıkları ödemelere harcamaktadırlar. Ayrıca, Türkiye'de yatırımcıların yüzde 33'ü hukuka güvenmemektedir.

<sup>2</sup> [http://www.transparency.org/pressreleases\\_archive/2004/2004.12.09.barometer\\_eng.html](http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2004/2004.12.09.barometer_eng.html)

<sup>3</sup> Bkz. 9 Kasım 2005 tarihinde yayınlanan Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye İlerleme Raporu [http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2005/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2005/index.htm).

<sup>4</sup> Bkz. World Bank World Development Report: A Better Investment Climate for Everyone, [http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2005/Resources/complete\\_report.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2005/Resources/complete_report.pdf)

Dünya Bankası'nın 2004 yılı çalışması da yatırımcıların büyük bir çoğunluğunun bürokrasiyi bir engel olarak gördüklerini ortaya çıkarmaktadır.

Etik dışı faaliyetler ve özellikle yolsuzluğun Türkiye'deki ekonomik kalkınmanın önünde büyük bir engel olduğu kabul edilmektedir. Bazı çevrelerce, rüşvet ve yolsuzluklar Türkiye'nin çekebildiği yabancı sermayenin seviyesinin istenilen düzeye çıkmamasının başlıca nedeni olarak görülmektedir.<sup>5</sup> Bunun yanında, bu alanda yapılan araştırmalar yolsuzluğun yoğun olarak görüldüğü bazı ülkelerde ekonomik kalkınmanın devam edebildiğine dikkat çekmiştir. Ancak, kalkınmanın sebeplerinin çok yönlü olduğu unutulmamalıdır. Kalkınma, ülkenin pazar büyüklüğüne, insan kaynaklarına, doğal kaynaklarına ve hatta tarihsel gelişimine kadar birçok değişkene bağlıdır. Bu değişkenlerin maksimum etkinliği, yolsuzluğun ekonomiye verdiği zararların göze çarpmamasına neden olabilir. Dolayısıyla, böyle bir görüşe rağbet etmek mümkün gözükmemektedir (Örneğin, Çin'de yolsuzluğun ekonomik kalkınmayı ve yabancı sermaye gelişini engellemediğini savunanlar, Çin'in nüfusu bakımından bu alanda verilebilecek en istisnai örneklerden birisi olduğunu ve kalkınmasında, işgücü gibi diğer birçok kalkınma faktörünü göz ardı etmektedirler).

#### **Kutu 1: 1990-2000 Yılları Arası Türk Kamu Yönetiminde Ortaya Çıkan Başlıca Sorunlar<sup>6</sup>**

- Kamu sektöründe yolsuzluk ve partizanlık,
- Devlet memurlarının işe alınmasında nesnel olunmaması,
- Kamu personeli aylıklarının reel değerinin korunmaması,
- Siyasi baskı nedeniyle kamu kaynaklarının yanlış kullanılması,
- Tanımlanmış kamu düzenlemelerinin ve standardizasyonun olmayışı,
- Yetki ve hesap verebilirlik dağılımında orantısızlık,
- Terfi ve ceza mekanizmalarının yanlış uygulanması, personel yönetiminde yozlaşma.

Artık Türk kamu yönetiminde etik bilincin yerleştirilmesi ve dolayısıyla etik sisteminin tüm unsurlarıyla kurulup etkili uygulamanın sağlanmasının vakti gelmiştir. AB'den<sup>7</sup> IMF'ye, Dünya Bankası'na kadar pek çok kuruluş tarafından konunun öneminin altı çizilmektedir. Etik ile ilgili sorunların toplumda büyük tepkilere neden olması artık bir etik altyapının oluşturulması gerekliliğini

<sup>5</sup> The Economist Dergisi'nin 19 Mart 2005 tarihinde yayınladığı Türkiye'yle ilgili raporda şu çarpıcı gerçeklerin altı çizilmektedir; "Türkiye'de yolsuzluk ülke ekonomisinin önündeki en büyük engellerden biri. Yolsuzluk artık daha fazla tartışılmaya başlansa da henüz bu suçu işleyenler ağır cezalara çarptırılmıyor. Milletvekilleri ve bakanların dokunulmazlıklarının kaldırılmasına yönelik seçim vaatleri de yerine getirilmedi. Yolsuzluğun sadece ahlaki değil, ekonomik maliyeti de ağır oldu. Türkiye'nin bu kadar az yabancı sermaye çekebilmesinin başlıca nedeni yolsuzluk. Yolsuzluk kalkmadıkça Türkiye sadece Rusya ve Ukrayna gibi ülkelere yabancı sermaye çekebilir. Avrupalılar ve Kuzey Amerikalıları ise çekemezler. Türkiye'deki yabancı yatırım 1980'lerdeki seviyenin de altında."

<sup>6</sup> Bkz. OECD, 2000.

<sup>7</sup> Bkz. 9 Kasım 2005 tarihinde yayınlanan Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye İlerleme Raporu [http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2005/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2005/index.htm).

gözler önüne sermiştir. Nitekim, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun'la, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin üzerine gitmek ve etik ilkelerin yerleştirilmesi yönünde bir adım atılmıştır.

Türkiye'ye yatırım yapmak isteyen yabancıların çok önemseydiği ve AB'nin Türkiye'de kamu yönetiminde etik alanında ilerleme olarak tespit ettiği bu kanun, Türkiye'de kamu yönetiminde etik standartların yerleştirilmesi konusunda atılmış bir adım olmakla birlikte eksikleri bulunmaktadır. Kanun'un ihtiva ettiği eksiklikler, kapsam darlığı ve yaptırım yetersizliği uygulamada ciddi sorunlar çıkartacaktır. Yalnızca 5176 sayılı Kanun ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun hazırladığı yönetmelik ile birlikte kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler ortadan kalkacak değildir. 5176 sayılı Kanun'un ve uygulama yönetmeliğinin bu raporda belirlenen eksiklikleriyle ilgili önerilerin göz önünde bulundurulup tekrar düzenlenmesi, etkili bir etik altyapı kurulmasının ilk adımı olacaktır. Ayrıca, diğer çağdaş ülkelerde olduğu gibi yasama ve yargı erklerinde de etik altyapı oluşturulması, devlette etik sisteminin diğer ayaklarını tamamlayacaktır.

Ülkemiz, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin senelerdir yaygın olması ve uluslararası kuruluşların eleştirilerine rağmen kamu yönetiminde etik konusunun önemini ancak son yıllarda kavramaya başlamıştır. Çağdaş ülkelerin emin adımlarla kurdukları ulusal bütünlük sistemi ve etik altyapı, ülkemizde sorunun devamlı olarak göz ardı edilmesi sebebiyle oldukça eksik kalmıştır.

Ayrıca, bilinen bir gerçek vardır ki ülkemizdeki etik altyapının ihtiva ettiği yapısal eksikliklerin yanında kanunların ve yasal düzenlemelerin uygulanamaması büyük bir sorun teşkil etmektedir. Etkili bir etik sisteminin olmazsa olmaz unsuru "uygulama"dır. Etkin uygulamanın sağlanması için de kamu yönetiminde etik sisteminin etkili yönetimi şarttır. Etkili yönetim, sağlam yaptırım ve hesap verebilirlik mekanizmalarını ve bunlarla birlikte eğitim ve danışma sistemlerini gerekli kılar. Türk kamu yönetiminde, etik standartların yerleştirilmesi için memur yargılama sistemiyle getirilen ayrıcalıkların ortadan kaldırılarak 5176 sayılı Kanun'un ve uygulama yönetmeliğinin uygulamasının da kararlı adımlarla yürütülmesi gereklidir.

Türk kamu yönetiminde son yıllara kadar yoğun bir gizlilik ve kapalılık kültürü hakim olmuştur. Vatandaşların idarenin karar alma süreçlerine katılma haklarının tanınması bir yana, kendilerini ilgilendiren bilgi ve belgelere ulaşım hakları dahi oldukça yeni tanınmıştır. Böyle kapalı bir kamu yönetimi ortamında kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler iyice yaygınlaşmış, etik ihlallerde bulunan kamu görevlilerinin hesap verebilirlikleri sağlanamamıştır.

Devlet yönetiminde etik bilincin en tepeden aşağıya kadar var olması bir siyasal sistemin iyi işleyişinin garantilerinden birisidir. Bunun en büyük kanıtı, gelişmekte olan ülkelerin ekonomik,

siyasi, sosyal sistemlerinin gelişiminin sağlanması için öncelikle atılması gereken adımın, toplumda etik standartların yerleştirilmesi olduğuna dair bir görüş birliğinin var olmasıdır. Gelişmekte olan ülkeler bir yana, gelişmiş ülkelerde de kamuda iyi yönetişimin sağlanması için altı en çok çizilen konulardan birisinin kamu yönetiminde etik olması, üzerinde düşünülmesi gereken bir gerçektir.

Toplumda etik bilincin yerleştirilmesi, ancak devleti meydana getiren bütün erklerin -yasama, yürütme, yargı- ortak çabasıyla mümkün olabilir. Devleti meydana getiren bütün erklerde etkili olacak etik altyapı oluşturulmalı, saydamlık ve hesap verme mekanizmalarıyla desteklenip faaliyete geçirilmelidir. Devletin bir bütün olarak etik ilkelere bağlı bir şekilde faaliyet göstermesi bekleniyorsa yürütmeye birlikte yasama ve yargı sisteminde de etik ilkelerin belirlenmesi, saydamlığın sağlanması, ayrıcalıkların kaldırılması, etik davranış yasaları ve kodlarının düzenlenip bir an önce yürürlüğe sokulması gerekmektedir. Ancak bu şekilde, temiz ve halkı dinleyen siyaset, dürüst ve hesap verebilir bürokrasi, adil ve süratli işleyen yargı, açık ve katılımcı toplum ideali gerçekleştirilebilir.



B Ö L Ü M  
1

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE  
ETİK ALTYAPI





# 1. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK ALTYAPI

## 1.1. Türk Kamu Yönetiminin Örgütsel Yapısı

Türk kamu yönetimi kuruluş, görev ve örgütsel yapısı ile bir bütünlük taşımaktadır. Farklı gibi gözükken örgütsel yapılanmalar olsa da, sonuçta, yapılar, fonksiyonlar ve birimler arasında uyumlu ve düzenli bir standart bulunmaktadır. Örgütsel yapısında hakim olan düzen ve hiyerarşi sıkı bir ast – üst ilişkisini gerekli kılmaktadır. Bunun yanında, kamu yönetimi sistemimiz, idari yargı denilen ayrı bir yargı sistemine tabidir. Anayasal olarak, idarenin tüm işlem, eylem ve kararlarına (bazı istisnaları olmakla birlikte)<sup>8</sup> karşı yargı yolu açık olmak durumundadır. Ayrıca, yönetim yapısına ve örgütlerine hakim olan güçlü bir merkezîyetçilik söz konusudur. Bu durum, hem coğrafi hem de örgütsel anlamda geçerlidir. Bir diğer özellik olarak, yönetsel yapının hükümete, hükümetin ise, Meclise karşı sorumluluğunun bulunması verilebilir. Kamu örgütleri patrimonial ve hukuki – rasyonel bürokratik yapılanmayı esas almaktadır. Her ne kadar aksine gelişme gösteren durumlar olsa da, kamu yönetim yapımız, “gizlilik” ve “sır” kavramlarının arkasına gizlenmektedir. Kamu yönetiminin yasal örgütsel yapısında, insan kaynakları kariyer, liyakat ve siyasi tarafsızlık ilkelerini taşısa da, siyasal kayırmacılığın ve kişisel ilişkilerin personel yapısı üzerindeki etkisini hiç kimse reddedememektedir.<sup>9</sup>

## 1.2. Kamu Hizmeti Kavramı

Kamu hizmeti kavramı, idari etkinliğin çevresinde oluştuğu, idarenin yerine getirmekle yükümlü olduğu bir etkinlik olarak kabul edilmektedir. Anayasa'nın 126/3<sup>10</sup>, 128/1<sup>11</sup> ve 137/1<sup>inci</sup><sup>12</sup> maddelerinde kamu hizmeti deyimine yer verilmektedir. Kamu hizmeti kavramını organik, maddi ve biçimsel açılardan tanımlamak gereklidir. Organik olarak kamu hizmeti belli bir örgütü belirtmek için kullanılır. Bir görevi yürütmek için bir kamu tüzel kişisi tarafından tahsis edilmiş kamu ajanı ve parasal araçların tümü kamu hizmetini oluşturur.<sup>13</sup> Maddi açıdan kamu hizmeti, giderilmesinde kamu yararı bulunan toplumsal bir gereksinmeyi karşılayan etkinlik olarak tanımlanır.<sup>14</sup> Bi-

<sup>8</sup> Any. m. 125/2: “Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askerî Şûranın kararları yargı denetimi dışındadır.” Any. m. 129/2: Uyarma ve kınama cezalarıyla ilgili olanlar hariç, disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılmaz.

<sup>9</sup> Bkz. BİLAL ERYILMAZ, KAMU YÖNETİMİ, (1999), aktaran Naci Karkın, *Kamu ve Özel Sektör Yöneticilerinin Liderlik Davranışları: Bir Literatür Analizi Denemesi*, TÜRK İDARE DERGİSİ, SAYI: 445, (Aralık, 2004).

<sup>10</sup> “Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.”

<sup>11</sup> “Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslı ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.”

<sup>12</sup> “Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, tüzük, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilirse, emir yerine getirilir; bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz.”

<sup>13</sup> Anayasa'nın 70'inci maddesinde belirtilen “Her Türk kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir” düzenlenmesinde yer alan kamu hizmeti organik açıdan kullanılmıştır. Buradaki kamu hizmeti, “kamu kuruluşları” anlamında kullanılmıştır.

<sup>14</sup> Anayasa'nın 47'nci maddesindeki “[K]amu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebilir...” düzenlenmesinde kamu hizmeti deyimini bu anlamda kullanılmıştır.

çimsel açıdan kamu hizmeti, bir etkinlik olarak, kullandığı yöntemlerin içeriğine göre tanımlanır. Bu noktada, kamu hizmeti, belli bir hukuksal düzeni ifade eder. Ayrıca, kamu hizmeti kavramında iki temel öge vardır. Bunlardan biri, hizmetin kamu kurumları tarafından üretilmesi, ikincisi ise, fiyat ve maliyetinin pazar koşullarında belirlenmemesi, bu hizmeti tüketmek için müşteri değil yurttaş olmanın gerekliliğidir.

Bu ölçütlere göre, “*kamu hizmeti, giderilmesinde kamu yararı bulunan bir toplumsal gereksinmeyi karşılamak amacıyla, kamu tüzel kişileri ya da onların gözetim ve denetimi altında özel girişim tarafından, özel bir hukuksal düzen içinde yürütülen etkinliklerdir.*”<sup>15</sup>

Yargıtay kararlarına göre kamu görevi, devlet tarafından kamu yararı için gerçekleştirilmesi zorunlu olan yasama, yürütme ve yargı faaliyetlerini ifade etmekte; kamu hizmeti devlet tarafından gönüllü olarak kendi çalışma alanı içine alınan işler için kullanılmaktadır. Devlete ait iktidar ve yetkilerin kullanılması suretiyle gerçekleştirilen faaliyetler kamu görevidir. Devlete ait iktidar ve yetkilerin kullanılmasını gerektirmeyen faaliyetler ise kamu hizmetidir. Yargıtay’ın verdiği bir kararda kamu görevi, devlet tarafından kamu yararı için gerçekleştirilmesi zorunlu görülen faaliyetler olarak belirtilmiştir. Gerçekleştirilmesi zorunlu olmayan işler ise kamu hizmeti olarak kabul edilmiştir. Karara göre; kamu görevi, devletin nüvesini oluşturur ve en belirgin özelliği, devletin bunu zorunlu olarak yerine getirmesidir. Kamu hizmetleri ise devletin ihtiyari olarak kendi faaliyet alanına aldığı işlerdir. Bunlarda kamu görevindeki mevcut zorunluluk vasfı yoktur. Devlet, bunları toplumun yararı için yerine getirir. Kamu hizmetinin en önemli özelliği, hizmetin doğrudan doğruya kamuya yönelik ve kamuya yararlı olması ve hizmetin ya kamu kurumlarınca ya da ilgili kamu kurumunun denetim ve gözetimi altında özel kişilerce yürütülmesidir.<sup>16</sup> Devlet Memurları Kanunu’na göre kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür (DMK. m.4).

Avrupa Birliği oluşumunun temel belgesi olan Roma Anlaşması ve diğer anlaşmalarda özel olarak kamu hizmeti kavramına yer verilmemekle (özel bir başlık veya madde olarak) birlikte, kamu hizmetine ilişkin bazı hükümler vardır (77. ve 90/2. madde). Kamu hizmeti deyiminin Topluluk literatüründeki karşılığı, “genel ekonomik yarar hizmetleridir.” Ayrıca, Topluluk literatüründe, “genel ekonomik yarar hizmetleri”nin yanında, “evrensel hizmetler” veya “minimum hizmetler” de-

---

<sup>15</sup> Bkz.. İSMET GİRİTLİ, PERTEV BİLGİN, TAYFUN AKGÜNER, İDARE HUKUKU, (2001). [Bundan böyle GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, İDARE HUKUKU diye anılacaktır]. Anayasa Mahkemesi’nin kamu hizmeti tanımı ise şu şekildedir: “Kamu hizmeti, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir.” E. 1994/71, K. 1995/23, T. 23.6.1995; R.G.T. 20.3.1996/Sy. 22586.

<sup>16</sup> Bkz. Öz.D.04.03.1947T.K.173/116, aktaran Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teftiş Kurulu 2. Araştırma Raporu: 4483 sayılı Memurlar ve Diğer kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna Dair Uygulama Esasları, bkz. <http://www.bayindirlik.gov.tr/turkce/birimbaslik.php?Birim=1&ID=45>.

nilen endüstriyel ve ticari kamu hizmetleri niteliğindeki kamu hizmetleri deyimleri mevcuttur.<sup>17</sup> Avrupa yapılanmasının öngördüğü yeni kamu hizmeti anlayışı klasik kamu hizmetlerine göre daha sınırlıdır. Çağdaş bir insan için vazgeçilmez minimum bazı hizmetleri ve bunlara ilişkin yan hizmetleri içermektedir.

### **1.3. Türk Kamu Yönetiminde Kamu Görevlisi Kavramı**

*“Tatbik eden, icra eden, karar verenden her zaman daha kuvvetlidir.”*

*Mustafa Kemal Atatürk*

Kamu görevlileri, kamu yönetimi içinde bir kuruluşa ya da bir kuruma bağlı olarak çalışırlar.<sup>18</sup> Kamu görevlisi deyiminin biri geniş, öbürü dar olmak üzere iki anlamı vardır. Hangi anlama gelse bir kişinin kamu görevlisi sayılabilmesi için devlet örgütünde ya da kamu kesiminde yer alan bir örgüte bağlı olarak çalışması bir ön koşuldur. Ancak bu tanımdan kamu hizmetlerini yerine getiren devlet örgütünde ya da kamu kesiminde çalışan herkesin kamu görevlisi olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna varmamak gerekir. Örneğin, 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun birinci maddesine göre, avukatlar kamu hizmeti görürler; ancak avukatlık aynı zamanda bir serbest meslektir. Bu açıdan serbest çalışan bir avukatı kamu görevlisi saymak olanaklı değildir. Kamu hizmeti gören avukatın kamu görevlisi sayılabilmesi için bir kamu kurumuna ya da kuruluşuna bağlı olarak çalışması gerekmektedir.

Hukuksal statüleri, hiyerarşik durumları birbirinden farklı da olsa kamu kesiminde çalışan tüm görevliler geniş anlamda kamu görevlisi sayılırlar.

Dar anlamda kamu görevlisi deyimini ise, Anayasa'nın 128. maddesinde de öngörüldüğü gibi kamu kurum ve kuruluşlarının genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli (birincil) ve sürekli görevleri yürüten kişileri içine alır. Yine, Anayasa'nın söz konusu maddesi, bu kişilerin “devlet memurları” ile “diğer kamu görevlileri” olduğunu vurgulamaktadır. Devlet memurları, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre, “genel ve katma bütçeli kurumlarda, il özel idarelerinde, belediyelerde ve belediyelerin kurdukları birliklerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonların ve kefalet sandıklarıyla Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü'nün İl ve İlçe Müdürlüklerinin asli ve sürekli kadrolarında çalışan kişilerdir. Bu kişiler Devlet Memurları Kanunu'na tabidir.” Devlet Memurları Kanunu'na bağlı sözleşmeli personel ile geçici personel açısından özel hükümler uygulanır. Bu kanunun 4. maddesinde

<sup>17</sup> Bkz. Ali D. Ulusoy, *Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri*, in İLHAN ÖZAY, GÜNIŞİĞİNDA YÖNETİM, (2004), s. 267-292.

<sup>18</sup> *Devlet Memurları Elkitabı*, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, No: 216, (1986), s.51

belirtilen koşullarla çalışan sözleşmeli personel 657 sayılı Kanun'un kapsamındadır. Anılan sözleşmeli personel dışında KİT'lerde ve başka kurumlarda çalışan sözleşmeli personel Devlet Memurları Kanunu kapsamına girmez.<sup>19</sup>

**Anayasa'nın 128/2'inci maddesinde belirtilen diğer kamu görevlileri deyimini, idare ile kamu hukuku ilişkisi bulunan ve hizmetin asli elemanı sayılabilecek bir görevde çalışanları kapsar biçimde anlamak gerekir.**<sup>20</sup> Memurlar dışında kalan ve Devlet Memurları Kanunu'nun birinci maddesinde belirtilen üniversite öğretim elemanları, yargıçlar ve savcılar ile askerler gibi ayrı personel kanunları ve düzeni bulunan görevliler, diğer kamu görevlileri deyimini içine girmektedir. Bakanların ya da devletin siyasal yapısında yer alan görevlilerin, kamu görevlileri sayılmasına ilişkin yargı kararlarına karşın<sup>21</sup> bu kişileri Anayasa'nın 128 ve 129'uncu maddesi kapsamında düşünmek olanaklı değildir. Çünkü anılan kişilerin siyasal kimliklerinin bulunması bir yana bu kişilerin yerine getirdikleri kamu hizmetlerinin sürekli olmaması, görevlerini belli süreler ya da dönemler içinde yerine getirmeleri ve etkinliklerini genel idari esaslara göre yapmamaları anılan kişilerin kamu görevlisi sayılmalarına engeldir. Ayrıca özel hukuk hükümlerine göre kamu kesiminde çalışanlar da dar anlamda kamu görevlisi değildir.<sup>22</sup>

Devlet Memurları Kanunu, kamu görevlilerini dört kümede toplamıştır. Bunlar, “memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçilerdir”. Anayasanın “Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler” başlıklı 128. maddesinde, “Devletin, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişiliklerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür” denmektedir.

Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesinde ise memur, “mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişilerin genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu kanunun uygulanmasında memur sayılır. Yukarıda tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır” şeklinde tanımlanmaktadır.

---

<sup>19</sup> Ayrıca Anayasa Mahkemesi üye ve yedek üyeleri ile raportörleri; hakimlik ve savcılık mesleklerinde veya bu mesleklerden sayılan görevlerde bulunanlar, Danıştay ve Sayıştay meslek mensupları ve Sayıştay savcı ve yardımcıları, üniversitelerin, İktisadi ve Ticari İlimler Akademilerinin, Devlet Mühendislik ve Mimarlık Akademilerinin, Devlet Güzel Sanatlar Akademilerinin, Türkiye ve Orta - Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün öğretim üye ve yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası üyeleri, Genelkurmay Mehtaran Bölüğü Sanatkarları, Devlet Tiyatrosu ile Devlet Opera ve Balesi ve Belediye Opera ve tiyatroları ile şehir ve belediye konservatuvar ve orkestralarının sanatkar memurları, uzman memurları, uygulatıcı uzman memurları ve stajyerleri; Spor-Toto Teşkilatında çalışan personel; subay, astsubay, uzman çavuş ve uzman jandarmalar ile Emniyet Teşkilatı mensupları özel kanunları hükümlerine tabidir.

<sup>20</sup> Bkz. Sait Güran, *Anayasa'nın 128 ve 129'uncu Maddeleri Yönünden Kamu Görevlileri ve Bakanların Durumu*, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 17, Sayı 3, (Eylül 1994), s. 28-35.

<sup>21</sup> Bkz. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E. 1980/4-1714, K. 1983/803, T. 14.9.1983 (Yargıtay Kararları Dergisi, Cilt. 9, Sayı: 11, s. 1587-1606).

<sup>22</sup> Bkz. Giritli, Bilgen, Akgüner, İdare Hukuku.

765 Sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 279. maddesinde memur tanımı daha geniş tutularak memur, kamu görevlisi ve kamu hizmeti gören olarak ikiye ayrılmaktaydı. Yargıtay, Kanunun 279. maddesine göre memur tanımını; “memur, devlete ait hukuki bir iktidar ve yetkiyi kullanarak hukuki tasarruf ve fiilin icrasını gerçekleştirenlerle bu hukuki tasarruf ve fiilin icrasına kamu hukuku usulüne uygun bir şekilde katılan ve yardım edenlerdir,” şeklinde yapmaktaydı. Yargıtay eski kanun döneminde verdiği bir kararda, bir kimsenin ceza yasası uygulamasında memur sayılabilmemesinin, gördüğü faaliyet ile ilgili olduğunu, bu itibarla, kamu görevi gören herkesin kanun nazarında memur sayılacağını belirtmişti.

Yukarıda da izah edildiği gibi 765 Sayılı Türk Ceza Kanunu'nun yürürlükte olduğu dönemde idare hukuku ile ceza hukukunda memur tanımları arasında farklılıklar vardı. Bu, uygulamada karışıklığa ve doktrinde ciddi tartışmalara yol açmaktaydı.<sup>23</sup> 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu bu tartışmalara son verme amacıyla memur kavramını da kapsayan “kamu görevlisi” tanımına yer vermiştir. 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 6'ncı maddesine göre kamu görevlisi kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişidir. Yapılan yeni tanım, kişinin kamu görevlisi sayılması için aranacak yegane ölçütü, gördüğü işin bir kamusal faaliyet olması olarak belirlemiştir.

Bilindiği üzere, kamusal faaliyet, Anayasa ve kanunlarda belirlenmiş olan usullere göre verilmiş olan bir siyasal kararlar, bir hizmetin kamu adına yürütülmesidir. Bu faaliyetin yürütülmesine katılan kişilerin maaş, ücret veya sair bir maddî karşılık alıp almamalarının, bu işi sürekli, süreli veya geçici olarak yapmalarının bir önemi bulunmamaktadır. Bu bakımdan, örneğin mesleklerinin icrası bağlamında avukat veya noterin kamu görevlisi olduğu hususunda bir tereddüt bulunmamaktadır. Keza kişi, bilirkişilik, tercümanlık ve tanıklık faaliyetinin icrası kapsamında bir kamu görevlisidir. Askerlik görevi yapan kişiler de kamu görevlisidirler. Bu bakımdan örneğin bir suç vakıasına müdahil olan, bir tutuklu veya hükümlünün naklini gerçekleştiren jandarma subay veya erleri de, kamu görevlisidirler.<sup>24</sup>

Sözleşmeli personel kamu görevlisi sayılır. Sözleşmeli personelin hem devlet örgütünde (genel idarede) hem de KİT'lerde çalıştırıldığını belirtmek gerekir. Devlet örgütünde çalışan sözleşmeliler, ida-

---

<sup>23</sup> Bir kimsenin, idare hukukunda memur sayılabilmesi için; aylık ya da ücret karşılığı idarede sürekli olarak çalışması ve idarenin bir kadrosuna girmiş olması gerektiği halde, ceza hukukunda memur sayılanların, idarede çalışıyor olmaları ve idareye ait bir kadroyu doldurmuş bulunmaları gerekmez. Eski TCK'nın 279. maddesine göre; ceza hukukundaki memur, teşrii, idari ya da adli bir “kamu görevi” yapan kimsedir. Kamu görevi devletin amacı gereği yapması gereken asli fonksiyonlardır. Bir kimsenin ceza hukukunda memur sayılabilmesi için, devletin bizzat yapmak zorunda olduğu işlerden birini yapıyor olması ve bu işte hukuksal fonksiyon ifa ediyor olması yeterlidir. Görev yapanlar sözü, devletin asli fonksiyonlarını yapan ve yaptığı iş kamu görevi olduğu için ceza hukukunda memur sayılanlardan, bu görevi sürekli olarak yapanları ifade eder.

<sup>24</sup> Bkz. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teftiş Kurulu 2. Araştırma Raporu: 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna Dair Uygulama Esasları, bkz. <http://www.bayindirlik.gov.tr/turkce/birimbaslik.php?Birim=1&ID=45>.

ri sözleşmeler yaparlar işçi sayılmayan kamu görevlisidirler; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na ve emeklilik açısından da istekleri durumunda Emekli Sandığı'na bağlıdırlar.<sup>25</sup> Çünkü sözleşmeli statüsü süreklilik kazanmış ve sözleşmeler hep yenilenerek uzatılmıştır. Sözleşmeliler, memurlara göre daha yüksek ücret almakta iseler de memurların sahip oldukları güvencelerden yoksundurlar.

Memurlar göreve atama yolu ile getirildikleri halde, kimi durumlar dışında genel olarak sözleşmeli personelin göreve getirilmesinde, idare ile kişi arasında bir sözleşme söz konusudur. Anayasa Mahkemesi 19.04.1988 tarih ve E.1987/16, K/1988/8. no.lu kararında, kendi mevzuatında özel hüküm bulunmayan kurumların çalıştırdığı sözleşmeli personelin, 06.06.1978 gün ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan "sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin esaslar" a bağlı olmasının gerektiğini, bu esaslar dışında çalıştırılmak istenen sözleşmeli personel için ilgili kanun ya da kanun hükmünde kararnameye hüküm konulmasının zorunlu olduğunu belirterek 7/15754 sayılı kararname kapsamındaki sözleşmeli personelin, diğer kamu görevlisi sayılmayacağını zımni olarak kararlaştırılmıştır. Sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin esaslara göre, sözleşmeli personel, işçi sayılmayan kamu görevlileridir. Bu personel Anayasa Mahkemesi'nin muhtelif kararlarında da belirttiği üzere, diğer kamu görevlisi kavramına girmediği gibi, işçi statüsüne de girmemektedir. Sözleşmeli personel, genel olarak, kamu hizmetinin asli ve sürekli bir görevinde memur ve işçiden ayrı kamu hukuku bağlantısı olan kimsedir.<sup>26</sup>

Bir yıldan az süreli ya da mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Başkanlığı'nın ve Maliye Bakanlığı'nın görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen işlerde ve belirtilen ücret ve sayı sınırı içinde sözleşme ile çalışan ve işçi sayılmayan kimselere geçici personel adı verilir. Geçici personel de 657 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesine göre kamu görevlisidir.

Devlet Memurları Kanunu'nun yukarıda belirtilen istihdam biçimleri dışında kalan ve kamu kuruluşlarında iş mevzuatına göre çalışan kişilere işçi denir. İşçiler hakkında Devlet Memurları Kanunu uygulanmaz.

**Sonuç olarak, bu raporda kamu görevlisi kavramı, devletin yürütme erki içinde kamu görevi ifa eden tüm kamu görevlileri için kullanılmaktadır. Bakanlar Kurulu üyeleri, idari teşkilat içinde olmalarına rağmen bu raporda incelenmemektedir; bağlı buldukları etik davranış kuralları "Devlette Etik Altyapı" dizisi kapsamında "Siyasette Etik" konulu raporda irdelenecektir. Dolayısıyla, kamu yönetiminde etik konulu bu rapor, yargı ve yasa mensuplarını dışarıda bırakmaktadır.**

<sup>25</sup> Bkz. 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun (m.6/2).

<sup>26</sup> Bkz. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teftiş Kurulu 2. Araştırma Raporu: 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna Dair Uygulama Esasları, bkz. <http://www.bayindirlik.gov.tr/turkce/birimbaslik.php?Birim=1&ID=45>

## 1.4. Genel Olarak Türk Kamu Yönetiminde Etik Altyapı

Ülkeler istenmeyen davranış biçimlerini önlemek ve olumlu davranış biçimlerini teşvik etmek için bir dizi araç ve süreçten yararlanırlar. OECD'in 1996 yılında yayınlanan Kamu Yönetiminde Etik adlı raporuna göre, bir etik altyapının sekiz kilit unsuru bulunmaktadır. Bunlar; **siyasi irade, etkili bir yasal altyapı, etkin hesap verme mekanizmaları, uygulanabilir davranış kuralları, mesleki sosyalleştirme mekanizmaları, kamu yönetiminde uygun çalışma koşulları, etik konularda eşgüdüm sağlayan kuruluşların varlığı ve kamu görevlilerini denetleyen etkin bir sivil toplum (medya dahil)** olarak sıralanmıştır. Etik altyapının öğeleri arasındaki etkileşim o ülkenin kültürel ve idari geleneklerine, kamu yönetimine genel yaklaşımına ve geçmişte etik davranışlara verdiği desteğe bağlıdır.<sup>27</sup>

Raporda etik altyapının yukarıda sayılan sekiz unsurundan öncelikle kamu yönetiminde etikle ilgili yasal altyapı incelenecektir. Bu yasal altyapının kamu yönetiminde etik ilkelere bağlılık açısından etkili olup olmadığı da ileriki bölümlerde ele alınacaktır.

### 1.4.1. Türk Kamu Yönetiminde Etik Konusunda Yasal Altyapı

Kamu yönetiminde etik davranış, “toplum çıkarlarını kendi çıkarları önünde tutmak, kendilerini mali bakımdan başkalarına bağımlı kılacak bağlantılara girmemek, tarafsız olmak, hesap verebilir olmak, saydamlık, açıklık ve dürüstlük, davranışlarla bu ilkeleri yaşatmak” şeklinde tanımlanabilir. Daha kısa bir ifadeyle toplum için dürüst, adil, sağlıklı olan ve demokratik devletin yasallığını geliştiren ve koruyan davranıştır.<sup>28</sup> Türk kamu yönetiminde etik konusunda yasal altyapı incelendiğinde, kamu yönetiminde etik davranışla ilgili bu evrensel anlayışın yakalanmaya çalışıldığı görülmektedir. Ancak buna rağmen, etkili yaptırım ve denetim mekanizmaları uygulanmayarak hukuksuzluğa yol açıldıkça, bu anlayıştan oldukça sapıldığı da bir gerçektir.

Hukuki çerçeve, kamu görevlileri için davranış standartlarını belirleyen ve soruşturma ile takibat sistemleriyle bunlara uyulmasını sağlayan kanun ve yönetmelikler dizisidir. Hukuki çerçeve sağlam bir etik altyapının gelişebilmesi için en önemli unsurlardan bir tanesidir. Etik altyapıyı yaptırımlarla desteklediğinden bir kontrol işlevi taşır. Hukuki çerçevenin etik altyapıya katkısı, kamu görevlilerinin davranışlarına sınırlamalar getirmek, bunlarla ilgili yaptırım uygulamak ve devletin eylem ve işlemlerini şeffaflaştırarak kamuoyunun faaliyetleri incelemesini ve harekete geçmesini mümkün kılmaktır.

<sup>27</sup> Etik altyapı konusunun ayrıntılı bir incelemesi için bu raporun. “Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar” başlıklı 1. cildine bakınız.

<sup>28</sup> Bkz. OECD, 1996. Benzer tanım için bkz. PATRICK BISHOP, CARMEL CONNORS, CHARLES SAMPFORD, EDS, MANAGEMENT, ORGANISATION AND ETHICS IN THE PUBLIC SECTOR, (2003); JAMES BOWMAN, FREDERICK A. ELLISTON EDS., ETHICS, GOVERNMENT, AND PUBLIC POLICY: A REFERENCE GUIDE, (1988).



## **Kutu 2: Yasal Altyapı**

- Anayasa'nın 10'uncu, 129'uncu ve 137'nci maddesi
- 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun
- Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
- 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 Kanununu
- Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Kanun
- 1156 sayılı Kanuna Mugayir Tahakkuk ve Tediye Muamelelatını 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
- Bağımsız Düzenleyici Kurumlarla İlgili Kanunlar

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

## **Kutu 3: Kamu Hizmetinde Etik ile İlgili Türkiye'nin Taraf Olduğu Uluslararası Anlaşma ve Kararlar**

- 1 Şubat 2000 - OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi 4518 sayılı Kanunla onaylandı.
- 24 Mart 2001 – İçeriğinde yolsuzlukla mücadeleyle ilgili öncelikli hedeflerin de yer aldığı Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar kabul edildi.
- 17 Nisan 2003 - Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Avrupa Konseyi Sözleşmesi 4852 sayılı Kanunla onaylandı.

- 10 Aralık 2003 - Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi Türkiye tarafından imzalandı.
- 14 Ocak 2004 - Yolsuzluğa Dair Ceza Hukuku Avrupa Konseyi Sözleşmesi 5065 sayılı Kanunla onaylandı.

#### **1.4.1.1. Anayasa**

Türk kamu yönetiminde temel etik ilkelerden bazıları Anayasa’da düzenlenmiştir. İdarenin vatandaşlara verdiği hizmet sırasında uymakla yükümlü olduğu eşitlik ilkesi Anayasa’nın 10’uncu maddesinin 3’üncü fıkrasında şu şekilde düzenlenmiştir; *“Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.”*

Eşitlik ilkesiyle birlikte kamu görevlilerinin tabi oldukları etik davranış ilkelerinden çağdaş demokratik ülkelerde en çok düzenlenenlerden biri olan hukukilik ilkesi ise, Anayasa’nın 137’nci maddesinde kanunsuz emir başlığı altında düzenlenmiştir. Buna göre; *“Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, tüzük, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilirse, emir yerine getirilir; bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz. Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz.”* Bu düzenleme, hukukilik ilkesinin Devlet Memurları Kanunu ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun’un uygulama yönetmeliğinde düzenlenmiş hallerinin anayasal temelini oluşturmaktadır.

Anayasa’nın 129’uncu maddesinin son fıkrası, memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılmasının, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idarî merciin iznine bağlı olduğuna hükmetmektedir. Bu konu beşinci bölümde ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

#### **1.4.1.2. 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun**

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

Kamu yönetimimizde etik altyapının oluşturulması yolunda, kamu görevlilerinden beklenen etik kurallarını düzenleyen 5176 sayılı Kanun 25.5.2004’te yürürlüğe girmiştir. Bu kanun, etik konusundaki yasal altyapı eksikliğini doldurmaya yönelik önemli atılmış bir adımdır. Ancak, Cum-

hürbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Bakanlar Kurulu üyeleri ile Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı ve üniversite mensupları söz konusu kanun hükümlerinden istisna tutulmuştur.

Kanun'un amacının düzenlendiği 1'inci maddede<sup>29</sup> saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik ilkeler sıralanmıştır. Ancak bu etik davranış ilkelerinin tanımı yapılmamış ve etik davranış ilkelerini belirlemek, uygulamayı gözetmek, kamu kurum ve kuruluşlarında görevli personelin etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları bulunduğu iddiasıyla vatandaşlarca ileri sürülen iddiaları araştırmak ve sonuçlandırmak üzere, Başbakanlık bünyesinde onbir kişiden oluşan Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur.

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

- Kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek,
- Etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makama bildirmek,
- Kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmak,
- "Genel Müdür" dışındaki hangi ünvanların genel müdür eşiti sayılacağını belirlemek. (Diğer kamu görevlilerinin etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalarına ilişkin başvurular, ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarınca değerlendirilecektir),
- Kendisine ulaşan başvuruları etik davranış ilkelerinin ihlal edilip edilmediğini değerlendirerek, en geç üç ay içinde sonuçlandırmak, sonuçlandırılan incelemeleri Başbakanlık'a ve ilgililere bildirmek (Başvuru sonucunda kurul tarafından yapılan incelemelerde, etik davranış ilkelerine aykırı bir eylem tespit edilmesi halinde, konuya ilişkin "Kurul Kararı" Başbakanlık tarafından Resmi Gazete'de yayımlanır),
- Bu kanun kapsamındaki kuruluşlardan ve özel kuruluşlardan ilgili temsilcileri çağırıp bilgi almak,
- Gerektiğinde mal bildirimlerini incelemek,

---

<sup>29</sup> "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 Kurulu'nun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesidir."

- Hediye alma yasağının kapsamını belirlemek ve en az genel müdür veya eşiti seviyedeki üst düzey kamu görevlilerince alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden istemek.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu etik sisteminin eşgüdüm kuruluşudur.<sup>30</sup> Bütün diğer etik altyapı unsurları arasında eşgüdüm sağlayarak ve onları destekleyerek bir yönetim işlevi yerine getirmektedir. İşlevi hem doğrudan etik girişimlerini uygulamak hem de bazılarını daire veya kurumlara devretmek şeklindedir. Yaptırım yetkisine sahip olan Kurul'un kontrol işlevi de vardır. Yukarıda sıralanan görev ve yetkilerinden anlaşılacağı üzere Kurul denetim, danışmanlık, destek ve tanıtım rollerinin tümünü bünyesinde toplamıştır. Kurul etik bilincin Türk kamu hizmetinde yerleştirilmesi için yapacağı çalışmalarla eğitim işlevini de yerine getirecektir. Ayrıca etik ilkelerin kamu görevlileri arasında benimsenmesi ve vatandaşlar arasında etik kültürün yerleştirilmesi için konferanslar, seminerler düzenleyip, uzmanlardan yardım alacaktır. Bu bağlamda çağdaş, demokratik ülkelerde etikle ilgili kurulların genel eğitim işlevlerini üstlendiği söylenebilir.

#### **Kutu 4: Kamu Görevlileri Etik Kurulu Hakkında 2004/27 Sayılı Başbakanlık Genelgesi**

Dünyada ve ülkemizde yaşanan sosyal, ekonomik ve kültürel değişim, kamuoyunun eleştirisine açıklık ve değişim talebi, hızlı ve etkili iletişim olanakları ile sivil toplumun gelişimi; toplumun taleplerine karşı daha duyarlı, katılımcılığa önem veren, açıklık, saydamlık, hesap verebilirlik, tarafsızlık, dürüstlük ve objektiflik ilkelerine bağlı yeni bir kamu hizmeti anlayışının doğmasına yol açmıştır.

Yeni kamu hizmeti anlayışında, yönetimi, organizasyonları ve bireyleri yönlendiren temel ilkeler olan etik değerlere büyük önem verilmekte, bu değerlere bağlı bir yönetimin yolsuzlukları önlemede, kaliteli kamu hizmeti sunmada ve kamu yönetimine ve kurumlarına güveni sağlamada daha etkin ve başarılı olacağı kabul edilmektedir.

Nitekim, yeni kamu hizmeti anlayışına paralel olarak, gerek OECD ve Avrupa Konseyi gibi ülkemizin de üyesi olduğu uluslararası kuruluşların, gerek kamu kurumları, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşları gibi yerel dinamiklerin araştırma ve çalışmaları sonucunda 'kamu yönetiminde etik' konusu ülkelerin gündemine girmiş ve birçok ülkede bu konuda faaliyet göstermek üzere kurum veya kurullar oluşturulmuştur. Bu kurum ve kurullar, kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış kurallarını belirlemek, bu kurallara uygun işleyişi sağlamak ve etik kurulların ihlali halinde, yargısal ve idari denetimin yanında, dış denetim yapmakla görevli bulunmaktadır.

Ülkemizde de, kamu görevlilerinin uyacakları meslekî ve etik ilke ve kuralları belirlemek, bunların uygulanmasını gözetmek, kamu görevlilerinin görevlerini eşitlik, tarafsızlık ve açıklık

<sup>30</sup> Eşgüdüm kuruluşları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. bu raporun "Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik-Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar" başlıklı 1. cildi.

ilkelerine uygun olarak yapmalarını sağlamak ve etik kültürü ülkemizde benimsetmek ve yerleştirmek amacıyla, 5176 sayılı Kanunla Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuş ve 10.8.2004 tarih ve 2004/7791 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla başkanlık ve üyeliklerine atama yapılan Kurul, çalışmalarına başlamıştır.

Kurulun görev alanı içerisinde, genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan tüm personel bulunmakta, Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ile üniversiteler kapsam dışında yer almaktadır.

Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşlarda görevli personel, seçilerek ya da atanarak getirildikleri görevleri güven verici bir şekilde, hukuka uygunluk, adalet ve dürüstlük ilkeleri çerçevesinde yerine getirmek zorunda olmanın yanı sıra etik davranış ilkelerine uygun davranma sorumluluğuyla da bağlı olacaktır.

### **1.4.1.3. Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik**

Kurul'un hazırladığı Yönetmelik<sup>31</sup> "Avrupa Konseyi Kamu Görevlileri için Model Davranış Kuralları"na genel olarak uygun hazırlanmış olsa da hâlâ bazı eksiklikleri ihtiva ettiği görülmektedir.

Yönetmeliğin amacı 1'inci maddede, "kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek, bu ilkelere uygun davranış göstermeleri açısından onlara yardımcı olmak ve görevlerin yerine getirilmesinde adalet ilkesine zarar veren, toplumda şüphe ve güvensizlik yaratan durumları ortadan kaldırarak kamu yönetimine halkın güvenini artırmak" şeklinde tanımlanmıştır.

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

Yönetmelik, kamu görevlilerinin tabi oldukları etik davranış ilkelerini, kamu hizmeti bilincine uygunluk, vatandaş odaklılık, hizmet standartlarına uygunluk, tarafsızlık, dürüstlük, misyona bağlılık, saygınlık ve güven, saygı ve nezaket kurallarına bağlılık, yasallık, hesap verebilirlik, saydamlık ve bilgi verme, çıkar çatışması durumlarında kamu menfaatini önde tutma şeklinde tanım-

<sup>31</sup> 13.4.2005 tarih ve 25785 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik belgesine [www.basbakanlik.gov.tr](http://www.basbakanlik.gov.tr) adresinden ulaşılabilir.

lamıştır. Yönetmelik'te etik davranış ilkelerinden sadakat, liderlik, profesyonellik tanımlanmamakta ve hesapverebilirlik ve saydamlık ilkelerinin kapsamı da dar tutulmaktadır.

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

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

- Kamu görevlileri görev ve yetkilerini, kendileri, aileleri veya üçüncü kişiler lehine doğrudan veya dolaylı olarak herhangi uygunsuz veya yasal olmayan bir menfaat sağlamak amacıyla kullanamazlar.
- Kamu görevlileri makam ve görevleriyle bağdaşmayan herhangi bir muameleye girişemezler veya kanunların öngördükleri dışında herhangi bir ekonomik, ticari veya benzeri başka menfaat sağlayamazlar ya da bunlardan kaynaklanan ödemeleri kabul edemezler.
- Kamu görevlileri, kendileri, aileleri veya üçüncü kişiler lehine aracılıkta veya tavassutta bulunamazlar, akraba, eş, dost ve hemşehri kayırmacılığı veya siyasi kayırmacılık yapamazlar.
- Kamu görevlileri, görevlerini yerine getirirken kullandıkları kamu kaynaklarını, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu mallarını, görevleriyle ilgisi olmayacak şekilde kişisel veya özel amaçlar için kullanamaz ve kullandıramazlar.
- Kamu görevlileri, resmi görevlerinin ifası sırasında ya da bu görevlerin sonucu olarak elde ettikleri resmi veya gizli nitelikteki bilgileri, görevleriyle bağdaşmayacak şekilde, kendilerine doğrudan veya dolaylı olarak ekonomik, siyasi veya sosyal nitelikte bir menfaat elde etmek için kullanamazlar.
- Kamu görevlileri, doğrudan veya dolaylı olarak, seçim kampanyalarında, birinin seçilmesini sağlamak veya engellemek amacıyla görev yaptığı kurumun kaynaklarını kullanamaz, kullanılmasına yetki veremezler.
- Görevleri dolayısıyla öğrendikleri sırlar ile ilgililere ve üçüncü kişilere ilişkin gizli kalması gereken bilgileri, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında bulunanlar hariç, yetkili merciler dışında hiçbir kurum, kuruluş veya kişiye açıklayamazlar, kendilerinin yararına, üçüncü kişilerin yararına veya zararına kullanamazlar. Bu zorunluluk görevden ayrıldıktan sonra da devam eder.

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

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

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

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

- Yurt içinde ve yurt dışında nezaket ve protokol kuralları gereğince kabul edilme zorunluğu bulunan hediyeler, demirbaş listesine kaydedilmek ve kamuda değerlendirilmek üzere kuruma teslim edilir.

Yönetmelik ayrıca, hediye alma yasağı kapsamına dahil edilmeyen durumlar saymıştır. Bu istisnalar şöyledir;

- Görev yapılan kuruma katkı anlamına gelen, kurum hizmetlerinin hukuka uygun yürütülmesini etkilemeyecek olan ve kamu hizmetine tahsis edilmek, kurumun demirbaş listesine kaydedilmek ve kamuoyuna açıklanmak koşuluyla alınanlar (makam aracı ve belli bir kamu görevlisinin hizmetine tahsis edilmek üzere alınan diğer hediyeler hariç),

- Bilgi içerikli kitap, dergi, makale, kaset, takvim, CD veya buna benzer nitelikte olanlar,

- Halka açık yarışmalarda, kampanyalarda veya etkinliklerde kazanılan ödül veya hediyeler,

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

- Tanıtım amacına yönelik, herkese dağıtılan ve sembolik değeri bulunan reklam ürünleri ile el sanatları ürünleri,

- Finans kurumlarından piyasa koşullarına göre alınan krediler,
- Kurum ve kuruluşlara yapılan bağışlar.

Yönetmelik üst düzey kamu görevlilerine, yurt dışında aldıkları hediyelerle ilgili senelik beyanda bulunma zorunluluğu getirmiştir. Buna göre üst düzey yöneticiler aldıkları hediyelerin listesini Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na senelik olarak verme ve hediyeleri çalıştıkları kurumlara teslim etmekle yükümlü kılınmışlardır.<sup>32</sup> Ayrıca Yönetmelik, Kurul'a hediyelerin kapsamını tebliğ, genelge ve diğer emirlerle düzenleme yetkisi de bahşetmektedir.

Yönetmelikte ayrıca çıkar çatışması hallerinden olan eski kamu görevlileriyle ilişkiler konusu da düzenlenmektedir.<sup>33</sup> Diğer yandan Kurul'un 3628 sayılı Kanun gereğince beyan edilen malların listesini inceleme hakkı da bulunmaktadır. Ayrıca mal bildirimlerindeki bilgilerin doğruluğunun kontrolü amacıyla ilgili kişi ve kuruluşlar (bankalar ve özel finans kurumları dahil) talep edilen bilgileri, en geç otuz gün içinde Kurul'a vermekle yükümlüdürler.

Türk kamu yönetiminde etik davranış kurallarıyla ilgili bir diğer yenilik, etik sözleşmesiyle getirilmektedir. Kamu görevine yeni atanan kamu görevlileri etik sözleşmesi imzalamakla yükümlü kılınmaktadır. Böylece temel etik ilkelerin kamu görevlilerine aktarılması ve çalışanların bu ilkelere haberdar edilmeleri kamu görevine başlamanın bir zorunluluğu haline getirilmiştir.

Türk kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin ihlallerinin bildirilmesiyle ilgili usuller yasal hükümlerle tanımlanmakla beraber, yönetmelik kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin bildirilmesiyle ilgili usul ve koruma mekanizmaları öngörmüştür. Buna göre, kamu görevlileri etik dışı ve yasa dışı faaliyetlerle karşılaşmaları durumunda, bunu yetkili makamlara bildirmekle yükümlü kılınmışlardır. Yönetmelikten önce ihbar edenlerin korunmasıyla ilgili bir düzenleme olmadığından, bu konuda sistemde bir boşluk bulunmaktaydı. Yönetmelik'te ihbar edenlerin nasıl korunacağına dair ayrıntılı bir düzenleme mevcut olmasa da ihbar edenin korunmasının kurumca garanti edilmesi boş-

---

<sup>32</sup> Bu yönetmelik kapsamına giren en az genel müdür, eşiti ve üstü görevliler, bu maddenin 4'üncü fıkrası ve (a) bendinde sayılanlara ilişkin bilgileri herhangi bir uyarı beklemezsizin, her yıl ocak ayı sonuna kadar, bir önceki yılda aldıkları (kurumlarına teslim ettikleri ve etmedikleri) tüm hediyelerin listesini Kurul'a bildirirler. Tüm kurumlar, kendilerine teslim edilen hediyeleri kayıt altına alır ve demirbaşaya kaydedildiğini ilgiliye bildirirler.

<sup>33</sup> Eski kamu görevlileriyle ilişkiler

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

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



luğu nispeten doldurmaktadır.<sup>34</sup> Kamuoyunun kamu görevlilerinin ihlallerini bildirmesi için, şikayet usulleri, yardım masası, telefon hattı ve teftiş gruplarının çalışmaları gibi yöntemler mevcuttur. 5176 sayılı Kanun vatandaşların kamu görevlileri arasında etik dışı faaliyetleri ihbar edebilmeleri için şikayet mekanizması kurmuştur. Buna göre vatandaşlar dilekçe hakkının kullanılmasına dair yasal düzenlemelere uygun olmak kaydıyla, etik dışı faaliyetleri bildirebilmektedirler.

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

#### **1.4.1.4. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu**

Genel ve katma bütçeli kurumlar, il özel idareleri, belediyeler, il özel idareleri ve belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kefalet sandıklarında veya beden terbiyesi bölge müdürlüklerinde çalışan memurlar hakkında öngörülen bazı temel etik davranış kural ve ilkelerini ihtiva eden Devlet Memurları Kanunu, oldukça geniş bir kamu görevlisi kesimini bu ilke ve kurullarla bağlı kılmaktadır.

Öncelikle Devlet Memurları Kanunu'nun 3'üncü maddesinde kamu personel rejimiyle ilgili temel etik ilkeler bulunmaktadır. Bunlar kariyer ve liyakat ilkeleridir. Liyakat ilkesine göre uzmanlaşma esastır. Ayrıca liyakat ilkesi profesyonelliği de gerektirir. Çünkü liyakat, hizmetin en iyi biçimde görülmesini sağlayan niteliklerin tümünü içerir. Bu ilke, kamu hizmetlerinde ve kamu kuruluşlarında göreve alınacak personelin atanmasından, görevden çıkarmaya değin tüm hizmet ve koşullarda ehliyetli esas alır. Ayrıcalığa ve keyfi takdire yer vermeyen bu ilke, hukuk devleti ilkesinin, siyasal ve sosyal haklar düzeninin bir sonucudur.

---

<sup>34</sup> Yetkili makamlara bildirim

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

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

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

Kariyer ilkesi ise, görevlinin deneyim ve beceri kazanarak ilerlemesi olup, bir anlamda uzmanlaşma, bir anlamda da birbirine bağlı iş ve hizmetler serisidir. Kariyer ilkesi, memurlara yerine getirdikleri kamu hizmetleri için gerekli bilgilere ve yetiştirme koşullarına uygun biçimde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme olanağı sağlayan bir anlayıştır. Kamu personelinin, belirli statülerde sınıflandırılmış uzmanlık grupları durumunda sürekli çalışarak ve yetişerek, idari hiyerarşide yükselme koşuluyla kamu hizmetlerini görmesidir. Hizmet süresi ve liyakata yer veren kariyer sisteminde, sınıflar içerisinde dereceler, kademeler ve hiyerarşi bağı zorunlu olup ilerleme ve yükselmeye koşut bir ücret uygulaması yapılır. Anayasa'nın 128. maddesinin gerekçesi de bu doğrultudadır. Görülmektedir ki kamu görevlisinin statüsü, kamu hizmetinin amacına uygun olarak idare hukuku ilkeleri çerçevesinde düzenlenen bir statüdür. Kamu görevlisi, idare hukukunun öngördüğü, idare hukuku ölçütlerine uygun olarak kamu hizmetini yürütebilecek yeterliğe ve niteliğe sahip olmak zorundadır. Yükselmesi de, idare hukukunca geçerli deneyimi kazanmasına bağlıdır.<sup>35</sup>

Devlet Memurları Kanunu'nda düzenlenmiş liyakat ve kariyer ilkelerine aykırı davranış ve uygulamalar kamu sektöründe adam kayırmacılıkla ortaya çıkmaktadır. Adam kayırmacılığın yaygın olduğu ülkemizde uzmanlaşmaya, profesyonellik ve liyakat gibi temel etik davranış ilkelerine yeteri kadar değer verilmediğinden kalitesiz ve etkisiz bir kamu hizmeti anlayışı süregelmektedir. Bu da kamu yönetiminde etik davranış ilkelerinin yerleşmesinin önünü tıkamaktadır. Dolayısıyla, 657 sayılı Kanun'da düzenlenen bu temel etik ilkeler kamu yönetiminde etik sisteminin önemli yapıtaşlarını oluşturmaktadır.

657 sayılı Kanun'un 6. maddesi sadakat ilkesini düzenlemektedir. Sadakat ilkesi bu maddede kamu görevlilerine, uluslararası örneklerine uygun olarak Anayasa ve kanunlara sadakatla bağlı kalmak ve uygulamak yükümlülüğünü getirmektedir. 6'ncı maddenin 1'inci fıkrasında ayrıca temel etik davranış ilkelerinin kamu görevlilerine aktarılmasıyla ilgili de bir düzenleme mevcuttur. Buna göre, kamu görevlileri "asli devlet memurluğuna" atandıktan sonra en geç bir ay içinde kurumlarınca düzenlenecek merasimle yetkili amirlerin huzurunda yapacakları yeminle sadakat, tarafsızlık, eşitlik, hukukilik, kamu yararı amacına bağlılık gibi temel etik davranış ilkelerine bağlılıklarını belirtirler ve özlük dosyalarına konulacak "Yemin Belgesi" ni imzalayarak göreve başlarlar. Bu yeminle birlikte kamu görevlileri görevleri süresi boyunca bağlı buldukları temel etik ilkesinden haberdar olurlar.

---

<sup>35</sup> Bkz. Anayasa Mahkemesi Kararı Esas Sayısı: 1989/4, Karar Sayısı: 1989/23, Karar Günü: 16.5.1989, <http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1989/K1989-23.htm>.

## Kutu 5: Kamu Görevlilerinin İmzaladıkları Yemin Belgesi

“Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına, Atatürk İnkılap ve İlkelerine, Anayasada ifadesi bulunan Türk Milliyetçiliğine sadakatla bağlı kalacağıma; Türkiye Cumhuriyeti kanunlarını milletin yönetiminde 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.”

Kamu yönetiminde temel etik davranış ilkelerinden devlet mevzuatlarında en çok ele alınan ilke olan tarafsızlık ilkesi bu kanunda şu şekilde düzenlenmiştir: “*Devlet memurları siyasi partiye üye olamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep gibi ayırım yapamazlar; hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamazlar ve bu eylemlere katılamazlar.*” Tarafsızlık ilkesiyle birlikte güven ilkesi kanunun 8’inci maddesinde düzenlenmiştir.<sup>36</sup>

Kamu görevlilerinin yurt içinde davranışlarının tabi olduğu temel etik ilke ve kurallarla birlikte yurt dışında da bağlı bulunmakla yükümlü oldukları bazı ilkeler vardır. Bu ilkeye göre “devlet memurlarından sürekli veya geçici görevle veya yetiştirme, inceleme ve araştırma için yabancı memleketlerde bulunanlar devlet itibarını veya görev haysiyetini zedeleyici fiil ve davranışlarda bulunamazlar.”

Amir olan devlet memurları amiri oldukları kuruluş ve hizmet birimlerinde kanun, tüzük ve yönetmeliklerle belirlenen görevleri zamanında ve eksiksiz olarak yapmaktan ve yaptırmaktan, maiyetindeki memurlarını yetiştirmekten, hal ve hareketlerini takip ve kontrol etmekten görevli ve sorumludurlar. Amir devlet memurları bu hükümlerle birlikte kamu görevlilerinin etik davranış kurallarına uygunluklarını, etik dışı hal ve hareketlerini takip ve kontrol etmekle yükümlü kılınmaktadır. Bu bağlamda, bu hükümlerle kamu dairelerinde etik dışı faaliyetlere karşı amir aracılığıyla bir nevi denetim mekanizması oluşmaktadır. Bununla birlikte amir, maiyetindeki memurlara hakkaniyet ve eşitlik içinde davranır. Amirlik yetkisini kanun, tüzük ve yönetmeliklerde belirtilen esaslar içinde kullanır.

Devlet Memurları Kanunu’ndaki kamu yönetiminde etikle ilgili bir diğer önemli hüküm amirlerin maiyetindeki memurlardan özel bir menfaat temin edecek talepte bulunamaması ile ilgilidir. Ayrıca amir, maiyetindeki memurun hediyesini kabul edemez ve borç alamaz. Bu tarz bir hediye

<sup>36</sup> Madde 8- Devlet memurları, resmi sıfatlarının gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını hizmet içindeki ve dışındaki davranışlarıyla göstermek zorundadırlar. Devlet memurlarının işbirliği içinde çalışmalarını esaslar.

kısıtlamasının amacı daire için çıkar çatışması hallerini önlemek ve kimi memurların kayırılmasının önüne geçmektir.

Kanun'un 12'nci maddesine göre “*devlet memurları, görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek ve kendilerine teslim edilen devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorundadırlar.*” Kanununun 14. maddesi memurlara mal bildiriminde bulunma yükümlülüğü getirmektedir. Kamu yönetiminde etik sisteminin önemli unsurlarından olan beyan sisteminin bir parçası olan bu bildirim zorunluluğu, yalnız devlet memurlarına değil onların eşleri ve velayet altındaki çocukları için de öngörülmüştür. Devlet memurları, kendileriyle, eşlerine ve velayetleri altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları hakkında, özel kanunda yazılı hükümler uyarınca mal bildirimini verirler. Burada tanımlanan özel kanun 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu'dur. Söz konusu düzenleme kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin ve özellikle çıkar çatışması hallerinin takibi için düzenlenmiştir. Kamu görevinden özel menfaat elde edildiği durumlarda etkili bir beyan mekanizması, bu etik dışı faaliyetleri ortaya çıkarmaktadır. 14'üncü madde etik altyapı açısından önemlidir, ancak bu hüküm ve 3628 Sayılı Kanun uyarınca öngörülen mal beyanlarının ülkemizde sıkı takip edildiğini söylemek ve etik dışı faaliyetlerin ve çıkar çatışması hallerinin ortaya çıkarılmasında etkili olduğunu belirtmek ise mümkün değildir.

Kamu görevinden kişisel menfaat elde edilmesi ile ilgili resmi belge, araç ve gereçlerin yetki verilen mahaller dışına çıkarılmaması düzenlemeleri, uluslararası alanda üzerinde durulan çıkar çatışması hallerinden birisidir.<sup>37</sup> Ülkemizde kamu araç ve gereçlerinin, özellikle kamu görevlilerine tesis edilen araçların Devlet Memurları Kanunu'ndaki yasağa rağmen kişisel amaçlar için kullanılmasına sıkça rastlanılmaktadır. Bu adeta sıradan bir durum olarak karşılanmaktadır. Oysa kamu mallarının yalnızca kamu çıkarı için kullanılması, kişisel çıkarlara alet edilmemesi başlıca etik standartlardan birisi haline gelmiştir. 657 sayılı Kanun'un 16'ncı maddesinde bu konuyla ilgili şu şekilde bir düzenleme mevcuttur: “*Devlet memurları görevleri ile ilgili resmi belge, araç ve gereçleri, yetki verilen mahaller dışına çıkaramazlar, hususi işlerinde kullanamazlar. Devlet memurları görevleri icabı kendilerine teslim edilen resmi belge, araç ve gereçleri görevleri sona erdiği zaman iade etmek zorundadırlar. Bu zorunluluk memurun mirasçılarında da şamildir.*”

Çıkar çatışması, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin kamusal bütünlüğe en zararlı hallerindedir. Kamu yönetiminde etik standartlar, kamu görevlilerinin karşılaştıkları çıkar çatışması durumlarında kamu menfaatinin sağlanmasını garanti etme işlevi görürler. Çıkar çatışması hallerini engelleme amaçlı etik standartların bazıları 657 sayılı Kanun'da da bulunmaktadır.

---

<sup>37</sup> Bu konuyla ilgili A.B.D.'de Kamu Etik Kurulu Office of Government Ethics'in verdiği bir karar dikkat çekicidir. Kişisel yazıcısı bozulan bir kamu görevlisi devlet dairesinde kendisine tesis edilen yazıcıdan birkaç sayfalık kişisel belge basmıştır. Bu durum disiplin kuruluna şikayet edildiğinde, kurul bu davranışı kamu araç ve gereçlerinin kişisel amaçlar için kullanılması yasağının ihlali olarak değerlendirip kamu görevlisini uyarmıştır. Ülkemizde bu durumdan çok daha büyük boyutlarda kişisel menfaatler için kullanılan araç ve gereçler söz konusu olduğunda kurullara şikayet gereği dahi duyulmamaktadır.

Kanun'un 28'inci maddesi, kamu görevi dışında istihdam kısıtlaması getirmektedir. Bu hüküm, memurların Türk Ticaret Kanunu'na göre "tacir" veya "esnaf" sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunmalarını, ticaret ve sanayi müesseselerinde görev almalarını, ticari mümessil veya ticari vekil veya kollektif şirketlerde ortak veya komandit şirkette komandite ortak olmalarını yasaklamaktadır. Memurların görevli oldukları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsilen alacakları görevler ve memurların üyesi oldukları yapı, kalkınma ve tüketim kooperatifleri ile kanunla kurulmuş yardım sandıklarının yönetim ve denetim kurulları üyelikleri görevleri ve özel kanunlarda belirtilen görevler bu yasaklamadan istisna tutulmuştur.

Ayrıca 28'inci maddenin son fıkrası, kişiler aracılığıyla çıkar çatışması hallerinin ortaya çıkması için bildirim zorunluluğu öngörmüştür. Buna göre, eşleri, reşit olmayan veya mahcur olan çocukları, yasaklanan faaliyetlerde bulunan memurlar bu durumu 15 gün içinde bağlı oldukları kuruma bildirmekle yükümlüdürler.

Kanun'un 29'uncu maddesinde hediye alma ve menfaat sağlama yasağı düzenlenmiştir. Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin ve çıkar çatışması hallerinin ortaya çıkmasında en önemli unsurlardan biri olan hediye konusu şu şekilde düzenlenmektedir: "Devlet memurlarının doğrudan doğruya veya aracı eliyle hediye istemeleri ve görevleri sırasında olmasa dahi menfaat sağlama amacı ile hediye kabul etmeleri veya iş sahiplerinden borç para istemeleri ve almaları yasaktır." Kanun'a 25 Mayıs 2004 tarihinde eklenen bir fıkra ile hediye alma yasağının kapsamını belirlemek ve en az genel müdür veya eşiti seviyedeki üst düzey kamu görevlilerince alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden istemekle Kamu Görevlileri Etik Kurulu yetkili kılınmaktadır. Dolayısıyla 5176 sayılı Kanun'un uygulama yönetmeliğinde düzenlenen hediye kısıtlamasına da atıf yapılmaktadır.

Çıkar çatışması halinin bir başka şekli, denetimindeki teşebbüsten menfaat sağlama yasağı başlığı altında 30'uncu maddede düzenlenmiştir. Devlet memurunun, denetimi altında bulunan veya kendi görevi veya mensup olduğu kurum ile ilgisi olan bir teşebbüsten, doğrudan doğruya veya aracı eliyle her ne ad altında olursa olsun bir menfaat sağlaması yasaktır. Gizli bilgilerin açıklanma yasakları, kamu yönetiminde etikle ilgili ülke mevzuatlarında en çok düzenlenen çıkar çatışması hallerinden biridir. 657 sayılı Kanun 31'inci madde kamu görevlisinin gizli bilgileri kullanarak kişisel menfaat elde etmesini engellemek için devlet memurlarının kamu hizmetleri ile ilgili gizli bilgileri, görevlerinden ayrılmış bile olsalar, yetkili bakanın yazılı izni olmadıkça açıklamalarını yasaklamaktadır.

Devlet Memurları Kanunu kamu yönetiminde etik dışı bazı faaliyetlerin ihlallerini yaptırımı tabi tutmaktadır. Yukarıda açıklanan etik davranış kurallarının ihlalleri disiplin suçu olarak nitelenmekte ve yaptırım olarak da disiplin cezaları verilmektedir.

Kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacı ile kanunların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin devlet memuru olarak emrettiği ödevleri yurt içinde veya dışında yerine getirme-

yenlere, uyulmasını zorunlu kılınan hususları yapmayanlara, yasaklanan işleri yapanlara, durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre Devlet Memurları Kanunu'nun 125. maddesinde sıralanan disiplin cezalarından birisi verilir.

### **Kutu 6: Türk Kamu Hizmetinde Soruşturma ve Takibat Usulleri**

Ceza kanunlarında düzenlenen ve aynı zamanda etik davranış kurallarını içeren ihlaller durumunda savcı tarafından kamu davası açılmaktadır. Ayrıca, Devlet Memurları Kanunu'nda düzenlenen etik davranış kurallarının ihlali durumunda uygulanan yaptırımlardan uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezaları disiplin amirleri tarafından; kademe ilerlemesinin durdurulması cezası, memurun bağlı olduğu kurumdaki disiplin kurulunun kararı alındıktan sonra, atamaya yetkili amirler, İl disiplin kurullarının kararlarına dayanan hallerde valiler tarafından verilir.

Devlet memurluğundan çıkarma cezası, amirlerin bu yoldaki isteği üzerine, memurun bağlı bulunduğu kurumun yüksek disiplin kurulu kararı ile verilir.

Disiplin kurulu ve yüksek disiplin kurulunun ayrı bir ceza tayinine yetkisi yoktur, cezayı kabul veya reddeder. Ret halinde atamaya yetkili amirler 15 gün içinde başka bir disiplin cezası vermekte serbesttirler.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, yönetmelikte düzenlenen etik davranış kurallarının ihlaliyle ilgili bir ihbar aldığı anda durumu soruşturmakla görevlidir. Kurul, ihbar almasına gerek kalmadan re'sen de harekete geçebilmektedir. Kurul'un kurumlardan istediği belgeler, kurumlarca verilmek zorundadır.

Disiplin yaptırımları ise şunlardır;

**1. Uyarma:** Memura, görevinde ve davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir. Uyarma cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:

a) Verilen emir ve görevlerin tam ve zamanında yapılmasında, görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasların yerine getirilmesinde, görevle ilgili resmi belge, araç ve gereçlerin korunması, kullanılması ve bakımında kayıtsızlık göstermek veya düzensiz davranmak,

b) Özürsüz veya izinsiz olarak göreve geç gelmek, erken ayrılmak, görev mahallini terk etmek,

c) Kurumca belirlenen tasarruf tedbirlerine riayet etmemek,

d) Usulsüz müracaat veya şikayette bulunmak,

e) Devlet memuru vakarına yakışmayan tutum ve davranışta bulunmak,

f) Görevine veya iş sahiplerine karşı kayıtsızlık göstermek veya ilgisiz kalmak,

g) Belirlenen kılık ve kıyafet hükümlerine aykırı davranmak,

h) Görevin işbirliği içinde yapılması ilkesine aykırı davranışlarda bulunmak.

**2. Kınama:** Memura, görevinde ve davranışlarında kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesidir. Kınama cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:

a) Verilen emir ve görevlerin tam ve zamanında yapılmasında, görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasların yerine getirilmesinde, görevle ilgili resmi belge, araç ve gereçlerin korunması, kullanılması ve bakımında kusurlu davranmak,

b) Eşlerinin, reşit olmayan veya mahcur olan çocuklarının kazanç getiren sürekli faaliyetlerini belirlenen sürede kurumuna bildirmemek,

c) Görev sırasında amire hal ve hareketi ile saygısız davranmak,

d) Hizmet dışında devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmak,

e) Devlete ait resmi araç, gereç ve benzeri eşyayı özel işlerinde kullanmak,

f) Devlete ait resmi belge, araç, gereç ve benzeri eşyayı kaybetmek,

g) İş arkadaşlarına, maiyetindeki personele ve iş sahiplerine kötü muamelede bulunmak,

h) İş arkadaşlarına ve iş sahiplerine söz veya hareketle sataşmak,

i) Görev mahallinde genel ahlak ve edep dışı davranışlarda bulunmak ve bu tür yazı yazmak, işaret, resim ve benzeri şekiller çizmek ve yapmak,

j) Verilen emirlere itiraz etmek,

k) Borçlarını kasten ödemeyerek hakkında yasal yollara başvurulmasına neden olmak,

l) Kurumların huzur, sükun ve çalışma düzenini bozmak.

m) Yetkili olmadığı halde basına, haber ajanslarına veya radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç vermek.

Anayasa'nın 129/3 maddesine göre, "uyarma ve kınama cezalarıyla ilgili olanlar hariç disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz." Kamu görevlilerinin yedi gün içinde daha yüksek disiplin makamlarına itirazda bulunma (yukarıdaki durumların hepsinde) ve ayrıca aşağıdaki hallerde kararı 60 gün içinde idare mahkemelerine getirme hakları vardır.

**3. Aylıktan kesme:** Memurun, brüt aylığından 1/30-1/8 arasında kesinti yapılmasıdır. Aylıktan kesme cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:

a) Kasıtlı olarak, verilen emir ve görevleri tam ve zamanında yapmamak, görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasları yerine getirmemek, görevle ilgili resmi belge, araç ve gereçleri korumamak, bakımını yapmamak, hor kullanmak,

b) Özürsüz olarak bir veya iki gün göreve gelmemek,

c) Devlete ait resmi belge, araç, gereç ve benzerlerini özel menfaat sağlamak için kullanmak,

d) Görevle ilgili konularda yükümlü olduğu kişilere yalan ve yanlış beyanda bulunmak,

e) Görev sırasında amirine sözle saygısızlık etmek,

f) Görev yeri sınırları içerisinde herhangi bir yerin toplantı, tören ve benzeri amaçlarla izinsiz olarak kullanılmasına yardımcı olmak,

g) Hizmet içinde devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmak.

**4. Kademe ilerlemesinin durdurulması:** Fiilin ağırlık derecesine göre memurun, bulunduğu kademe ilerlemesinin 1-3 yıl durdurulmasıdır. Kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:

- a) Göreve sarhoş gelmek, görev yerinde alkollü içki içmek,
- b) Özürsüz ve kesintisiz 3-9 gün göreve gelmemek,
- c) Görevi ile ilgili olarak her ne şekilde olursa olsun çıkar sağlamak,
- d) Amirine veya maiyetindekilere karşı küçük düşürücü veya aşağılayıcı fiil ve hareketler yapmak,
- e) Görev yeri sınırları içinde herhangi bir yeri toplantı, tören ve benzeri amaçlarla izinsiz kullanmak veya kullandırmak,
- f) Gerçeğe aykırı rapor ve belge düzenlemek,
- g) Ticaret yapmak veya devlet memurlarına yasaklanan diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunmak,
- h) Görevin yerine getirilmesinde dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayrımı yapmak, kişilerin yarar veya zararını hedef tutan davranışlarda bulunmak,
- ı) Belirlenen durum ve sürelerde mal bildiriminde bulunmamak,
- j) Açıklanması yasaklanan bilgileri açıklamak,
- k) Amirine, maiyetindekilere, iş arkadaşları veya iş sahiplerine hakarete bulunmak veya bunları tehdit etmek,
- l) Diplomatik statüsünden yararlanmak suretiyle yurt dışında, haklı bir sebep göstermeksizin ödeme kabiliyetinin üstünde borçlanmak ve borçlarını ödemedeki tutum ve davranışlarıyla devlet itibarını zedelemek veya zorunlu bir sebebe dayanmaksızın borcunu ödemededen yurda dönmek,
- m) Verilen görev ve emirleri kasten yapmamak,
- n) Herhangi bir siyasi parti yararına veya zararına fiilen faaliyette bulunmak.

**5. Devlet memurluğundan çıkarma:** Bir daha devlet memurluğuna atanmamak üzere memurluktan çıkarmaktır. Devlet memurluğundan çıkarma cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:

- a) İdeolojik veya siyasi amaçlarla kurumların huzur, sükun ve çalışma düzenini bozmak, boykot, işgal, engelleme, işi yavaşlatma ve grev gibi eylemlere katılmak veya bu amaçlarla toplu olarak göreve gelmemek, bunları tahrik ve teşvik etmek veya yardımda bulunmak,
- b) Yasaklanmış her türlü yayını veya siyasi veya ideolojik amaçlı bildiri, afiş, pankart, bant ve benzerlerini basmak, çoğaltmak, dağıtmak veya bunları kurumların herhangi bir yerine asmak veya teşhir etmek,
- c) Siyasi partiye girmek,
- d) Özürsüz olarak bir yılda toplam 20 gün göreve gelmemek,
- e) Savaş, olağanüstü hal veya genel afetlere ilişkin konularda amirlerin verdiği görev veya emirleri yapmamak,
- f) Amirine ve maiyetindekilere fiili tecavüzde bulunmak,



g) Memurluk sıfatı ile bağdaşmayacak nitelik ve derecede yüz kızartıcı ve utanç verici hareketlerde bulunmak,

h) Yetki almadan gizli bilgileri açıklamak,

i) Yurt dışında devletin itibarını düşürecek veya görev haysiyetini zedeleyecek tutum ve davranışlarda bulunmak.

Yukarıda sayılan ve disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallere nitelik ve ağırlıkları itibarıyla benzer eylemlerde bulunanlara da aynı neviden disiplin cezaları verilir. Yukarıda yazılı disiplin kovuşturmasının yapılmış olması, fiilin genel hükümler kapsamına girmesi halinde, sanık hakkında ayrıca ceza kovuşturması açılmasına engel teşkil etmez.

#### **1.4.1.5. 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu**

Türk Ceza Kanunu'nun "Millete ve Devlete Karşı Suçlar ve Son Hükümler" başlığı altında başlıca kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler düzenlenmiştir. Bu faaliyetler cezai yaptırıma tabi tutulan çıkar çatışması halleridir. Bu faaliyetler şunlardır:

- Zimmet
- Denetim görevinin ihmali
- Devlet hesabına yapılan alım satım ve yapıma fesat karıştırma
- Kamu görevlisinin ticareti
- İrtikap
- Rüşvet
- Yetkili olmadığı bir iş için yarar sağlama
- Görevi kötüye kullanma
- Göreve ilişkin sırrın açıklanması
- İhaleye fesat karıştırma

Türk Ceza Kanunu'nun 247. maddesinin 1. fıkrasında basit zimmet suçu düzenlenmiştir. Bu madde hükmüne göre "*Görevi nedeniyle zilyetliği kendisine devredilmiş olan veya koruma ve gözetimiyle yükümlü olduğu malı kendisinin veya başkasının zimmetine geçiren kamu görevlisi, beş yıldan on iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.*" Bununla birlikte, Türk Ceza Kanunu'nun 247. maddesinin 2. fıkrasında nitelikli zimmet suçu düzenlenmiştir. Söz konusu fıkraya göre, "*Suçun, zimmetin açığa çıkmamasını sağlamaya yönelik hileli davranışlarla işlenmesi halinde, verilecek ceza yarı oranında artırılır.*" Bu iki suç türüyle ilgili ayrıntılı hükümler kanunda yer almaktadır. Zimmet fiilinin işlenmesi her memurun taşınması gerekli olan devlete sadakat yükümlülüğüne aykırıdır ve fertlerin icra ettikleri fonksiyon sebebiyle devletin temsilcilerine karşı muhafaza etmeleri zorunlu olan itimadı ihlal etmektedir. Böyle olunca zimmet yetkinin suistimalidir.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> "Bu suçta önemli olan para veya şeylerin memurun eli altında görevi gereği olmasıdır, bu suçla korunan mülkiyet değil, kamu hizmeti ve görevidir." Yarg. CGK. 24.12.1984 t. Ve 5/156-464 Sayılı Karar, bkz. ARTUK, GÖKCEN, YENİDÜNYA, CEZA HUKUKU ÖZEL HÜKÜMLER, (2002), s. 335.

Zimmet bir memur suçudur. Memur suçları hukuk sistemimizde ayrı bir soruşturma sistemine tabi tutulmuştur. Ancak 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu gereği zimmet suçu için bu ayrıcalık kaldırılmıştır.

Denetim görevinin ihmali kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin ortaya çıkmasına neden olan hallerden birisi olduğu için cezai yaptırıma tabi tutulmuştur. Uluslararası uygulamaya uygun olan Türk Ceza Kanunu'nun 251. maddesine göre "*Zimmet veya irtikap suçunun işlenmesine kasten göz yuman denetimle yükümlü kamu görevlisi, işlenen suçun müşterek faili olarak sorumlu tutulur.*" Maddenin ikinci fıkrasında ise, "*Denetim görevini ihmal ederek, zimmet veya irtikap suçunun işlenmesine imkan sağlayan kamu görevlisi, üç aydan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır*" şeklindeki düzenleme yaptırım öngörmektedir.

Çıkar çatışması hallerinden birisi olan kamu görevlisinin ticareti, Devlet Memurları Kanunu ile birlikte Türk Ceza Kanunu'nda da düzenlenmiştir. 259. maddedeki düzenlemeye göre "*yürüttüğü görevin sağladığı nüfuzdan yararlanarak, bir başkasına mal veya hizmet satmaya çalışan kamu görevlisi, altı aya kadar hapis veya adli para cezası ile cezalandırılır.*"

Uluslararası belgeler ve 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet Yolsuzlukla Mücadele Kanunu'nda yolsuzluk suçu olarak tanımlanan irtikap, Türk Ceza Kanunu'nun 250. maddesinde düzenlenmiştir. Devletin çeşitli nitelikte olan fonksiyonlarını yerine getirmekle görevli kişinin yetkilerini icbar, ikna veya düşülen hatadan yararlanmak suretiyle kötüye kullanarak kendisine veya başkasına haksız yarar temin etmesine irtikap adı verilmektedir. İrtikap suçunun oluşması için devlet memurlarının, memuriyet sıfatını veya memuriyetine ait görevini kötüye kullanmak suretiyle kendisine veya başkalarına haksız olarak para verilmesine veya sair menfaatler sağlanmasına veya vaadine bir kimseyi icbar veya ikna etmesi veya hatasından yararlanması ve bunu kasten işlemesi gerekir.

Bu suç tipinin ihdası ile kamu idaresinin itibarının korunması amaçlanmıştır. Suçun işlenmesi ile halkın devlet memurlarına karşı duyması gereken inanç ve itimat sarsılmış olur ve fiil bu sebeple cezalandırılır.<sup>39</sup>

Türk Ceza Kanunu'nun 252-254'üncü maddeleri arasında rüşvet ve bununla ilgili suçlar düzenlenmiştir. Rüşvet, memurun görevini menfaat karşılığı satması veya bir ferdin devlet fonksiyonunu menfaat karşılığı satın almaya yönelik girişimde bulunmasıdır. Rüşvet almak kadar rüşvet vermek de suçtur.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> SULHİ DÖNMEZER, Özel Ceza Hukuku Dersleri, (1984), s. 114.

<sup>40</sup> Rüşvet, bir kamu görevlisinin, görevinin gereklerine aykırı olarak bir işi yapması veya yapmaması için kişiyle vardığı anlaşma çerçevesinde bir yarar sağlamasıdır. Rüşvet alan kamu görevlisi, dört yıldan on iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Rüşvet veren kişi de kamu görevlisi gibi cezalandırılır. Rüşvet konusunda anlaşmaya varılması halinde, suç tamamlanmış gibi cezaya hükmolünür. Rüşvet suçunun işlenmesi suretiyle yararına haksız menfaat sağlanan tüzel kişiler hakkında bunlara özgü güvenlik tedbirlerine hükmolünür.

Rüşvet alan, rüşvet veren veya rüşvet suçuna herhangi bir biçimde iştirak eden kişilerin suç işlenmeden evvel yetkili makamlara suçu ihbar etmeleri cezanın indirilmesi veya tamamen kaldırılması nedenidir.

Rüşvetin cezalandırılması ile korunan hukuki yarar, kural olarak diğer devlet idaresi aleyhine işlenen suçlarla aynıdır. Kanun koyucu, rüşveti cezalandırırken toplumun ihtiyaçlarını karşılayan huzur, sükun ve güvenliğini temin eden devletin fonksiyonlarının gereği gibi yapılanmasını sağlamak istemiştir. Devletin faaliyetlerinde tarafsız ve objektif olduğu, herkese eşit ve dürüst davranılması gerektiğine ilişkin hükümler bir hukuk devleti olan ülkemizin Anayasasında ve diğer mevzuatında yer almaktadır. Rüşvet suçunun işlenmesi ile hem bu yasal düzenlemelere aykırı davranılmakta hem de toplumda bu yönde oluşan inanç sarsılmaktadır. Devlet fonksiyonlarının memurlara sağlanan çıkar sayesinde satın alınabileceği anlayışı doğmaktadır.<sup>41</sup>

Çıkar çatışması hallerinden biri olan yetkili olmadığı bir iş için yarar sağlama, Türk Ceza Kanunu'nun 255. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre “*görevine girmeyen ve yetkili olmadığı bir işi yapabileceği veya yaptırabileceği kanaatini uyandırarak yarar sağlayan kamu görevlisi, bir yıldan beş yıla kadar hapis ve adli para cezası ile cezalandırılır.*”

Memuriyet görevinin kötüye kullanılması neredeyse bütün ülkelerin mevzuatlarında düzenlenmiş başlıca çıkar çatışması hallerinden birisidir. Yolsuzluk suçunun genel tanımlaması olarak da kullanılan bu hal, Türk Ceza Kanunu'nun 257. maddesinde üç ayrı fıkra halinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Uluslararası alanda da ülkelerin ceza kanunlarında düzenlenen memuriyet görevinin kötüye kullanılması, kamu idaresi aleyhine işlenen en önemli suçlardan birisidir. Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan haller dışında, görevinin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir kazanç sağlayan kamu görevlisi, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan haller dışında, görevinin gereklerini yapmakta ihmal veya gecikme göstererek, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir kazanç sağlayan kamu görevlisi, altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. İrtikap suçunu oluşturmadığı takdirde, görevinin gereklerine uygun davranması için veya bu nedenle kişilerden kendisine veya bir başkasına çıkar sağlayan kamu görevlisi, birinci fıkra hükmüne göre cezalandırılır.

Kanun koyucu “*Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan haller dışında*” ibaresiyle, görevi özel nitelikte kötüye kullanma suç tiplerinden birine girmeyen kötüye kullanmanın, genel olarak görevi kötüye kullanma suçuna ilişkin bu maddenin kapsamına gireceğini belirtmektedir. Başka bir deyişle görevi kötüye kullanma niteliği taşıyan herhangi bir fiilin ceza kanunu veya hususi kanunlarda başka bir surette cezalandırılmaması, genel tamamlayıcı ve tali bir norm olan bu maddenin uygulanmasını gerektirir.

Görevi kötüye kullanma suçunda memur, görevine ilişkin yetkileri kötüye kullanmaktadır. Memurun hareketi görev alanına giren bir işleme dair olmalıdır. Memurun kendi görevine girmeyen

---

<sup>41</sup> Rüşvet hakkında daha geniş bilgi için bkz. İlhan Tekeli, Gencay Şaylan, Rüşvet Kuramı, AİD., C: 7, S.: 3, (1974), s. 101 vd.

bir konuda tasarrufta bulunması ihtimalinde, görevin kötüye kullanılmasından değil, memurluk nüfuzunun suistimal edilmesinden bahsedilir. Görevi kötüye kullanma memurun görevini kanun, idari düzenlemeler veya talimatların öngördüğü usul ve esaslardan başka surette ifa etmesidir.<sup>42</sup> Kanun'un verdiği görevi, yasaya aykırı yapan kimsenin fiili, görevi kötüye kullanma suçunu oluşturur.<sup>43</sup> Örneğin herhangi bir şekilde kanuni yetkisini aşan<sup>44</sup> (mesai saati içinde muayene ücreti isteyen ve ücret verilmediği için yazdığı reçeteyi yırtan veteriner)<sup>45</sup>, kanunun aradığı şekil şartlarına uymayan (hacze giden icra memurunun şekil kurallarına uymadan malları haczetmesi)<sup>46</sup>, takdir yetkisini gayesi dışında kullanan, kanunun emir veya müsaade ettiği hareketinin gerektirdiği ön şartlara aykırı hareket eden (zabıt katibinin dava ile ilgili olmayan bir kimseye davetiye çıkarması)<sup>47</sup> veya kendisine teslim edilen ve görevi sebebiyle kullanması gereken eşyayı usulsüz kullanan memurun bu fiilleri özel bir hükümle cezalandırılmamışsa görevi kötüye kullanma kapsamına girer.

Göreve ilişkin sırrın açıklanması Devlet Memurları Kanunu'nda disiplin yaptırımına tabi tutulmuşken, Türk Ceza Kanunu'nda cezai yaptırma bağlanmıştır. Türk Ceza Kanunu'nun 258. maddesi uyarınca görevi nedeniyle kendisine verilen veya aynı nedenle bilgi edindiği ve gizli kalması gereken belgeleri, kararları ve emirleri ve diğer tebligatı açıklayan veya yayınlayan veya ne suretle olursa olsun başkalarının bilgi edinmesini kolaylaştıran kamu görevlisine, bir yıldan dört yıla kadar hapis cezası verilir. Aynı ceza kamu görevlisi sıfatının sona ermesinden sonra da verilmektedir.

İhaleye fesat karıştırma en büyük yolsuzluk suçlarından biri olarak tanımlanmaktadır. Kamu menfaatinin önüne kişisel çıkarların geçtiği bu çıkar çatışması halinde kişiler büyük meblağlarda menfaat elde etmektedirler. Kamu yönetiminde etikle ilgili büyük skandallar da tarihte genellikle ihaleye fesat karıştırmayla ilgilidir. Türk Ceza Kanunu'nun 235. maddesinde ihaleye fesat karıştırma hali düzenlenmiştir. Kamu kurum veya kuruluşları adına yapılan mal veya hizmet alım veya satımlarına ya da kiralamalara ilişkin ihalelere fesat karıştıran kişi, beş yıldan on iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. İhaleye fesat karıştırma halleri ise şunlardır:

a) Hileli davranışlarla;

1. İhaleye katılma yeterliğine veya koşullarına sahip olan kişilerin ihaleye veya ihale sürecindeki işlemlere katılmalarını engellemek,

<sup>42</sup> Bkz. SAHİR ERMAN, ÇETİN ÖZEK, CEZA HUKUKU ÖZEL BÖLÜM: KAMU İDARESİNE KARŞI İŞLENEN SUÇLAR, (1992)

<sup>43</sup> Bkz. Yarg. 4. CD. 26.4.1999, 3315/4438, YKD., C.: 25, S.: 9, (1999), s. 1310, bkz. ARTUK, GÖKCEN, YENİDÜNYA, CEZA HUKUKU ÖZEL HÜKÜMLER, (2002), s. 509

<sup>44</sup> Bkz. Yarg. 4. CD. 19.06.2000, 2788/5353, YKD., C.: 27, S.: 1, Ocak 2001; s. 125-6, bkz. *ibid.*

<sup>45</sup> Bkz. Yarg. 4. CD. 5.2.1951, 707/707, bkz. *ibid.*

<sup>46</sup> Bkz. Yarg. 4. CD. 2.6.1998, 4830/5782, bkz. KUBILAY TAŞDEMİR, RAMAZAN ÖZKEPİR, SON DEĞİŞİKLİKLERLE İÇTİHATLI TÜRK CEZA KANUNU, (1999), s. 533.

<sup>47</sup> Bkz. Yarg. 1 CD. 24.5.1943, 1393/1336

2. İhaleye katılma yeterliğine veya koşullarına sahip olmayan kişilerin ihaleye katılmasını sağlamak,

3. Teklif edilen malları, şartnamesinde belirtilen niteliklere sahip olduğu halde, sahip olmadığından bahisle değerlendirme dışı bırakmak,

4. Teklif edilen malları, şartnamesinde belirtilen niteliklere sahip olmadığı halde, sahip olduğundan bahisle değerlendirmeye almak.

b) Tekliflerle ilgili olup da ihale mevzuatına veya şartnamelere göre gizli tutulması gereken bilgilere başkalarının ulaşmasını sağlamak.

c) Cebir veya tehdit kullanmak suretiyle ya da hukuka aykırı diğer davranışlarla, ihaleye katılma yeterliğine veya koşullarına sahip olan kişilerin ihaleye, ihale sürecindeki işlemlere katılmalarını engellemek.

d) İhaleye katılmak isteyen veya katılan kişilerin ihale şartlarını ve özellikle fiyatı etkilemek için aralarında açık veya gizli anlaşma yapmaları.

#### **Kutu 7: 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu Yaptırımları**

##### **Zimmet**

Kamu görevlisi beş yıldan on iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

##### **İrtikap**

Kamu görevlisi beş yıldan on yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

##### **Denetim görevinin ihmali**

Kamu görevlisi üç aydan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

##### **Rüşvet**

Rüşvet alan kamu görevlisi, dört yıldan on iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

##### **Yetkili olmadığı bir iş için yarar sağlama**

Kamu görevlisi, bir yıldan beş yıla kadar hapis ve adli para cezası ile cezalandırılır.

##### **Görevi kötüye kullanma**

Kamu görevlisi, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

##### **Göreve ilişkin sırrın açıklanması**

Kamu görevlisi, bir yıldan dört yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

##### **Kamu görevlisinin ticareti**

Kamu görevlisi, altı aya kadar hapis veya adli para cezası ile cezalandırılır.

##### **Kamu görevinin terki veya yapılmaması**

Kamu görevlilerinin her biri hakkında üç aydan bir yıla kadar hapis cezası verilir. Kamu görevlisi sayısının üçten fazla olmaması halinde cezaya hükmolunmaz.

##### **İhaleye fesat karıştırma**

Kamu görevlisi beş yıldan on iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

#### **1.4.1.6. 1156 Sayılı Kanuna Mugayir Tahakkuk ve Tediye Muamelatını İhbar Edenlere İkramiye İtasına Dair Kanun**

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin gün ışığına çıkartılması söz konusu olduğunda en etkili yöntemlerden birisi ihbar mekanizmalarıdır. Dünya çapında birçok ülkede ihbarcılarının taşıdığı önemden dolayı, ihbar edenlerin korunmasına ve ödüllendirilmesine dair yasal düzenlemeler yapılmaktadır. Türkiye’de ihbar edenlere ödül verilmesiyle ilgili ilk kanun 1156 sayılı Kanuna Mugayir Tahakkuk ve Tediye Muamelatını İhbar Edenlere İkramiye İtasına Dair Kanun’dur. Bu Kanun’a göre kanuna aykırı olarak sağlanan kazancı ihbar edenlere bu haksız kazancın %20’sine kadar olan meblağ ikramiye olarak verilir. Kanun günümüzde fazla uygulanmamaktadır. İhbar edenlerin korunması ve ödüllendirilmesiyle ilgili modern bir düzenlemenin ivedilikle yapılması şarttır.

#### **1.4.1.7. 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu**

3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu’nun amacı 1. maddede şu şekilde belirtilmiştir: *“Bu kanunun amacı, rüşvet ve yolsuzluklarla mücadele cümlesinden olarak; bu kanunda sayılanların mal bildiriminde bulunmalarını, bildirimlerin yenilenmesini, mal edinmelerin denetimiyle, haksız mal edinme veya gerçeğe aykırı bildirimde bulunma halinde uygulanacak hükümleri, bu kanunda belirlenen suçlarla bazı suçlardan dolayı kamu görevlileri ve suç ortakları hakkında takip ve muhakeme usulünü düzenlemektir.”*

Birinci maddede belirtilen haksız mal edinme, Kanun’un 4. maddesinde şu şekilde tarif edilmiştir: *“Kanuna veya genel etike uygun olarak sağlandığı ispat edilmeyen mallar veya ilgilinin sosyal yaşantısı bakımından geliriyle uygun olduğu kabul edilemeyecek harcamalar şeklinde ortaya çıkan artışlar, bu kanunun uygulanmasında haksız mal edinme sayılır.”*

#### **Kutu 8: Yolsuzlukla Mücadele Konusunda Ulusal Düzeyde Yaşanan Gelişmelerden Bazıları**

19 Nisan 1990 - 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu yürürlüğe girdi.

1 Şubat 2000 - OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi 4518 sayılı Kanunla onaylandı.

24 Mart 2001 – İçeriğinde yolsuzlukla mücadeleyle ilgili öncelikli hedeflerin de yer aldığı Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar kabul edildi.

16 Mayıs 2001 - Etkin Yönetim ve Yolsuzlukla Mücadele Yönlendirme Komitesi ve bu Komiteye yardımcı olmak üzere bir çalışma grubu oluşturuldu.

12 Ocak 2002 - Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edildi.

16 Kasım 2002 - Yolsuzlukla mücadeleyle ilişkin hususların da yer aldığı 58. T.C. Hükümeti Acil Eylem Planı açıklandı.

2 Ocak 2003 - Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi İçin Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında 4782 sayılı Kanun kabul edildi.

17 Nisan 2003 - Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Avrupa Konseyi Sözleşmesi 4852 sayılı Kanunla onaylandı.

10 Aralık 2003 - Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi Türkiye tarafından imzalandı.

14 Ocak 2004 - Yolsuzluğa Dair Ceza Hukuku Avrupa Konseyi Sözleşmesi 5065 sayılı Kanunla onaylandı.

Her türlü seçimle iş başına gelen kamu görevlileri ve dışardan atanan Bakanlar Kurulu üyeleri (Muhtarlar ve ihtiyar heyeti üyeleri hariç), genel ve katma bütçeli daireler, il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluş veya alt kuruluşlarda, kamu iktisadi teşebbüsleri (iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları) ile bunlara bağlı müessese, bağlı ortaklık ve işletmelerde, özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan ve kamu hizmeti gören kurum ve kuruluşlar ile bunların alt kuruluşlarında veya komisyonlarında aylık, ücret ve ödenek almak suretiyle kamu hizmeti gören memurları, işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri ile yönetim ve denetim kurulu üyeleri, Kanun'un 2. maddesine göre bildirimde bulunmalıdır.

Özel kanunlarına göre mal bildiriminde bulunmak zorunda (konfederasyon, sendika ve sendika şubesi başkan ve yöneticileri dahil) olanlar da Kanun hükümlerine tabidir. Kamu görevlileri, milletlerarası protokol, mücamele veya nezaket kaideleri uyarınca veya diğer herhangi bir sebeple, yabancı devletlerden, milletlerarası kuruluşlardan, sair milletlerarası hukuk tüzel kişiliklerinden, Türk uyruğunda olmayan herhangi bir özel veya tüzelkişi veya kuruluştan, aldıkları tarihteki değeri on yıllık net asgari ücret toplamını aşan hediye veya hibe niteliğindeki eşyayı aldıkları tarihten itibaren bir ay içinde kendi kurumlarına teslim etmek zorundadırlar.

Hediyelerin bedellerinin tespiti çıkarılacak yönetmeliğe göre Maliye Bakanlığı tarafından yapılır. Kanuna veya genel ahlaka uygun olarak ispat edilmeyen mallar veya ilgilinin sosyal yaşantısı bakımından geliriyle uygun olduğu kabul edilemeyecek harcamalar şeklinde ortaya çıkan artışlar, bu kanunun uygulanmasında haksız mal edinme sayılır.

Kanun kapsamına giren görevlilerin kendilerine, eşlerine ve velayetleri altındaki çocuklarına ait bulunan taşınmaz malları ile görevliye yapılan aylık net ödemenin; ödeme yapılmayan görevlilerin ise, 1'inci derece devlet memurlarına yapılan aylık net ödemenin beş katından fazla tutarındaki her biri için ayrı olmak üzere, para, hisse senetleri ve tahviller ile altın, mücevher ve diğer taşınır malları, hakları, alacakları ve gelirleriyle bunların kaynakları, borçları ve sebepleri mal bildiriminin konusunu teşkil eder.

Mal bildiriminin, göreve atanmada, göreve giriş için gerekli belgelerle, seçimle gelinen görevlerde seçimin kesinleşmesi tarihini izleyen iki ay içinde, mal varlığında önemli bir değişiklik olduğunda bir ay içinde, yönetim ve denetim kurulu üyelikleri ile komisyon üyeliklerine seçim ve atamalarda göreve başlama tarihini izleyen bir ay içinde, görevin sona ermesi halinde, ayrılma tarihini izleyen bir ay içinde, verilmesi zorunludur.

Kanun kapsamındaki görevlere devam edenler, sonu (0) ve (5) ile biten yılların en geç şubat ayı sonuna kadar bildirimlerini yenilerler. Yeni bildirimler yetkili merci tarafından daha önceki bildirimler ile karşılaştırılır.

Bildirimlerin verileceği merciler şunlardır: Kamu kurum ve kuruluşlarında görevli personel için özlük işleriyle ilgili sicil ve belge raporlarının bulunduğu makam veya mercie verilecektir. Kurum, teşebbüs, teşekkül ve kuruluşların genel müdürleri, yönetim ve denetim kurulu için ilgili Bakanlık, görevlerinden ayrılanlar için bu görevlerinde iken bildirimlerini vermeleri gereken makam veya merci, il genel meclisi üyeleri için valiler, belediye meclis üyeleri için belediye başkanları, belediye başkanları için İçişleri Bakanlığı, mal bildirimi verecek son merciler için, kendi kuruluşlarının özlük işleri ile ilgili makam veya mercie verilecektir.

Mal bildirimleri, özel kanunlardaki hükümler saklı kalmak kaydıyla bildirimde bulunanın özel dosyasında saklanır. Bildirimlerin içeriği hakkında, 3628 sayılı Kanun'un 20'nci madde hükmü dışında hiçbir şekilde açıklama yapılamaz ve bilgi verilemez. Ayrıca mal bildirimlerindeki bilgiler ve kayıtlar esas alınarak içeriği hakkında yayında bulunulamaz. Yasada belirtilen sürelerde mal bildiriminde bulunmayana bildirimlerin verileceği mercilerce ihtarda bulunur. İhtarın kendisine tebliğinden itibaren otuz gün içinde mazeretsiz olarak bildirimde bulunmayana üç aya kadar hapis cezası verilir. Soruşturma ile ilgili olarak verilen süre zarfında mal bildiriminde bulunmayana üç aydan bir yıla kadar hapis cezası verilir.

Mal bildiriminin muhtevası hakkında 3628 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesine aykırı davranan, üç aydan bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Bu fiilin basın yoluyla işlenmesi halinde verilecek ceza yarı oranında artırılır.

3628 sayılı Kanun kapsamındaki suçlar şunlardır:

1. Mal bildiriminde bulunmama,
2. Mal bildirimlerini gerçeğe aykırı açıklama,
3. Gerçeğe aykırı bildirimde bulunma,
4. Haksız mal edenime, mal kaçırma veya gizleme,
5. İrtikap,



6. Rüşvet,
7. İhtilas,
8. Zimmete para geçirme,
9. Görev sırasında veya görevden dolayı kaçakçılık,
10. Resmi ihale alım ve satımlara fesat karıştırma,
11. Devlet sırlarının açıklanması veya açıklanmasına sebebiyet verme,
12. Yukarıda sayılan suçlara iştirak etme.

3628 sayılı Kanun, 4483 sayılı Kanun'un kapsamını daraltmaktadır. 4483 sayılı Kanun, memurların görevlerinden doğan suçları nedeniyle haklarında yapılacak soruşturma için ayrı bir usul getirerek, memurların güvencesini ve diğer taraftan kamu hizmetinin sürekliliğini amaçlamıştır. Yasa koyucu 3628 sayılı Kanun'un 17. maddesinde sayılı suçlardan ve bu suçlara iştirak etmekten sanık memurlar hakkında güvenceyi gerekli görmeyerek, memurları da genel takip usulüne sokmuştur.

Öte yandan Kanun'un "Bu Kanunda Yazılı Suçlar ile Bazı Suçlardan Dolayı Soruşturma Usulü" başlıklı dördüncü bölümünde yer alan 17. maddesinde sayılan suçlardan veya bu suçlara iştirak etmekten sanık olanlar hakkında, 4483 sayılı yasa hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmiştir. Yukarıdaki hükmün müsteşarlar, valiler ve kaymakamlar hakkında uygulanamayacağı vurgulanmıştır. Bunlar zaten görevleri sebebiyle özel soruşturma kurallarına tabi olan kimselerdir.

Kanun'un 17. maddesinin birinci fıkrasındaki "*ve bu kanunda yazılı suçlar*" ibaresinden, yasanın 10. maddesinde yer alan mal bildiriminde bulunmama, 11. maddesinde belirtilen gerçeğe aykırı açıklama, 12. maddesinde yer alan gerçeğe aykırı bildirimde bulunma, 13. maddesinde yer alan haksız mal edinme, mal kaçırma veya gizleme suçlarının anlaşılması gerekir.

Kamu gücünü elinde bulunduran kamu görevlilerinin, bu gücü kullanarak ekonomik çıkar elde etmelerini önlemek, böylece hem kamu otoritesine duyulan güveni korumak, hem de kamu mallarını korumak amacıyla Kanun'un 17. maddesinde sayılan suçlardan veya bu suçlara iştirak etmekten sanık olanlar hakkında yapılacak soruşturmalar özel yöntemlerin dışında tutulmuştur.

Bu suretle, devletin tarafsız olarak yürüttüğü hizmetleri düzenli bir şekilde yürütmesi, kişi ve kurumların devlete olan güven ve sadakatlarının korunması ve kamu kurum ve kuruluşlarının toplum önündeki güvenlerinin korunması amaçlanmıştır.

Mal bildiriminin şekli, düzenlenmiş biçimi, sayısı, neleri kapsayacağı ve merciine nasıl ulaştırılacağı hususları ile kanunun uygulanması bakımından gerekli görülecek diğer konular, 10.08.1990 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Mal Bildiriminde Bulunulması Hakkında Yönetmelik ile düzenlenmiştir.

### **1.4.1.8. 2531 Sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun**

Uluslararası alanda “döner kapı” düzenlemeleri olarak da adlandırılan kamu görevinden ayrıldıktan sonra istihdam kısıtlamaları, gelişmiş ülkelerin etik kodlarında ve çıkar çatışması mevzuatlarında düzenlenen en önemli konulardan birisi olarak görülmektedir. Dolayısıyla ülkeler bu konunun üzerine hassasiyetle eğilmekte ve ihlalleri yaptırımlara tabi tutmaktadırlar. Türkiye’de döner kapı düzenlemeleri 2531 sayılı Kanun ile 1981 yılında yürürlüğe konulmuştur.

Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi’nin 12. maddesinde, taraf devletlerin “önceki görevleri yeni faaliyetleri ve yeni işleri ile doğrudan ilişkili ise eski kamu görevlilerinin özel sektörde faaliyet göstermelerine veya özel sektörde çalıştırılmalarına belirli sürelerle kısıtlama getirilmesi yolu ile çıkar çatışmalarını önlemeyi taahhüt etmeleri” istenilmektedir. Bu taahhülle uyumlu olarak Kanun’un ikinci maddesi uyarınca, Kanun kapsamına giren yerlerdeki görevlerinden hangi sebeple olursa olsun ayrılanlar, ayrıldıkları tarihten önceki iki yıl içinde hizmetinde buldukları daire, idare, kurum ve kuruluşlara karşı ayrıldıkları tarihten başlayarak üç yıl süreyle, o daire, idare, kurum ve kuruluştaki görev ve faaliyet alanlarıyla ilgili konularda doğrudan doğruya veya dolaylı olarak görev ve iş alamazlar, taahhüde giremezler, komisyonculuk ve temsilcilik yapamazlar. Kanun’un hilafına hareket eden kamu görevlisine altı aydan iki seneye kadar hapis ve para cezası verilmektedir.

Türkiye’de kamu görevlerinden ayrılanların ayrıldıktan bir süre sonra kanunla getirilen istihdam kısıtlamalarına uymadıklarıyla ilgili birçok vaka ortaya çıkmıştır.<sup>48</sup> Kamu görevlilerinin görevden ayrıldıktan sonra belli bir süre aynı iş dalında iş ilişkisi kuramayacağı konusunu düzenleyen Kanun etik dışı faaliyetlere karşı mücadelede çok önemli bir boşluğu doldurabilirdi. Ancak, Kanunun uygulamasında yargı kurumları gerekli özeni göstermemişler ve bu kanunun ihlali niteliğindeki yüzlerce örnek hakkında ya dava açılmamış ya da açılan davalar şu veya bu şekilde sonuçsuz kalmıştır. Kanun’daki eksiklerin giderilerek uygulanması, kamu yönetiminde etik adına atılmış önemli bir adım olacaktır.<sup>49</sup>

### **1.4.1.9. Bağımsız Düzenleyici Kurumlarla İlgili Kanunlar**

Bağımsız düzenleyici kurumlar teşkilat kanunlarında ve personel yönetmeliklerinde etik davranış ilke ve kurallarından bazılarının düzenlendiği görülmektedir. Örneğin, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu üyeleri, Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulu huzurunda görevlerinin devamı süresin-

<sup>48</sup> Kamu görevi sonrası özel sektörde çalışma yasağına aykırı davranış örnekleri üst düzey bürokratlara kadar ulaşmış ve devletin önemli politikalarını yürütmüş olan bu bürokratlar hakkında davalar açılmıştır. Davalar halen devam ettiğinden raporumuzun bilimsel niteliğini göz önünde bulundurarak yargıya müdahale niteliğinde olabilecek somut dava örneklerine raporda yer verilmemiştir.

<sup>49</sup> [www.saydamlik.org](http://www.saydamlik.org)

ce görevlerini tam bir dikkat ve dürüstlük ile yürüteceklerine, kanun hükümlerine aykırı hareket etmeyeceklerine ve ettirmeyeceklerine dair yemin ederler. Yemin için yapılan başvuru Yargıtayca acele işlerden sayılır. Kurul üyeleri, yemin etmedikçe göreve başlayamazlar. Ayrıca Bankalar Kanunu'nda kurul personelinin uyacakları meslek ilkelerini Kurul'un belirleyeceği düzenlenmiştir.

Bununla birlikte Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu personeli ve kurul başkan ve üyeleri için çıkar çatışması, kamu görevi sonrası ve sırasında istihdam, hediye kabulü, seminer ücretleri gibi etik davranış kuralları düzenlenmiştir. Aynı durum diğer bağımsız düzenleyici kurumlar için de mevcuttur. Örneğin Rekabet Kurumu personeli, yaptığı bütün işlerde kurum yararlarını birinci planda tutmak ve kurumu zarara sokacak her türlü eylem ve işlemlerden kaçınmak zorundadır. Personel, kurum malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorundadır. Personelin kasıt, kusur, ihmal ya da tedbirsizliği sonucu kurum zarara uğratılmışsa, bu zarar, ilgili personelden rayiç bedel üzerinden tazmin edilir.

### **Kutu 9: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Üyeleri ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Personelinin Uyacakları Meslek İlkeleri, Karar Sayısı: 2000/730**

#### *3.7. Hediye Kabul Etmeme veya Vermemeye İlişkin İlkeler:*

Hediye kabul etmeme ilkesi, Kurul üyeleri ve Kurum personeli ayrıcalıklı muamele gördükleri izleniminden korumayı hedef alır. Kurul üyeleri ve Kurum personeli, bu ilkeyi kendi yaşamlarına ve Kurum faaliyetlerine uygulamayı amaç edinmekle kalmaz, çevrelerinde ve denetimleri altında bulunan kişi ve kurumlarda uygulanmasını sağlamak için her türlü çabayı göstermeyi de görev bilirler.

3.7.1. Kurul üyeleri ve Kurum personeli ve bunların eş ve bakmakla yükümlü olduğu aile bireyleri, görev alanlarındaki kuruluşlardan, bunların iştiraklerinden, Kurumla iş ilişkisi içinde olan kişi veya kurumlardan hediye kabul edemezler. Kurum personeli yönetici konumunda bulunanlara hediye veremez.

3.7.2. Kurul üyeleri ve Kurum personeli, Kurum adına gerçekleştirdikleri seyahatleri nedeniyle, ulaşım şirketlerinin sağladıkları, ucuz bilet veya bedava uçuş promosyonlarını kabul edemezler.

#### *3.8. Konferans ve Seminerlere Katılma Konusunda İlkeler:*

Bu ilkeler, Kurumda sağlanan birikimin kişisel yarar için kullanılmamasını sağlamaya yöneliktir.

3.8.1. Kurumu personelinin, basında yazı yazmaları ile Kurumu ilgilendiren konularda seminer ve toplantılarda konuşma yapabilme ve tebliğ vermeleri, Başkanın iznine tabidir.

3.8.2. Kurum üyeleri ve Kurum personeli, eğitmen, konuşmacı veya yazılı tebliğ gönderme suretiyle katıldıkları faaliyetler ile basında yazı yazmaları karşılığı bir ücret kabul edemezler.

Seminer ve toplantılara iştirak edenler, toplantı esnasında ve sonucunda verilecek yazı, doküman ve ikramları kabul edebilirler. Ancak, ulaşım, taşıma, konaklama ve benzeri hizmetlerin Kurumca karşılanması esastır. Kurum çalışanları, Kurumun yazılı izni olmadıkça basında düzenli veya düzensiz olarak yazı yayımlayamazlar.

### 3.9. Kurumdan Ayrılma Sırasında ve Sonrasında Uyulacak İlkeler:

Bu ilkeler, Kurum çalışanlarının Kurumdan ayrılırken ya da ayrıldıktan sonra da Kurumun itibarını zedeleyici davranışlarda bulunmalarını engellemeye yöneliktir.

3.9.1. Kurum personeli, Kurumdan ayrılmak istedikleri takdirde, iş ararken herhangi bir avantaj sağlamak için Kurumdan elde ettikleri bilgileri kullanamaz ve böyle bir görüntü yaratamaz.

3.9.2. Kurum personeli, Kurumda çalışırken, Kurumun bilgisi dışında iş bulmak amacıyla Kurumun yetki alanına giren kuruluşlarla görüşemez.

3.9.3. Kurumun denetim ve gözetimine tabi kuruluştan iş teklifi alındığında, teklif ret edilmiş olsa bile, bu teklif hakkında Kuruma bilgi verilmek zorundadır.

3.9.4. Kurumdaki görevinden ayrılanlar, Kurum nezdinde iş takip edemezler; Kurum personeli ise Kurumdan ayrılmış kişilerle iş görüşmesi yapamaz.



B Ö L Ü M  
2

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE  
ETİK DIŞI FAALİYETLERİN  
NEDENLERİ



## 2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK DIŞI FAALİYETLERİN NEDENLERİ

*"Çoğu kamu yönetiminin etik kültüre standart yaklaşımı, işler rayından çıkıncaya kadar onu görmezlikten gelmek ve sonra yeni bir dizi kural yaratarak ya da tozlu rehberlerde veya davranış kurallarında gömülü kuralları diriltirek krizi çözmeye çalışmaktır."<sup>50</sup>*

### 2.1. Tarihsel Süreç

Dünyada neredeyse bütün ülkelerde olduğu gibi Türk tarihinde de etik dışı faaliyetler ve yolsuzluklar çok eskilere uzanmaktadır. Örneğin rüşvet, Osmanlı Devleti'nin çöküşünü hazırlayan en önemli nedenlerden birisi olarak kabul edilmektedir. Osmanlı'da rüşvetin özellikle memur atamalarında son derece yaygın olduğu gözlenmektedir.

16. yüzyıla kadar, Osmanlı Devleti'nde güçlü bir otoritenin var olduğu bilinmektedir. Devletin güçlü ve düzenli memur kadrosu ve idare örgütüyle ülkenin her köşesine egemen olduğu söylenebilir. Merkez otoritesinin gücü ve ülkedeki denetimi 1600'lü yıllara kadar hemen her alanda kendini belli etmektedir. Devletin, çağın koşulları içinde çok gelişmiş bir bütçe düzeni vardır. Mali konularda en küçük bir aksaklık bile hoşgörülle karşılanmamaktadır.<sup>51</sup>

16. yüzyıldan sonra, Osmanlı Devleti'nde idari sistem ile birlikte mali sistem de çözülmeye başlamış; devlet yavaş yavaş otoritesini kaybetmiş, yolsuzluk ve rüşvet için uygun bir ortam oluşmuştur. Genel olarak sistemin yozlaşması ve parasal sıkıntılarının da kamu yöneticileri üzerinde daha çok baskılar getirmesi sonucu, Türk kamu yönetimi-halk ilişkilerinde rüşvet büyük boyutlara varan bir yaygınlık kazanmış ve zaman içinde gelenekselleşmiştir.<sup>52</sup>

Tanzimat Dönemi'nde alınan önlemler ile ilk zamanlar başarılı sonuçlar elde edilmeye başlandığı söylenebilir. Bu dönemde, rüşvetle savaşmak için iyi niyetle alınan tedbirlerin uygulanması, daha sonra yine gevşemiş ve Osmanlı Devleti yıkılana değin rüşvet ve yolsuzlukların yaygınlığı azalmamıştır.

---

<sup>50</sup> John W. LANGFORD, The International Experience: Reflections on the Way Ahead, Do Unto Others: Ethics in the Public Sector başlıklı Avustralya Kraliyet Kamu İdaresi Semineri Raporları, (Ocak 1991), s. 14-23.

<sup>51</sup> Bkz. İsmail Cem, Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi, İstanbul: Cem Yayınevi, (1989), s. 99. "Padişah veya vezir-i azam reyanın şikayetleri üzerine gerekirse müfettiş yollar; ya da inanılır ve güvenilir bir mahalli memuru teftişle görevlendirirdi. Bütün bu şikayetlerin ve teftişlerin sonucunda düzeltilmesi gerekli bir aksaklık görülürse, bunlar çıkartılan adaletnamelerde belirtilir ve reyanın hakkının korunması, rüşvet ve benzeri yolsuzlukların yasaklandığı, aksine hareket eden yöneticilerin şiddetle cezalandırılacağı bildirilirdi. Kadı ve naipleri rüşvet almaktan alıkoyabilecek bir önlem ise, temyiz olanağının bulunmasıdır. Divan-ı Hümayun, kadıların verdiği kesin hükümleri son merci olarak görüşür ve gerekirse bozabilirdi. Böylece, en küçük bir naibin bile verdiği kararların veziri azam başkanlığındaki bir kurulda görüşülebilmesi, hatta bazen bizzat sultan tarafından bile duruma el konulması halk için büyük bir güvence niteliğindeydi." Bkz. 10/9 Sayılı Meclis Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu Raporu, (2003).

<sup>52</sup> Bkz. Yavuz Bayar, "Türk Kamu Yönetiminde Rüşvet," Amme İdaresi Dergisi, 12 ( 3), (1979), s. 48.



Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte, yöneticilere yakınlık ya da akrabalık gibi konumlarına bakılmaksızın yolsuzluğa bulaşmış kimseler hakkında hesap sorulması sağlanmıştır. Tek partili siyasal hayatın hakim olduğu 1923-1946 döneminde, devletin en üst yöneticilerinden bir bakan, Yüce Divan'a sevk edilmiştir. Bu olayın sanıkları mahkum edilmiş ve siyasi yaşamları sona ermiştir.<sup>53</sup>

1946'da çok partili demokrasiye geçilmesinden sonra da, yolsuzluk söylentileri eksik olmamıştır. 1950'lerden sonra kamu yönetimi, bürokrasi ve iktidardaki parti arasında bir mücadele alanına dönüşmüştür. Tek parti döneminin yarattığı bürokrasi karşıtı tepkiler nedeniyle bu dönemde izlenen kamu yönetimi politikası, devlet erkinde bürokrasinin gücünün zayıflaması ve yeni ekonomik girişimler gibi siyasal iktidarlar tarafından kolayca denetlenebilecek alternatif bürokratik yapıların geliştirilmesi sonucunu doğurmuştur.

1960'ların ikinci yarısından itibaren ve özellikle 1970'lerde ivme kazanan bürokrasinin "siyasallaşması" sürecinde, "siyasal kayırmacılık" ve "nepotizm" yaygınlaşmıştır. Bu dönemde, Türk siyasal hayatında onlarca yıldır etkin olan siyasal iktidarlardan güç alan ve aile ve akraba ilişkisine dayanan, "hayali ihracat" başta olmak üzere, yeni yolsuzluk türleri Türkiye'nin gündemini sarsmıştır. Bu konularda TBMM'ye pek çok soruşturma önergesi verilmiş, ancak bu önergelerden Yüce Divan'a kadar uzananı olmamıştır.<sup>54</sup>

1980'ler Türkiye'sinde ekonomik altyapıda yaşanan büyük değişikliğe rağmen bu altyapının temellerini atacak, kontrol ve yönetim mekanizmalarını oturtacak yasal düzenlemeler eksik kalmıştır. Altyapı eksikliğine rağmen kısa bir sürede yaşanan büyük ekonomik değişim yolsuzluk ve rüşvetin artmasına neden olmuştur. Kapitalist düzen, "nasıl olursa olsun zengin ol" ve "devletin malı deniz yemeyen domuz" anlayışı olarak algılanmaya başlanmıştır. Devlet, nerede mal ve hizmet satıyorsa veya alıyorsa orada "işini bilen bir memur" mutlaka ortaya çıkmıştır. Türkiye'de yolsuzluğun kökeni daha eskilere dayansa da bu dönemde bir ivme kazandığı, küçük yolsuzluklarla birlikte büyük vurgunların yapıldığı bilinmektedir.

1990'larda bu ivme devam etmiş, yolsuzluk ve etik dışı faaliyetler neredeyse kamu hayatının bir parçası haline gelmiştir. 1990'lı ve 2000'li yıllarda yapılan saha çalışmaları vatandaşların devlette yolsuzluğu Türkiye'nin en önemli sorunlarından birisi olarak gördüklerini ortaya çıkarmıştır. Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlere halkın tepkisi de bu dönemde artmıştır. Yolsuzlukla savaşım

---

<sup>53</sup> Bkz. Kemal Zeki Gençosman, Yakın Tarihimizde Yolsuzluk ve Rüşvet Olayları, İstanbul: ŞDL yayınları, (1976).

<sup>54</sup> Bkz. 10/9 Sayılı Meclis Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu Raporu, (2003).

ve devlette etiği çalışma alanı olarak belirlemiş sivil toplum kuruluşlarının bu dönemde kurulmaya başlaması bir tesadüf değildir.<sup>55</sup>

Kamu yönetiminde geçmişten günümüze değin uzanan yolsuzluk ve etik dışı faaliyetlerin Türkiye'ye faturası çok ağır olmuştur. Milli servetten büyük kaynaklar kamu hizmetleri yerine kişisel çıkarlar yolunda harcanmış; kamu kurumlarındaki rüşvet vb. etik dışı faaliyetler nedeniyle yabancı yatırımcıların yatırım kararları olumsuz etkilenebilmiştir. Üstelik yolsuzluk konusunda uluslararası araştırmalarda ortaya konulan endişe verici tablo Türkiye'nin uluslararası prestijine büyük bir darbe vurmuştur.<sup>56</sup>

## 2.2. Kamuda Hukuk Devleti İlkesinin Yerleşmemiş Olması

Anayasamızın ikinci maddesinde, Cumhuriyetin nitelikleri arasında sayılan hukuk devleti ilkesi, bütün uygar demokratik rejimlerin temel özelliklerinden biridir. Bu kavram, en kısa tanımıyla, vatandaşların hukuki güvenlik içinde buldukları, devletin eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına bağlı olduğu bir sistemi anlatır.<sup>57</sup> Anayasa Mahkemesi de hukuk devletini,<sup>58</sup> “insan haklarına saygılı ve bu hakları koruyucu adil bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmekle kendisini yükümlü sayan, bütün işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı olan devlet” şeklinde tanımlamıştır.<sup>59</sup>

Hukuk devletine olan inancın sarsılması, yargının ve Türkiye'nin en önemli sorunlarının başında gelmektedir. Kişilere göre farklı hukuk uygulaması olabileceği anlayışını gösteren bazı örnekler, insanların yargıya olan inancının sarsılmasına neden olmaktadır. Ancak hukuk devleti ilkesinin uygulanmasını gerçekleştirmek sadece yargının görevi değildir. Devletin diğer tüm kurum ve kuruluşları da işlem ve kararlarında bu ilkeye uyarak hukuka uygun işlemler tesis etmekle yükümlüdürler.

---

<sup>55</sup> Bkz. TESEV “İş Dünyası Gözünden Türkiye’de Yozlaşma” Projesi araştırma sonuçlarına göre, ‘Türkiye’nin çözülmesi gereken en önemli sorunu nedir?’ sorusunu, katılımcıların %29’u enflasyon/hayat pahalılığı olarak yanıtlamış rüşvet ve yolsuzluk sorunu %22 ile ikinci sırayı, işsizlik sorunu %17 ile üçüncü sırayı almıştır. Araştırmada, kurumlarda algılanan rüşvet ve yolsuzluğun yaygınlığına ilişkin değerlendirmede, gümrük 7.7 puanla ilk sırayı alırken, trafik polisi 7.6 puanla ikinci, tapu daireleri 6.7 puanla üçüncü sırayı almıştır. Bunları 6.5 puanla belediyeler, 5.7 puanla trafik dışı polis,, 5.6 puanla vergi daireleri/Maliyeciler, 4.9 puanla Devlet Hastaneleri, 4.0 puanla Mahkemeler/Hukuk sistemi, 3.3 puanla Elektrik Hizmetleri, 2.5 puanla Üniversiteler, 2.3 puanla Silahlı Kuvvetler izlemiştir. Araştırmada, kurumların iş dünyasıyla olan ilişkilerinde rüşvet ve yolsuzluğun ortaya çıkmasında iki ana nedene yer verilmiş, nedenlerin ilkinde “Firma, aslında yasalara göre hakkı olan bir hizmetten yararlanmak isterken aşırı bürokrasi, aşırı iş yükü veya görevlilerin işi yokuşa sürmesi nedeniyle işin yapılmaması veya çok geç yapılması durumuyla karşılaşmaktadır. Firma, bu sorunu çözmek amacıyla, kural dışı bir ödeme yaparak veya hediye vererek rüşvet ödeme yoluna gitmekte” olduğu kaydedilmiş, ikinci neden olarak ise “Firma, aslında yasalara göre hakkı olmayan bir işini yaptırmak amacıyla kural dışı bir ödeme yaparak veya hediye vererek rüşvet ödemek durumunda kalmakta” olduğu bildirilmiştir. Bkz. TESEV, İş Dünyası Gözünde Türkiye’de Yolsuzluk Araştırması, (Kasım, 2001)

<sup>56</sup> Transparency International Corruption Perceptions Index 2005. Bkz. [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

<sup>57</sup> Bkz. ERGUN ÖZBUDUN, TÜRK ANAYASA HUKUKU, (2000), s. 113.

<sup>58</sup> “Hukuk devleti egemenliğini kişi ve soylardan uluslara geçtiği, kurumlar tarafından paylaşıldığı ve ortak kullanıldığı bir düzenin tanımı ise de aslında en belirgin özelliği hukuk kurallarının, onu koyanlar da içinde olmak üzere her kişi ve kuruluşu bağlaması, kamusal yaşamda görev ve yetkili herkes ve her organın yargısal denetim altında olmasıdır.” Bkz. İL HAN ÖZAY, GÜNIŞIĞINDA YÖNETİM, (2002).

<sup>59</sup> Bkz. Anayasa Mahkemesi Kararı, E. 1976/1, K. 1976/28, k.t. 25.5.1976, AMKD, Sayı 14, s. 189.

Nihayetinde hukuk devleti ilkesiyle idari rejim bir bütünlük arz etmektedir.<sup>60</sup> Ne yazık ki, bazen bu kurumlar, anılan ilkeyi göz ardı ederek kararlar ve işlemler oluşturabilmekte, yanlışların ilgililer tarafından yargıda düzeltilireceğini düşünmektedirler. Bu da hukuk devleti ilkesinin işlerliğini olumsuz yönde etkilemektedir.<sup>61</sup>

Hukuk devleti ilkesi, kamu yönetiminde etik altyapı olgusunun yapı taşlarından birisidir. Zira kamuda etik reformlarının temelini oluşturan iyi yönetişimin sağlanması ile ilgili çalışmaların öncelikli odak noktası, devletin eylem ve işlemlerinin denetiminin sağlanmasıdır. Türkiye’de devletin eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olmayacağı ve etik dışı faaliyetlerin cezasız kalacağı bilinci, kamu yönetiminde etik standartların yerleştirilmesi önünde çok büyük bir engel teşkil etmektedir.

Daha önce de belirtildiği gibi, günümüzde etik ilkeler, etik davranış kodları ya da yasalar haline getirilerek sistemleştirilmektedir. Yasalarla ve kodlarla sistemleştirilen etik ilkeler ancak hukuk devleti ilkesinin iyi işlediği bir toplumda hayata geçirilebilecektir.<sup>62</sup> Türk kamu yönetimi etik sistemi, dünyanın en temiz ülkelerinin sistemleri örnek alınarak oluşturulsa bile, hukuk devleti ilkesinin işlevsel olmadığı bir ortamda bu etik davranış kodlarının hiçbir anlamı kalmayacaktır.

### **2.3. Kamuda Etik Kültürünün Yerleşmemiş Olması**

Günümüzde Türk kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler, bireysel boyutları aşır kurumsallaşmaya yönelmiştir. Kamu daireleri, kamu menfaati doğrultusunda kamu görevi ifa edilecek yer olarak görülmeğe uzaklaşmıştır. Artık vatandaşlarda işlerinin kolaylaştırılması için etik dışı faaliyetlerde bulunmayı tercih eder hale gelmiştir. Etik dışı faaliyetlerin, devletin hemen her kurumunda kökleşmesi, bu faaliyetlerin “normal” karşılanmasına yol açmıştır. Bu durum, Türk kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin önüne geçilmesini iyice zora sokmuştur. Öncelikle yapılması gereken iş, kamu görevlileri ve toplumun bütününde, kamu hizmetinin kamu yararı için yapıldığını ve bunun sağlanması için de kamu yönetiminde etik davranış ilkelerinin benimsenip uygulanması gerektiği bilincinin yerleştirilmesidir.

---

<sup>60</sup> Bkz. Selami Demirkol, *İdare Hukuku’nda İdari Rejim Olgusu ve Hukuk Devleti İlkesiyle İlişkisi*, TÜRK İDARE DERGİSİ, Sayı: 431, (Haziran, 2001).

<sup>61</sup> Yolsuzlukla Mücadele Komisyon Raporu, benzer bir görüş için bkz. SÜHEYL BATUM, FERİDUN YENİSEY, CELAL ERKUT, SİBEL İNCEOĞLU, AVRUPA İNSAN HAKLARI SÖZLEŞMESİ VE ADİL YARGILANMA İLKESİ İŞİĞİNDE HUKUK DEVLETİ VE YARGI REFORMU, TÜSİAD RAPORU, Yayın No. TÜSİAD-T/2003/12-369, Aralık 2003.

<sup>62</sup> Transparency International (Uluslararası Saydamlık Örgütü) tarafından yayınlanan 2002 Yılı Yolsuzluk Algılama Endeksi (YAE)’nde alt sıralarda yer alan ülkelerde iyi yönetişimin altı göstergesinden biri olan (Dünya Bankası tarafından geliştirilen iyi yönetişimin altı göstergesi ifade özgürlüğü ve hesap verme, siyasi istikrar ve düzen, hükümetin etkililiği, düzenleyici kapasitesinin niteliği, hukuk devleti ve yolsuzluğun kontrolüdür) hukuk devleti ilkesinin bulunmadığı veyahut etkisinin azaldığı ortaya çıkmaktadır.

## 2.4. Bürokratik Nedenler

### 2.4.1. Bürokrasinin Merkeziyetçi ve Statükocu Yapısı

Türk bürokrasisinin merkeziyetçi ve statükocu yapısı, devleti vatandaş karşısında korumakta ve yerinden yönetim, yetki devri ve sivilleşme kavramlarına imkan tanımamaktadır. Üstlerin astlarına yetki ve sorumluluk vermemesi katı bürokratik kuralları da beraberinde getirmektedir. Merkezi yönetimin yerel birimlere kaynak ve yetki aktarmada gösterdiği cimri tutum, merkezi yönetime bağımlılığı artırmaktadır. Bu bağımlılık, siyasilere ve merkezi yönetimdeki üst düzey görevlilerin taleplerinin, verimlilik, tutumluluk ve etkinlik gibi değerlerle karşılaştırılmadan yerine getirilmesi sonucunu doğurabilmektedir.<sup>63</sup>

Türk kamu yönetiminin örgütsel mimarisinde yenilik ve etkinlik çok nadir olarak göz önünde bulundurulmaktadır. Oluşturulan yapılarda temel olarak bürokrasinin sürekli kontrolü, yolsuzluk ihtimallerinin sınırlanması ve mevcut hükümet sisteminin gereklerinin yerine getirilmesi hedeflenir. Sıkı kurallar ve düzenlemeler, liyakat ilkesinin uygulanmasını, hizmet sunumunda eşitliğin sağlanmasını ve performansta benzerliğin sağlanmasını emretmektedir. Ancak, sıkı kurallara boğulmuş, bürokratik hiyerarşi içinde yenilik ve verimlilik geliştirme imkanları sınırlıdır. Dolayısıyla, bu şekildeki bir bürokratik yapılanma öncelikle, günlük işleri yerine getirmeyi düşünmektedir. Bürokratik yapı, etkinliği, sorumluluğu, esnekliği ve yeniliği artırmak için dizayn edilmemiştir.<sup>64</sup>

Kamu yönetimimizde “merkeziyetçi” anlayış, bir taraftan kamu hizmetlerinin rasyonel ve verimli bir biçimde yerine getirilmesini önleyici olmuş; diğer taraftan demokratikleşme açısından ciddi bir engel oluşturmuştur. Yerel düzeyde insanların gündelik yaşamlarında çok önem taşıyan hizmetlerin esas olarak Ankara’da kararlaştırılması ve önceliklerin saptanması, vatandaşların bu hizmetler konusunda tepki göstermesini zorlaştırmaktadır. Kısaca bu olgu, demokratikleşmenin en temel öncüllerinden biri olan, “hesap verebilirliğin” işlerliğinin en alt düzeye indirgenmesine yol açmaktadır. Çağdaş demokrasilerde yurttaşların oy verme davranışı önemli ölçüde kendilerine sunulan kamu hizmetlerinin kalitesi tarafından belirlenmektedir. Örneğin Avrupa Birliği, bu nedenle kamu yönetiminde “*subsidiarity*” ilkesini (kamu hizmetlerinin ve faaliyetlerinin hedef yurttaş kitlesine en yakın yerde üretilmesi) temel almış bulunmaktadır.

---

<sup>63</sup> CAN AKTAN, YOLSUZLUKLA MÜCADELE STRATEJİLERİ, (2001).

<sup>64</sup> Namık Kemal Öztürk, *Kamu Yönetiminde Verimlilik*, TÜRK İDARE DERGİSİ, Sayı: 445, (Aralık, 2004).

## 2.4.2. Yerel Yönetimlerde Denetim Sorunu

Türkiye’de kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin en sık rastlandığı kurumlardan birisi yerel yönetimlerdir. İhalelerde ve imar izinlerinin verilmesi sürecinde sıkça rastlanan büyük yolsuzluklar yerel yönetimlerin bütünlüğüne gölge düşürmektedir. Günümüzde belediyeler, bazı kamu görevlileri için adeta bir rant kapısı olarak görülmektedir. Denetim ve kontrol mekanizmalarının yetersizliği büyük etik dışı faaliyetlerin ortaya çıkmasını engellemektedir.

Merkezi idare ile mahalli idareler arasında yetki ve görev paylaşımında, merkezi idarenin stratejik düzeyde etkinliği artırılmalıdır. Diğer yandan mahalli idarelerin operasyonel düzeyde esneklikleri ve kaynaklarının genişletilmesi gerekir. Yerel yönetimlerde halkın yönetime katılımını sağlayan kavramların getirilmesi ve saydamlık ilkesini gerçekleştirme yolunda bilgi edinme hakkının düzenlenmesi yerel yönetimlerde etik dışı faaliyetler için sunulan çözümlerdir.

İmar ve planlama gibi yerel yönetimlere devredilen görev alanlarında standart ilke ve politikaları kimin, nasıl denetleyeceği belli değildir. Yeni Belediye Kanunu ile denetim açısından belediye meclisi içinde bir denetim komisyonu oluşturulması yerinde bir düzenleme olmuştur.

Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’da (“Kamu Yönetimi Kanunu”) teftiş kurullarının lağvedildiği düşünülecek olursa, iç denetimin işlerliğinden söz edilememektedir. 85 il özel idaresinin ve 3000’den fazla belediyenin kendi iç denetim organlarına sahip olmasının ne ölçüde işlevsel olacağı belirsizdir. Yerel yönetimler için mutlaka bir iç denetim mekanizması oluşturmak gerekmektedir ve bu sorunun çözümü için TBMM’ye bağlı, belli bir özerkliğe sahip bir yerel yönetimler denetim kurulu oluşturmak düşünülebilir. Bu kurula bağlı olarak belli sayıda denetçinin tam zamanlı olarak il genel meclisi ile irtibatlı olarak görev yapması düşünülmelidir. İl özel idaresi, bu denetçileri atayamayacak, ama onlar il özel idaresi bünyesi içinde ildeki tüm yerel yönetim birimleri için denetleme işlevi göreceklerdir.

Dış denetim ise tasarılar da Sayıştay’a bırakılmaktadır. Sayıştay’ın uygulama içinde oluşup gelişen denetim anlayışı göz önüne alındığında, ciddi bir denetim eksikliği sorunu ile karşı karşıya kalındığı ileri sürülebilecektir. Bugünkü yapısı ve gelenekleri içinde Sayıştay’ın etkin bir performans denetimi sürdürmesi çok zordur. Bu altyapısal sorunun üstesinden gelebilmek için bölgesel sayıştayların kurulması düşünülebilir. Kaldı ki, Kamu Yönetimi Kanunu’nda denetimi yapmakla görevli Sayıştay için “teşkilat yapısı içinde özel ihtisas daireleri oluşturabilir, bölge düzeyinde birimler kurabilir” denmekte ve bölgesel sayıştayların kurulmasına olanak verilmektedir. Bölgesel sayıştayların, hukuk devleti ilkesi uyarınca yerel yönetimlerin özellikle harcamalarının hukuka uygunluğunu denetleme yanında, etkin bir performans denetimini de sürdüreceği biçimde kurulması doğru olacaktır.

Denetim ile ilgili dikkat edilmesi gereken bir diğer konu da Kamu Yönetimi Kanunu'nda oluşturulan "mahalli idareler halk denetçisi"dir. Tasarıya göre halk denetçileri sadece il genel meclisince seçilmektedir.

Yerel yönetimlerin hukuk devleti ilkesine sıkı bir bağlılık içinde çalışmaları açısından halk denetçiliği (ombudsmanlık) düzenlemesi, ilkesel olarak doğru bir tercihtir. Ancak İskandinav ülkelerinde doğan ve sonra diğer ülkelere yayılan bu kurumun, adeta bir organ nakli gibi alınıp Türkiye'ye uygulanması kolay değildir. Bu nedenle pilot uygulamaya gidilmesi ya da öncelikle nüfusu belli bir büyüklüğün üzerinde olan illerde uygulanması düşünülmelidir. Halk denetçiliği kurumunun yasal altyapısının (ayrı bir kanunla ya da Mahalli İdareler Kanunları'nda) daha detaylı hazırlanması, hatta dünyada örnekleri olduğu üzere, anayasal dayanağı olan parlamento tarafından seçilen ve bölgesel temsilcileri de olan bir halk denetçiliği kurumunun yapılandırılması düşünülebilir.

Yerel yönetimlerle ilgili mevcut kanunlarda ve tasarılar da, toplumsal katılımın teşvik edilmesi ve güvence altına alınması açısından bazı yetersizlikler söz konusudur. Yeni Belediye Kanunu'nda, halkın yönetime katılımını ve hesap verebilirlik ilkesinin uygulanmasını sağlamak üzere kent konseyi ve gönüllü katılım gibi hükümler getirilmesi olumludur. Ancak Büyükşehir Belediyeleri Kanunu'nun TBMM'ye sevk edilmeden önceki versiyonunda öngörülen "Kent Konseyi" maddesinin, kanunda yer almadığı dikkat çekmektedir.

İl Özel İdareleri Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyeleri Kanunu'nda genel meclis toplantılarına katılabilecek kurumlar sıralanmakta, ancak sivil toplum kuruluşları için "gündemdeki konularla ilgili olma" şartı getirilmektedir. "İlgililik" kriterinin muğlaklığının yanı sıra anılan meslek kurumları, üniversiteler, vb. kurumların toplantılara davet edilmemeleri veya davet uygulamasının eşitsizliklere meydan verecek şekilde yapılması ihtimaline karşılık, kanun herhangi bir önlem getirilmemektedir.

Belediye Kanunu, İl Özel İdareleri Kanunu ve Büyükşehir Belediyeleri Kanunu'nda meclis toplantılarının mutlak toplantı yeri dışında yapılmasının gerekli olduğu durumlarda üyelere ve mülki amire önceden bilgi vermek kaydıyla meclis başkanının belirlediği yerde toplantı yapılacağı belirtilmektedir. Aleniyet ilkesinin gereği olarak, bu tür toplantıların halkın katılımına imkan verecek yerlerde yapılmasına azami özen gösterilmesi ve bunun güvence altına alınması gereklidir. Ayrıca katılımı geliştirmek bakımından;

- Vatandaşlara belediye meclislerinde belli oturumlarda soru sorma hakkı tanınması,
- Yerel yönetim karar ve işlemleri ile ilgili belgelerin örneklerinin temin edilebilmesi,
- Yerel yönetim kararlarının ve uygulamalarının hukuka aykırılığı iddiası ile mülki idare amirleri, belediye meclis üyeleri ve tüm seçmenlerin yargıya başvurma hakkı olması,
- Belediye encümenlerinde belediye meclisindeki oranlar esas alınarak muhalefetin de temsilinin sağlanması dikkate alınmalıdır.

### 2.4.3. Siyasilerin Bürokratik Yapı Üzerindeki Etkisi

Türk kamu sektöründe siyasilerin bürokrasi üzerinde oldukça büyük etkisi bulunmaktadır. İktidara gelen her partinin bakanları kadroları değiştirmekte ve bu yüzden de kamu sektörü ilkelelerinden olan liyakat sistemine bağlı kalmamaktadır. Siyasal parti liderlerinin kadroları yandaşları arasında dağıtması sonucunda bürokrasinin tarafsızlığı ortadan kalkmakta adeta siyasileşmektedir.<sup>65</sup> Bu durum daha sonra İdarenin özel kuruluşlarla yaptığı anlaşmaları da etkilemekte, iktidardaki partinin yandaşı olan ve bu partiyi destekleyen özel sektör kuruluşlarıyla anlaşmalar yapılmaktadır. Kamu hizmetinin eşitliği, tarafsızlığı, dürüstlüğü ve bütünlüğü zarar görmektedir. Liyakat sisteminin uygulanmaması bürokrasinin kurumsallaşmamasına neden olmaktadır. Tüm bu sebeplerden dolayı siyasetle bürokrasi iç içe girmektedir.<sup>66</sup>

Bürokratik kadroların çoğunu dolduran siyasi parti yandaşları kamu görevlileri, vatandaşa hizmette de eşitlik ilkesini ihlal ederek kendi partilerine imtiyazlı hizmetler sunmakta, bu da kamu yönetiminde adam kayırmacılık ve hemşerilik faaliyetlerine neden olmaktadır.

### 2.4.4. Takdir Yetkisi Kullanımında Keyfilik

İdareyi, değişen ve gelişen teknik gereksinmelere ayak uyduramaz, sadece hukuk kurallarının saptadığı ayrıntılarla hareket eder ve bu kapsamda işlemler ve eylemler yapar bir makineye döndürmemek için durumun gereklerine göre kendisine bir takdir yetkisi tanımak ve ona kimi girişimlerde bulunma olanaklarını vermek gerekir. İdari etkinliklerin tümünün mevzuat tarafından eksiksiz düzenlenmesi düşünülemez. Bu nedenle hukuk kuralları idareye serbest bir alan bırakır. Bu serbest alana “idarenin takdir yetkisi” adı verilir.<sup>67</sup>

Takdir yetkisinin en klasik tanımı şu şekildedir; “bir hukuk kuralı tarafından idarenin davranış biçimi ve içeriği gösterilmemişse ve idarenin özgürce davranma olanağı bulunuyorsa” idarenin takdir yetkisi vardır.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> “Yasal zeminde liyakat ve kariyer ilkeleri üzerine kurulan bürokrasimizde, özellikle, son 20 yılda yükselmenin en kolay yolu, siyasi partilerle veya kişilerle iyi ilişkilerden geçmektedir. Bunun bilincine varan kamu görevlileri de, çabuk yükselme tutkuları sebebiyle, fiilen ya da fikren particiliğe bulaşmakta ve yolsuz faaliyetlere karşı dirençsiz kalmaktadırlar. Ayrıca, bürokraside yükselmenin liyakat ve kariyer ilkelerinden ayrılması, yetkin ve yetenekli insanların sisteme küsmelerine ve dışlanmalarına da sebep olmaktadır.” Bkz. 10/9 sayılı Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu Raporu.

<sup>66</sup> “Kamu yönetiminde davranış ve eylemi belirleyen en somut etken siyasal otoritedir. Yönetsel sistem siyasal sistemin bir alt sistemi olarak tüm temel girdilerini üst sistemi olan siyasal sistemden alır. Ayrıca, bizim gibi normatif sisteminin yasallaşmış kesiminin önemli bir bölümünü kendisi yaratmayıp dışarıdan, başka sistemler aktaran bir toplum için yasal çerçevenin siyasal otorite-halk ilintisini tam yansıttığını kabul etmek yanlış olacaktır. Dolayısı ile kamu yönetiminin yasal davranış dışına çıkışında böyle bir uyumsuzluk da etkili olabilir. Bu bakımdan siyasal otoritenin niteliği inceleme konusu edilmelidir. Başka bir deyişle, kamu yönetiminde rüşvet yolu ile yasal sınırları dışına çıkışların incelenmesinde siyasal otoritenin halka karşı duyarlılığı ve kamu yönetiminin siyasal otoriteye karşı duyarlılığı incelenmelidir. Bkz. Yavuz Bayar, Türk Kamu Yönetiminde Rüşvet, AMME İDARESİ DERGİSİ, C: 12, Sayı: 3, (Eylül 1979)

<sup>67</sup> Bkz., GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, İDARE HUKUKU, s. 69.

<sup>68</sup> Bkz. Michoud, *Etude sur le pouvoir Discrétionnaire*, REVUE GENERALE D'ADMINISTRATION, III, (1914), s. 9.

Örneğin mevzuat, bir idari işlemin neden (sebeup) ögesini (“gereği durumunda”, “zorunlu hal-lerde”, “atayabilir”, “görülebilir”, “yapılabilir” gibi) belirsiz sözcüklere dayandırmışsa, idareye serbest bir alan bırakmış denilebilir. İdareye yapılan bir ruhsat (izin) başvurusunda idare başvuru sahibine red ya da kabul yanıtı verebilmek için, bir durum değerlendirmesinde bulunur. İşte bu değerlendirilmenin yapılması sırasında idarenin takdir yetkisi vardır.<sup>69</sup>

Takdir yetkisi, uygulamaya yönelik serbest hareket etme gücü olduğu için idarenin günlük ve teknik kamu hizmetlerini yerine getirirken, somut olgularla karşı karşıya kaldığında bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. İdare, her somut olayda bu olayın kendine özgü niteliklerini benzerlerinden ayırarak, inceleme ve değerlendirme yaptıktan sonra takdir yetkisini kullanmalıdır.

Takdir yetkisi kendini yerindelik alanında gösterir. Yerindelik alanı şu durumlarda oluşur:

- Maddi olayların değerlendirilmesi ve nitelendirilmesi,
- Belli bir yönde hareket edip etmeme olanağı,
- Harekete geçme zamanının saptanması.

Takdir yetkisi hem bu üç alanın tümünde hem de bu alanlardan birinde söz konusu olabilir. Takdir yetkisini idari işlemin beş ögesi olan “yetki, şekil, sebep, konu ve amaç” açısından irdelersek;

• Yetki ögesi yönünden takdir yetkisi olmaz. İdare kanunların ve düzenleyici işlemlerin saptadığı yetki alanı içinde hareket etmelidir.

• İdari işlemin usul-şekil ögesi bakımından idarenin takdir yetkisi olduğu söylenebilir. Eğer mevzuat idari işlemin yapılmasından önce, bu işlemin bağlı olacağı yöntemi ve biçimi saptamamışsa ortada bir takdir yetkisi bulunmaktadır.

• Neden ögesinde de takdir yetkisi bulunabilir. İdari işlemin yapılma nedeni, gerekçesi hukuk kurallarınca gösterilmemişse, idarenin takdir yetkisi vardır.

• Konu ögesi yönünden de takdir yetkisi bulunabilir. İdari işlemin doğurması gereken hukusal sonucu mevzuat öngörmemişse idare, dilediği sonucu seçebilir.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Bkz. GİRİTLİ, BİLGEN, AKGÜNER, İDARE HUKUKU, s. 70.

<sup>70</sup> Örneğin, yardım fonundan yapılacak yardıma ilişkin idari işlemde, hukuk kuralları yardımın nasıl yapılacağını göstermemişse, idare aynı ya da mali yardım yapabileceği gibi ikisini birden seçerek de yapabilir.



• İdari işlemlerde amaç ögesi her zaman kamu yararadır ve idari işlemler, kamu yararını sağlamak amacıyla yapılır. Bu nedenle idari işlemler kamu yararı sağlama amacı dışında bir amaca yöneltilemezler. Ortada idarenin takdir yetkisi bulunsa bile, idari yargı mercii, idari işlemin amaç ögesini denetler.

Aşağıdaki durumlarda idari işlemin amaç ögesinde uygunsuzluk vardır:

- İdare, yetkisini, kanunun amacına aykırı bir biçimde kullanıyorsa,
- İdare, üçüncü kişi yararına, ona çıkar sağlamak amacıyla bir idari işlem yaparsa,
- İdare (kamu görevlisi) kişisel çıkar, kin, garez ve zarar verme amacıyla hareket ederse,
- İdare kamu hizmetlerini yerine getirirken siyasil açıdan yansız hareket etmezse ve sahip olduğu yetkileri siyasil amaçla ya da siyasil çıkar sağlamak düşüncesiyle kullanırsa.

İdarenin bir konuda takdir yetkisinin olup olmadığı, özellikle idari işlemlerin ve eylemlerin yargısal denetimi söz konusu olduğunda önem arz etmektedir. Çünkü idarenin takdir yetkisi olduğu alanlarda, idari yargı mercileri, “yerindelik denetimi” yapamazlar. İdari yargı mercileri, sadece, idari işlemin “amaç” ögesi yönünden, “kamu yararı” ve “kamu hizmetinin gerekleri” açılarından yargısal denetim yapabilirler. İdari yargı mercileri verdikleri birçok kararda, idarenin takdir yetkisinin bulunduğu durumlarda, idari işlemlerde amaç ögesi yönünden ve kamu hizmetinin gerekleri açısından yargı denetimi yapılabileceğine hükmetmişlerdir. İdari işlemlerde yapılan bu tür bir denetim yerindelik denetimi değil, idari işlemin hukuka ve kanunlara uygunluğu denetimidir.<sup>71</sup>

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin en çok takdir yetkisi kullanımı hallerinde ortaya çıktığı bilinen bir gerçektir. Bu yüzden de takdir yetkisi kullanımı sırasında özellikle etik ilkelere bağlı bir biçimde faaliyette bulunmak önem kazanmaktadır. Türk kamu yönetiminin karmaşık yapısı, bürokratik hantallıklar, mevzuatların karmaşıklığı ve dağınıklığı kamu görevlilerinin takdir yetkisi kullandığı durumlarda keyfi davranış sergilemelerine yol açmaktadır. Aşırı kullanılan takdir yetkisi kamu hizmeti sırasında tarafsızlığa gölge düşürmektedir. Diğer yandan kamu hizmetinin temel etik davranış ilkelerinden eşitlik, nesnellik ve hukukilik birçok açıdan zarar görmektedir. Türk kamu yönetiminde takdir yetkisinin geniş olarak kullanıldığı ihale, gümrük ve dış ticaret teşvikleri ile ilgili etik dışı faaliyetlerin fazla olmasının nedeni, takdir yetkisi kullanımı sırasında etik davranış ilkelerinin göz ardı edilmesidir.

---

<sup>71</sup> Bkz. GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, İDARE HUKUKU, s. 75-78.

## 2.4.5. Bürokratik Hizmetlerin Kalitesi

Günümüzde çağdaş demokratik ülkeler geleneksel kamu yönetimi anlayışıyla<sup>72</sup> yeni yöneticilik anlayışı<sup>73</sup> arasında denge kurmaya çalışmaktadırlar. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının merkeziyetçi, katı ve kurallara bağlı yapısıyla yeni yönetimciliğin kamu görevlilerini verimliliğe ve performans artırımına teşvik edici yönü arasındaki dengenin bürokrasinin kalitesini yükselteceğine inanılmaktadır.

Türk kamu sektöründe geleneksel kamu yönetimi hakimdir. Merkeziyetçi ve vesayetçi yapıdaki yönetim alışkanlığı bürokrasi ve kırtasiyeciliği, vatandaşlara hizmet sunulmasında ilgisizliği ve kayıtsızlığı, işgücü veriminin düşüklüğünü ve savurganlığı da beraberinde getirmektedir. Bürokrasimizde planlama alışkanlığının zayıf olması, kamu görevlilerinin motivasyonundaki eksiklikler, iyi örnekleri teşvik ve ödüllendirme uygulamalarının yetersizliği ciddi sorunlar olarak görülmektedir. Tüm bu sorunlar kamu yönetiminde etik ilkelere bağlılığı olumsuz etkilemektedir.

## 2.4.6. Kamu Görevlilerinin Kamu Hizmetine Adanmışlığında Yetersizlik

Kamu hizmetine kendini adama, kamuda etik dışı faaliyetlerin önüne geçen başlıca etkenlerden birisidir. Hizmete kendini adayın kamu görevlisi tüm faaliyetlerinde kamu güveninin sarsılmaması için etik değerlere bağlılığın gerekli olduğunun bilincindedir. Türk kamu sektöründe ise kamu hizmetine kendini adama bilincinin yüksek olduğunu söylemek çok zordur. Memuriyetin kendilerine sağladığı güven dolayısıyla bu işi seçen ve maaşlarının düşüklüğü dolayısıyla maddi olarak tatmin olmayınca da etik dışı faaliyetlere yönelen kamu görevlilerinin varlığı önemli bir sorundur. İş memnuniyetsizliği ve kurumla bütünleşememe sebebiyle verdikleri hizmetin kalitesi düşmekte, baştan savmacılık artmakta, kamu hizmetinin başlıca etik davranış ilkelerinden olan profesyonellik zarar görmektedir.

---

<sup>72</sup> Kamu idaresine geleneksel yaklaşım ile yeni kamu yönetimi tarzı arasındaki potansiyel gerilimler, bazı ülkelerde ve özellikle pek de şaşırtıcı olmayan bir şekilde, yöneticilikle ("managerialism") ilgili ilke ve uygulamaları en ileri götüren ülkelerde ortaya çıkmaktadır. Bu gerilim ve karşıtlıkların belki en açık şekilde yaşandığı alan etikdir. Örneğin OECD Kamu Yönetimi Komisyonu "Geçiş Döneminde Yönetişim" başlıklı raporunun sonuçlarında, yönetimde daha fazla esneklik kullanarak uygulamaları çeşitlendirmenin, kamu hizmetinin bütününe ait bir bakış açısını, devletin kolektif çıkarlarını ve geleneksel kamu hizmeti değerlerini aşındırıldığına dair kaygılarını belirtir. Şüphesiz kural ve kontrollerin azalması, hata ve uygunsuz davranış için daha fazla fırsat yaratır. Geleneksel "kamu idaresinin" savunucularına göre bu riskler fazla büyüktür. Onlar "kamu hukukunun ihmal edilen temellerine dönüş" çağrısı yaparlar. Kamu idaresi modeliyle de devlette etkinliğin artabileceğini öne sürerler. Yöneticilik modelinin benimsenmesi ya da özel sektörün örnek alınmasını hata olarak görürler. Örneğin Moe ve Gilmore, kamunun ve özel sektörün temelde farklı olduğu ve kamu idaresi ilkeleriyle içerdikleri kontrol sistemlerinin "vatandaşları devlet gücünün aşırı, keyfi ve kaprisli kullanımından koruduğu", diğer bir deyişle etik davranış için yeterli olduğu noktasında ısrar eder. "Bu nedenledir ki, yönetimin kontrolü ve önceden belirlenen süreç ve usullere uyum ile ilgili standartlar özel sektörde olduğundan çok daha yüksektir ve öyle de olması gerekir." "...Bütün yönetmelikler, ister içerden ister dışardan, bir sorun ya da krizin akabinde çıkarıldı ya da ilan edildi. Dahili kurallar, sahtecilik, çıkar çatışması veya kamu fonlarının ya da gücünün kötüye kullanılması için gerçek ya da görünür fırsatların doğmasını ya da tekrarlanmasını önlemeye yöneliktir".

<sup>73</sup> Dolayısıyla herhangi bir uygunsuzluğun mazur görülmesi çok riskli olabilir. Bkz. Ronald Moe, Robert Gilmore, *Rediscovering Principles of Public Administration: The Neglected Foundation of Public Law*, Public Administration Review, Cilt 55, No. 2, (Mart/Nisan 1995), s. 135.

## 2.4.7. Bürokratik İşlemlerdeki Kuralların Çokluğu ve Karmaşıklığı

Bürokratik işlemlerdeki kuralların çokluğu ve karmaşıklığı etik dışı faaliyetleri açıkça artırmaktadır. Kamu sektöründe verilen hizmetlerin bir çoğu karmaşık bir yapıya sahiptir ve yerine getirilmesi gereken işlemler hem zor hem de uzun süreler almaktadır. Bazı kamu kurumlarında, herhangi bir orta ölçekli yatırım için yüzlerce bürokratik işlemin takip edilmesi gerekliliği ve bürokratik işlemlere ait karmaşık ve anlaşılması güç işlemler, kamu görevlilerine rüşvet verilmesine ve böylelikle işlerin hızlandırılmasına yol açmaktadır.

## 2.5. İdari Usul Eksikliği

Kamu görevlilerinin ifa ettikleri hizmetlere ilişkin işlemlerin ve uygulama usullerinin belirli normlara bağlanması gerekmektedir. Bu, kamu hizmeti sırasında keyfiliğin önüne geçen yegane yöntemdir. Ülkemizde, söz konusu usuller tek bir yasada toplanmamış, bu konudaki kurallar değişik yasal düzenlemelerle veya Danıştay kararlarıyla ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu dağınıklık, idareye çalışma usullerini belirleme konusunda geniş olanaklar tanımakta; özellikle, kurala bağlanmamış, takdir yetkisine dayalı işlemler, çoğu kez, “*takdir-i tasarrufa*” dönüşmektedir.<sup>74</sup>

“Resmi sır” kavramı veya başka bir ifadeyle “gizlilik”, yurttaşlarla idare arasındaki iletişimi ve bilgi paylaşımını engelleyen en önemli etkenlerden biridir. Bu olgu, idarenin karar üretme sürecini bir içsel sorun olarak görmesine ve bu süreci kapalı kapılar ardında yürütme alışkanlığını sürdürmesine neden olmaktadır. Böylece idare, ilgilileri hakları konusunda bilgilendirmeye, onları düzenleyici işlemler, yönetsel işlemler veya edimleri, yükümlülükleri, başvuru süreçleri konusunda aydınlatmaya gerek duymamaktadır. İdarenin bu tutumu, çoğu kez, idari usulde tutarsızlıklara neden olmakta, yurttaşların ve toplumun çıkarlarına ilişkin sorunların seri ve adil bir çözüme kavuşturulmasını engellemektedir. Bu durum, kamu görevlilerinin bilgi yetersizliği ve yetki çatışmaları veya tekrarlarıyla da birleşince idari mekanizmanın karmaşıklığı, kaos boyutlarına ulaşmaktadır. Kuşkusuz, bu durum, işlerin uzamasına, aynı soruna çelişkili çözümler üretilmesine veya ilgilinin hakkını kaybetmesine neden olabilmektedir. Bütün bunlar, çoğu kez, yurttaşın sabrını tüket-

---

<sup>74</sup> Yeni yöneticiliğin savunucularından pek azı, en inanmışları bile, kamunun ve özel sektörün tıpatıp aynı şekilde yönetilebileceğini ve/veya idari faaliyetlerin hukuki temelini tümüyle göz ardı edilmesi gerektiğini söyler. Öne sürdükleri nokta, her sakıncayı düzenleyip sonra da kural ve süreçlere harfiyen uyulmasını beklemenin etkinliği azalttığı ve aslında etik davranışla çatıştığıdır. Çok fazla kural ataletine neden olabilir; kamu görevlileri yanlış adım atma korkusuyla hiçbir şey yapmak istemezler. Yeni yöneticiliğin taraftarları, tüm idari usullerin düzenlenmesi yerine iyileştirilmiş bir hesap verebilirlik önerirler: Kimin ne için sorumlu olduğunu tanımlamak ve kapsamlı izleme, bildirim ve değerlendirme sistemleri oluşturmak. Bu şekilde küçük suçlar önlenir ya da en azından olaydan sonra, gözler önüne serilir. Geçiş Döneminde Yönetişim’de belirtildiği gibi “Daha fazla özerkliğin önkoşulu, performansın sonuçlara yönelik olarak izlenmesi, raporlanması ve değerlendirilmesi için göstergeler geliştirerek, performans konularında daha sıkı bir hesap verebilirlik yaratmaktır.” Bu bağlamda kamu yöneticileri girdilerle ilgili ayrıntılara bağlı kalmaz, fakat çıktı veya sonuçlardan sorumlu tutulurlar.

mekte, işinden vazgeçmek veya işini yasal olmayan yollardan yaptırmak seçenekleriyle karşı karşıya kalmaktadırlar. Çoğunlukla, ikinci seçenek tercih edilmekte, böylece ya politik etkilere ya da rüşvete başvurulmaktadır. Dolayısıyla, idari usul noksanlığı, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin oluşumu için son derece elverişli bir ortam yaratmaktadır.<sup>75</sup>

## 2.6. Kamuda İstihdam Sorunları

Kamu görevlilerinin seçiminde liyakat unsuruna dikkat edilmemesi ve kamusal istihdamda rasyonelliğin ve verimliliğin sağlanamaması, kamu kadrolarında aşırı şişkinliğe yol açmaktadır. Bu aşırı şişkinlik sonucu kamu sektörü hantallaşmakta ve verilen hizmetin kalitesi de düşmektedir.

Kamu görevlilerinin maaşlarının düşüklüğü kamu yönetiminde etik dışı faaliyetleri arttıran etkenlerin başında gelmektedir. Çalışanlar hak ettiklerinden daha az maaş aldıklarını düşündüğünde kendilerini güvende hissetmezler. Bu yüzden de kamu yönetiminde etik değerlere uygun davranmak için fazladan bir çaba göstermek daha zor gelir. Kaynaklar kısıtlı olduğundan kendine çıkar sağlama ya da usul kurallarına uymama yönünde baskılar da artar. Maaşların düşüklüğü, rüşvet almaya yönelmeyi hızlandırmaktadır. Türk kamu yönetiminde rüşvet günümüzde kamu görevlileri için ek gelir durumuna gelmiştir. Bu yüzden devletin bu etkenlerin muhtemel risklerinin farkında olması ve kamu görevlilerinin çalışma koşullarının etik davranışa uygun bir ortamın yaratılmasında önemli olduğunun bilincine varması gereklidir.<sup>76</sup>

Bir diğer önemli konu, kamu sektöründe çalışanların ücretlerindeki dengesizlikler ve adaletsizliklerdir. Aynı ya da benzer nitelikteki görevlerde çalışan kamu görevlilerinin ücretleri arasındaki birkaç kata kadar çıkabilen farklılıklar, daha az ücretle çalışan görevlilerde huzursuzluk yaratmakta ve bu huzursuzluk kamu hizmetlerinin niteliğine yansımaktadır. Dolayısıyla kamu görevlileri haklarını, meşru olmayan yollardan arama eğilimi gösterebilmektedir.<sup>77</sup> Ayrıca, sadece kamu görevlilerinin eğitim düzeylerine dayalı bir ücret sistemi, beklentileri karşılayamamaktadır. Eğitim seviyesi dışında, çalışanların performanslarına ve mesleki bilgilerine dayalı bir ücret ve ödüllendirme sisteminin bulunmaması, yasal beklentileri anlamsız kılmakta ve etik dışı girişimlere zemin hazırlamaktadır.

İstihdama yönelik bir başka sorun ise, kamuda görev yapan üst düzey yöneticilerin çok sık değiştirilmesidir. Öyle ki, her siyasi iktidar ve hatta aynı iktidarın Bakanlar Kurulu'ndaki değişikliklerin de, başta en yüksek kamu görevlileri sayılan müsteşarlar ve genel müdürler olmak üzere,

---

<sup>75</sup> Genel bir idari usul düzenlemesinin olmaması ve bunun Türkiye'de neden olduğu sorunlarla ilgili daha kapsamlı bir çalışma için bkz. İl Han Özay, *Gün Işığında Yönetim*, (2004).

<sup>76</sup> Bkz. 10/9 Sayılı Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu Raporu.

<sup>77</sup> Bkz. OECD, 1996, s. 28.

tüm üst düzey yöneticilerde bir tedirginlik yaratmakta ve bu kişilerin görevlerini etkin ve verimli bir şekilde yapmaları imkansız hale gelmektedir.<sup>78</sup>

## 2.7. Kamu Yönetiminde Saydamlık Eksikliği

Saydamlık, israfın, suistimalin ve sahteciliğin en alt seviyeye indirilmesinde büyük önem arz eder. Çünkü saydamlık hesap verme sorumluluğunu sağlayan en önemli mekanizmalardan biridir. Saydam bir sistem, yönetenlerin kamunun kaynaklarını nasıl ve hangi amaçlara yönelik olarak kullandığı konusunda vatandaşlara gerekli bilgileri sunduğu gibi kamu yönetimine duyulan güveni artırır ve kamusal kaynakların kullanımında etkinliği ve verimliliğin sağlanmasını özendirir.

Türk kamu yönetimi sisteminin saydam olduğunu söylemek ise mümkün değildir. İdarenin karar alma süreci ve işlem yapması sırasında konu sadece çok az sayıda görevli ve yetkili tarafından bilinebildiğinden, ilgililer ancak herşey tamamlandığında haberdar olabilmektedirler. İdarenin karar alma sürecine ilgililerin “meşru” yollardan katılabilme olanakları bulunmadığı gibi yapılan işlem ve eylemlerin sonuçlarına da katlanma zorunluluğu vardır. Dolayısıyla ülkemizde bireylerin hangi düzey ve aşamada olursa olsun, yönetimin karar alma sürecine demokratik yollardan ve hukuksal olarak katılabilme olanakları, az sayıdaki istisnai haller dışında halen yoktur.

Kamu yönetimi sisteminde kamu kurumlarının birbirleriyle ve yurttaşlarla olan iletişim ve ilişkilerinde yaygın ve yoğun bir gizlilik kültürü ve pratiği hakimdir.<sup>79</sup> Diğer yandan yurttaşların, medyanın ve sivil toplum örgütlerinin kamu hizmetlerinin tasarlanması, yürütülmesi ve değerlendirilmesi süreçlerine yeterli ilgiyi düzenli ve sürekli bir biçimde göstermeye başlamaları ise ancak son yıllarda olmuştur. Mali saydamlık konusunda da halen uygulamada eksiklikler vardır. Mali saydamlık olmadığı takdirde kamu kaynaklarının etik dışı olarak kullanılmasına çok elverişli bir durum yaratılmaktadır.

Saydamlığın unsurlarından olan bilgiye erişim hakkı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle tanınmıştır. Kanunun yürürlüğe girmesinin üzerinden bir sene geçmesine rağmen halen altyapı çalışmaları tamamlanmamıştır. Ayrıca kimi kamu kurum ve kuruluşları halka bilgi verme konusunda isteksiz davranabilmektedir. Saydamlığın sağlanması için son derece önemli olan bu kanunun eksiklikleri giderilerek bir an önce etkin bir biçimde uygulanması şarttır.

---

<sup>78</sup> Metin HEPER, Modernleşme ve Bürokrasi, (1973), s.118.

<sup>79</sup> Bkz. 10/9 sayılı Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu Raporu.

## 2.8. Kamu Yönetiminde Denetim Yetersizliği

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin önüne geçilmesinin başlıca araçlarından birisi etkin ve çağdaş bir denetim sistemidir. Türk kamu yönetimindeki denetim yapısının çağdaş ve etkili olduğunu söylemek ise mümkün değildir.

Yönetimin hedeflerini gerçekleştirmede ihtiyaç duyduğu bilgi ve güvenceleri sağlayan yönetim araçlarını ifade eden iç kontrol eksikliği ve iç kontrol-denetim ilişkisinin makul bir zemine oturulmamış olması, iç kontrol yapısının önemli unsurlarından birisi olan iç denetimin etkinliğini doğrudan ilgilendirmektedir.<sup>80</sup> Çağdaş denetimdeki önemli yaklaşımlardan biri, denetlenen kuruluştaki iç kontrol sisteminin yetersizliğinin ve etkinliğinin değerlendirilmesine ve bu sistemin eksiklik ve zayıflıklarının nedenlerinin araştırılmasına ve sonuçta incelenen yapının geliştirilmesine yönelik tavsiyelerin oluşturulmasına ve izlenmesine dayanmaktadır.<sup>81</sup>

İç kontrol mekanizmaları ağırlıklı olarak harcama öncesine ve harcamaya yönelik bulunduğundan, daha çok girdiler üzerine odaklanmakta ve çıktılara ve sonuçlara yoğunlaşmamaktadır. Kamu yönetiminin dikkati denetim üzerine odaklandığından, iç kontrol işlevi arka planda kalmakta ve önemli bir yönetsel faaliyet eksik kalmaktadır. Türkiye’de çağdaş anlamda denetim metod ve tekniklerinin oluşturulmaması da önemli bir eksikliktir. Denetim sistemimizde bazı örnekler dışında çağdaş denetime yönelik kapsamlı el kitapları ve rehberler bulunmamaktadır. Uluslararası standartlara uygun olmayan ve genel kabul görmüş ilkelerin yer almadığı rehberlerle yapılan denetimler sonucunda, uygulamaya yön verebilecek ve beklentileri karşılayabilecek kaliteli ürünler üretilmesi mümkün olamamaktadır.

Ayrıca denetçilerin bağımsızlığının sağlanamamış olması ve hizmet içi eğitimlerinin yetersiz olması denetimin kalitesini düşürmektedir. Denetim faaliyetleri sürdürülürken bilgisayar teknolojisinden yararlanılmamaktadır. Ayrıca raporlama faaliyetleri yetersizdir ve kamuoyunun bilgisine ve değerlendirmesine sunulmamaktadır.

---

<sup>80</sup> Türk kamu yönetimi sisteminin aşmak zorunda olduğu temel çelişkilerden biri “gizlilik ve geleneksel devlet ciddiyeti” ile “açıklık, saydamlık” arasında yaşanmaktadır. Bu çelişki de olmayabilirdi. Eğer, Türk idaresi ve idarecileri, eğitimlerinden başlayarak, açıklık ve şeffaflığın bedeline katlanabilecekleri şekilde yetiştirilebilseylerdi. Ne var ki, devlet otoritesini, hatta en basit bir kamu dairesinin otoritesini dahi, halkla mesafeli olmaktan bulaşık anlayış hâlâ baskındır ve gizliliğin yahut örtülülüğün sağladığı güçten yararlanmak isteyen kadrolar da mevcuttur.” Y. Yayla, Türkiye İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler, in DAVUT DURSUN, HAMZA AL EDS, TÜRKİYE’DE YÖNETİM GELENEĞİ: KURUMLAR, SORUNLAR VE YENİDEN YAPILANMA ARAYIŞLARI, (1998), s. 262.

<sup>81</sup> Sacit YÖRÜKER, “Yeni Konseptler ve Gelişmeler Temelinde Kontrol ve Denetim Sistemlerimize İlişkin Bir Değerlendirme”, 2. Kamu Mali Yönetim Reformu Arenası, Sunum Metni, Ankara, 2-3 Nisan 2003.

## 2.9. Ekonomik Nedenler

Enflasyon son yıllarda düşme eğilimi gösterse de ülkemizin uzun yıllar en önemli sorunlarından biri olmuştur. Yapılan araştırmalar, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerle enflasyon arasında doğrudan bir bağlantı olduğunu göstermektedir. Enflasyonun alım gücünü düşürmesi, zaten maaş seviyesi düşük olan kamu görevlilerinin, etik dışı faaliyetlere yönelme riskini yükseltmektedir.

Devletin ekonomideki ağırlığı arttıkça devletin ekonomiyle ilgili alanlara müdahalesi de artmakta, bu da kamu yönetiminde etik dışı faaliyetleri beslemektedir. Devletin geniş karar alma yetkisi arttıkça, yetki istismarları da artmakta; zaten geniş olan takdir yetkisi kullanımı nedeniyle etik dışı faaliyetler için uygun bir ortam oluşturulmaktadır.

Devletin ekonomik faaliyetlerinin denetimi oldukça önemli bir konudur. Türkiye’de kayıt dışı ekonominin payı yüksek düzeydedir. Kamu denetim birimlerinin denetimi dışında kalan ekonomik işlemlerin var olduğu alanda etik dışı faaliyetlerin artacağı da bilinen bir gerçektir.

## 2.10. Eğitimin Yetersizliği

Etkili bir etik sisteminin en önemli ayaklarından birisi eğitimidir. Kamu görevlileri arasında ve toplumun bütününde etik dışı faaliyetlerin ülkeye verdiği ekonomik ve toplumsal zararlar ve etik bilincinin ülkenin kalkınmasına sağlayacağı katkı hakkında verilecek eğitim, kamuda etik dışı faaliyetlerin önüne geçilmesi konusunda etkili çözümlerden birisi olarak görülmektedir.<sup>82</sup> Öyle ki uluslararası kuruluşların kamu yönetiminde etik ilkelerin hayata geçirilmesi konusunda verdikleri tavsiye kararlarında eğitim, en önemli unsurlardan biri olarak göze çarpmaktadır.

Türkiye’de eğitim sistemindeki ciddi sorunların da etik dışı faaliyetlere etkisi vardır. İlk ve orta öğretimlerde çağdaş örgün ve yaygın eğitim araç ve mekanizmaları yalnızca kısıtlı bir kesimde kullanılmaktadır. Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin zararları ve etik ilkelere bağlılığın faydalarını anlatan konular müfredatlarda yer almamaktadır. Ayrıca Türk eğitim sistemi, son dönemde ilk öğretim müfredatında bazı yenilikler getirilmesine karşın, halen genel olarak ezbere dayalı bir yapıdadır. İlk öğretimden üniversiteye kadar test sistemi uygulanmakta, ezberci zihniyetler oluşturulmaktadır. Bu da vatandaşların muhakemelerinin yeterince gelişmemesine sebep olmaktadır. Bu eğitim anlayışı, kamu görevlileri ve toplumun bütününde üretkenlikten kaçış ve kolay yollardan para kazanma arayışlarını beslemektedir.

---

<sup>82</sup> Devlet Planlama Teşkilatı, 8. Beşyillik Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, (2002).

## 2.11. Medya ve Sivil Toplumun Etkinliğinin Az Oluşu

Kamuyunun resmi bilgilere erişmesi gibi uygulamalar devletin işleyişinin şeffaflaşması, giderek daha gayretli çalışan bir medya ve iyi örgütlenmiş baskı gruplarıyla birleşince, kamu görevlileri üzerindeki doğrudan denetim de artmış olmaktadır. Devletle ilgili bilgilere artan erişimleri ile sivil toplum kuruluşları ve medya kamu sektörü üzerinde daha etkin bir denetim oluşturmuştur. OECD'nin yayınladığı kamuda etik ile ilgili bütün raporlarda medya da dahil olmak üzere etkin bir sivil toplum, etik altyapının sekiz kilit unsurundan biri olarak sayılmaktadır.

Özgür, tarafsız ve nesnel bir medya, etik dışı faaliyetlerin ortaya çıkarılması ve daha sonra da ihlallerin cezalandırılması yönünde baskı kurulmasını sağlayarak, temiz ve saydam bir toplum oluşturulmasında önde gelen araçlardan biri olmaktadır. Ülkemizde büyük medya kuruluşları, sektörün asgari sermaye gereksiniminin büyük ölçekte olması karşısında ve pazar şartlarının baskısı altında toplulaşmıştır. Bu toplulaşma, rekabet boyutunun geri plana itilmesine ve bu nedenle zaman zaman kamu yönetiminde çarpıcı etik dışı faaliyetlerin hedef haline gelmemek açısından basına yansıtılmamasına, halkın bu olaylardan haberdar edilememesine ve sonuçta olayların örtbas edilmesine yol açmaktadır. Böylece saydamlık ve tarafsızlık ilkeleri tam olarak işlemeyebilmektedir. Bütün bu sebeplerden dolayı medya, kamuoyu denetiminin sağlanması açısından etkili bir araç olma görevini zaman zaman yerine getiremeyebilmektedir.<sup>83</sup>

Sivil toplum, kamuda etik dışı faaliyetler de dahil olmak üzere kamu menfaatini ilgilendiren konulara dikkat çekmek için gerekli uzmanlığı ve bilgi ağını sağlar. Kamu görevlilerinin faaliyetlerini denetler, etik dışı faaliyetleri belirler ve çözüm için önerilerde bulunur. Hükümetin kamuoyunda beliren endişelere cevap vermemesi durumunda sivil toplum halkın menfaatlerini korumak için organize olur.<sup>84</sup> Ayrıca kamu yönetiminde etik konusunda kamu bilincini artırmak için hazırladıkları örgütsel eylem planları ve projelerle etkili bir etik sisteminin oluşturulmasına katkıda bulunurlar. Türkiye'de sivil toplum örgütlenmesinin yetersiz olması, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler konusunda devlete baskı oluşturarak halkın menfaatlerinin korunması olanağını azaltmaktadır. Ayrıca etik ile ilgili çalışma yapan sivil toplum örgütlerinin sayısının çağdaş ve demokratik ülkelere nazaran oldukça az olması, bu konuda yapılan proje ve çalışmaların sayısının da az olmasına yol açmaktadır.

---

<sup>83</sup> Kamuyuna göre, Türkiye'de kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerle mücadelede en çok etkili olabilecek iki yöntem –birbirlerine eşit ağırlıklarda- “etik dışı faaliyetleri yapanların teşhir edilmesi” ile “halkın yolsuzluklar konusunda eğitilmesi ve aydınlatılması”dır. Bkz. TÜSİAD, KAMU YÖNETİMİ REFORMU ARAŞTIRMASI, (2002).

<sup>84</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL SOURCE BOOK, Civil Society, s. 133-134.



## 2.12. Bürokratik Ayrıcalıklar<sup>85</sup>

Kamu görevlilerine Anayasa ve özel kanunlarla yargısal ayrıcalıklar sağlayan ve bu konudaki evrensel uygulamalarla bağdaşmayan memur yargılama sistemi nedeniyle, işledikleri iddia edilen çıkar çatışması, hukuk dışı ve etik dışı faaliyetler yargının önüne gelmeden sonuçlanmakta ve örtbas edilebilmektedir. Bu durum kamu görevlilerine ayrıcalıklı bir statü kazandırmakta ve etik dışı faaliyetlerin giderek artmasına neden olmaktadır.

3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'nun 17. maddesindeki düzenlemeye göre, yolsuzluk suçları kanun kapsamı dışında tutulmuştur. Bununla birlikte ikinci ve üçüncü fıkralarda müsteşarlar, vali ve kaymakamlarla, özel kanunlarla kendilerine yargısal ayrıcalık tanınan diğer kurum ve kişiler de kanun kapsamına alınmamıştır. Zaten ayrıcalıklı bir sistemin hüküm sürdüğü bir memur yargılaması sisteminde, bu ayrıcalıkların üzerinde ayrıcalık tanımak anlamsızdır. Kanun gerekçesinde belirtildiği gibi, memurlara tanınan ayrıcalıkların bürokrasinin daha çabuk işlemesi gibi sebeplere dayandığını söylemek mümkün değildir. Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler, yolsuzluktan daha geniş bir kavramdır ve yolsuzluk suçu dışında Türk Ceza Kanunu'nda çeşitli çıkar çatışması hükümleri mevcuttur. Görevi suistimal gibi büyük çıkar çatışması hallerini bile içine alan bu suçlar için memurlar ve diğer kamu görevlilerine ayrıcalık tanınmakta ve soruşturma için yetkili makamdan izin almak gerekmektedir. Bu durum çoğunlukla etik dışı faaliyetlerin yargıya yansımadan izin sistemine takılmasına yol açmaktadır.

Hiçbir siyasal sistem, bir ayrıcalığı kamu yararına hizmet etmeyecek bir biçimde tanımamalıdır. Kamu yararına hizmet etmeyen, bilakis devlete karşı büyük bir tehlike arz eden etik dışı faaliyetlerin soruşturulmasına engel olan kamudaki ayrıcalıklar konusunda bir an önce anayasal ve yasal değişikliklere gidilmesi hukuk devleti ve erkler ayrılığı ilkeleri açısından gereklidir.

Genel ceza yargılama usulü sisteminden ayrılan ve bu konudaki evrensel uygulamalarla bağdaşmayan memur yargılama sistemi, memurlar ile diğer kamu görevlilerine ayrıcalıklı bir yargılama statüsü sağlamaktadır. Eşitlik ilkesine aykırı olarak, memurların korunduğu izlenimini veren ve "ceza yargılama usulünün tekliği" evrensel ikesiyle de bağdaşmayan 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ve Anayasa'nın 129'uncu maddesinin son fıkrası yürürlükten kaldırılmalıdır.<sup>86</sup>

<sup>85</sup> Bölüm 5'te ayrıntılı olarak incelenmektedir.

<sup>86</sup> Türkiye Büyük Millet Meclisi Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu (10/9) raporu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Adalet Komisyonu 15/01/2004 tarih ve 2/244 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun Kaldırılmasına Dair Kanun Teklifi ve 26/05/2004 ve 2/292 sayılı 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bazı Maddelerin İlavesi Hakkında Kanun Teklifi ile söz konusu kanunun değiştirilmesi yönünde çabalarını sürdürmektedir.

## 2.13. Toplumsal Yapı

Ülkemizde kamu görevlisinin aile, akraba ya da hemşehrilerine yardım etmesini, bürokratik kurallardan daha eski ve köklü olan toplumsal kurallar biçimlendirmektedir. Bu gibi yardım talepleri karşısında kamu görevlileri büyük bir baskı altında kalmaktadır. Kamu görevlilerinin yakınları, onu kamu görevlisi olarak değil, yakını olarak görme eğilimine girmektedirler. Genel olarak az gelişmiş ülkelerde toplumsal örgütlenme ve ilişkiler büyük ölçüde aile, akraba, dinsel ve hemşehrilik bağlamında oluşmaktadır. Devlet ve millet gibi kurumlara olan bağlılık ise ikinci ve üçüncü derecede bağlılıklar olarak görülmektedir. Kamu görevlisi de çoğu zaman geleneksel ilişkilerin baskısı altında iş yapma eğiliminde kalmaktadır.

Ülkemizde varlığını sürdüren bu geleneksel bağlılıklar, kamu görevlisinin yakınlarını “kayırması” ve “kollaması” sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Bunun sonucunda kamu hizmetinin tarafsızlığı ihlal edilmektedir. Kamu personel rejiminde liyakat sisteminin uygulanmaması ve profesyonellik ilkesinden uzak görev anlayışı adam kayırmacılık olgusunun büyük bir sorun olmasına yol açmaktadır.

Ülkemizde, özellikle kırsal kesimde geleneksel yapılar oldukça güçlüdür. Bu nedenle de insanların birbirlerine yardım etmeleri, birbirlerine hediye vermeleri çok yaygındır. Hediye almayı olağan karşılayan kamu görevlisi için, kabul ettiği hediyein ölçüsü önemlidir. Zamanın ve bölgenin şartlarına göre belli değerlerin üstündeki hediyelerin kabul edilmesi ve hediye getirenlere ayrıcalıklar sağlanması durumunda yolsuzluklar ortaya çıkmaktadır.

Türkiye geleneksel bir toplum olmaktan çıkıp, hızla bir sanayi ve bilgi toplumu haline gelmektedir. Bu değişim süreci, geleneksel toplumsal yapıda bazı değişiklikleri de beraberinde getirmiştir. Bu hızlı değişim sürecinde toplumsal yaşamı belirleyen ahlak kuralları da değişim geçirmektedir. Ekonomik ilişkiler, siyasal örgütlenme biçimleri, kent yaşamı, iletişim araçlarının etkinliği son derece hızlı değişirken, bireyler arası ilişkileri düzenleyen kuralların aynı kalması beklenemez. Toplumlar ne kadar hızlı değişirse, etik kurallarının da o kadar hızlı değişmesi kaçınılmazdır. Her alanda hızlı bir değişimin yaşandığı Türkiye’de, kaynakların ve fırsatların eşit dağılımını sağlamak oldukça zordur. Bunu körükleyen göç, hızlı kentleşme, kültürel yozlaşma gibi olgular kamu yönetiminde etik dışı faaliyetleri artırmaktadır.



B Ö L Ü M

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE  
ETİK MEVZUATI  
DEĞERLENDİRMESİ VE  
ÇÖZÜM ÖNERİLERİ



## 3. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK MEVZUATI DEĞERLENDİRMESİ VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

### 3.1. 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun

#### 3.1.1. Etik Davranış İlkeleri

##### Sorun 1:

Kanun'un 1'inci maddesinin ilk fıkrasında kamu görevlilerinin uymaları gereken davranış ilkeleri, "saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme" şeklinde belirlenmiştir. Kanunkoyucu, 1'inci maddeyi düzenlerken etik davranış ilkelerinin Kanun'da sayma yöntemiyle belirlenmesini sakıncalı bulmuştur. Bu yüzden kamu yönetiminde kabul edilen etik davranış ilkelerinden bazı örnekler verilmiştir.

**Kanun'un 1'inci maddesinde belirtilen etik davranış ilkelerinin Kanun'da tanımlanması gerekmektedir.** Kanun'un 1'inci maddesinde bu kanuna tabi olacak kurum ve kuruluşların belirlenmesi ve etik davranış ilkelerinin 2'inci maddede tanımlanması isabetli olacaktır.

##### Gerekçe 1:

Hiçbir siyasal sistem, değerlerin olmadığı bir ortamda iyi işleyemez. Toplumdaki bütün çıkar gruplarının memnuniyetini sağlayacak bir değerler sistemi kurmak da oldukça güçtür. Çağdaş devlet, siyasal, bürokratik ve yargısal değerlerle etik ilkeler arasındaki bağlantıyı kurabilen ve bunu hayata geçirebilen devlettir. **Kişisel, kurumsal, toplumsal ve siyasal ikilemler gibi etik ikilemlerin bütün çeşitlerinde ve bunları çevreleyen bütün ihtilaflarda değerlerin belirlenmesi, iyi işleyen bir kamu politikası oluşturmayı ve uygulanmasını sağlamayı başarma sürecini başlatan en kritik olgudur.**

**Herhangi bir etik yönetimin ilk işi, bir kurumun kılavuz ilkelerini tanımlamak ve hayata geçirmektir.** Kamu yönetiminde temel etik değerlerin tespiti, kamu makamlarındaki kişilerden beklenen davranışla ilgili olarak gerek kamu görevlileri gerekse toplumun ortak bir anlayışa sahip olduğu bir kültür yaratmanın ilk adımıdır. Bununla birlikte, temel değerler kamudaki günlük çalışmalar için sağlam bir dayanak oluşturur.

Kanunda etik kuralların ve temel prensiplerin belirlenmeden yönetmeliğe bırakılması yanlıştır. Diğer ülkelerin mevzuatları incelendiğinde kamu yönetiminde etik davranış ilkelerinin ve kurallarının genel çerçevesinin kanunda belirlendiği, daha ayrıntılı etik davranış standartlarının ise, yönetmelik ve diğer enstrümanlarda düzenlendiği görülmektedir. **Kamu yönetiminde etik davranış standartlarının çerçevesinin özel bir Kamu Yönetiminde Etik Kanunu'yla çizilmesi gerekmektedir.** Çağdaş ülkelerdeki uygulamalar göz önüne alındığında çerçeve kanunlarla kamu yönetiminde etik davranış standartlarının sınırlarının çizildiği ve tanımlarının yapıldığı görülmektedir.

### **Öneri 1:**

Kanun'da belirlenmesi gereken etik davranış ilke ve kurallarına EK-1'de yer alan Model Etik Kanunu'nda yer verilmiştir.

## **3.1.2. Kapsam**

### **Sorun 1:**

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun görev alanı içerisinde, genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan tüm personel bulunmakla birlikte, Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ile üniversiteler kapsam dışında yer almaktadır.

Kanun'un kapsamı dardır. Kamudan maaş alan Türk Silahlı Kuvvetleri ve üniversitelerin de kapsama dahil edilmesi gerekir. Yasama ve yargı üyelerinin bu konunun kapsamı dışında bırakılması isabetli olmakla beraber, bu erkler için de ivedilikle etik kodların hazırlanıp uygulamaya konulması şarttır.

### **Gerekçe 1:**

Kapsam dışı bırakılan bu kişiler için ayrıca etik kodların düzenlenmesi ülkemizde demokrasinin ve hukuk devletinin gelişmesi açısından gereklidir. Devlette etik iyi bir kamu politikasının önkoşuludur. Bütün kamu politikaları etiğe dayandığından, etik bütün politikaların menşesidir. Devlette etik ya da etik devlet ve kamuda iyi yönetim sağlanması, devleti oluşturan tüm erklerin (güçlerin) -yasama, yürütme, yargı- etik davranış ilkelerine bağlılıklarını gerekli kılar. Erklerden birisini dışarıda bırakan etik sistemi her an çökmeye mahkumdur. Bu bağlamda, devlette etik ilke-

lerin hayata geçirilmesi üç erkin tabi olacağı etik davranış kurallarının, erklerin kendi özellikleri göz önünde bulundurularak ayrı ayrı düzenlenmesini, yaptırımlara bağlanarak, etkin uygulamayla hayata geçirilmesini gerekli kılmaktadır.

Uluslararası alanda yapılan araştırmalar, yasama ve yargı mensupları için ayrı etik kodların düzenlendiğini göstermektedir. Örneğin Avrupa Konseyi'nin model etik davranış kodu incelendiğinde yasama ve yargı mensuplarının kapsam dışı bırakıldığı görülmektedir (Madde 1: Bu Kodun hükümleri halk tarafından seçilen temsilcilere, hükümet üyelerine ve yargı mensuplarına uygulanamaz). Bunun sebebi, kamuda çalışanların mensubu oldukları erkin spesifik özellikleri dolayısıyla farklı etik davranış ilkelerine tabi olmaları gerekliliğidir. Pek çok ülkede yasama, yürütme ve yargı mensupları için ayrı etik kodlar düzenlenmiştir. Bu bakımdan yasama ve yargı mensuplarının kapsam dışı bırakılması isabetli olmuş olsa da, **ivedilikle ayrı etik kanunlarının düzenlenmesi gerekliliği göz ardı edilmemelidir.**

Nitekim, Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün her yıl hazırladığı ve ülkeler halklarının yolsuzluk algılarını yansıtan Küresel Yolsuzluk Barometresi raporlarında açıkça görüleceği gibi, Türk halkı en çok siyasal yaşamdaki yozlaşmadan şikayetçidir ve öncelikle bunun düzeltilmesini arzulamaktadır. 2003 yılında halkımıza sorulan “elinizde sihirli bir değnek olsa önce hangi kurumu düzeltirsiniz?” sorusuna ankete katılanların % 42,5'i “siyasal partiler” yanıtını vermiştir. Bundan sonra gelen kurumlarda oran hızlı bir biçimde % 12'nin altına düşmektedir.<sup>87</sup>

Kanun, Türk Silahlı Kuvvetleri ve üniversiteleri de kapsam dışı bırakmaktadır. Diğer ülkelerdeki uygulamalar göz önüne alındığında, kamudan maaş alan bütün kurum ve kuruluşların, aynı etik koda tabi oldukları görülmektedir. Türk Silahlı Kuvvetleri, Türkiye'nin idari yapısında merkezden yönetim teşkilatı içinde yer almaktadır. Uluslararası uygulamalar dikkate alındığında idari teşkilatın içinde yer alan silahlı kuvvetlerin de kapsam içine alındığı görülmektedir. **Türk Silahlı Kuvvetleri genel yönetim içerisinde özerk bir konuma sahip olsa da, Kanun kapsamına dahil edilmelidir.**

Üniversiteler idari teşkilat içerisinde hizmet yönünden yerinden yönetim örgütleridir. Üniversiteler, Türk Silahlı Kuvvetleri gibi teşkilat içerisinde özerk bir konuma sahiptir. Bununla birlikte **model olarak aldığımız kod ve uluslararası uygulamalar dikkate alındığında üniversitelerin de kapsama dahil edilmesi gerektiği açıktır. Zira kanunun, üniversitelerin mevcut özerkliğini zedeleyici ve ortadan kaldırıcı bir etkisi bulunmamaktadır. Mevcut kanunda yapılacak bir değişiklik ile Türk Silahlı Kuvvetleri ve üniversiteler kapsam içine alınmalıdır.**

---

<sup>87</sup> Kemal Özsemerci, “Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri”, (Ekim-2003), <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras27TKYYolsuz.pdf>



### **Öneri 1:**

Birinci maddenin ikinci fıkrasına üniversiteler ve Türk Silahlı Kuvvetleri ibareleri eklenip, son fıkrasında sıralanan istisnalardan bu kurumlar çıkartılmalıdır.

### **Sorun 2:**

Kanun'un kapsamı dahilinde kamu hizmeti gören özel organizasyonlarda istihdam edilen kişiler bulunmamaktadır.

### **Gerekçe 2:**

Hem Avrupa hem de A.B.D.'de etik davranış kuralları genel olarak kamu hizmeti gören özel organizasyonlara da uygulanmaktadır. Kamu yönetiminde etik davranış ilkeleri sadece kanunlarda kamu görevlisi olarak tanımlanmış kişilere değil, kamu hizmeti ifa eden özel organizasyonlara da uygulanmalıdır. Bunun nedeni, sağlanmaya çalışılan menfaatin çıkış noktasının, çalışanın sıfatı değil, ifa ettiği işin niteliği olmasıdır. Dolayısıyla özel sektör kuruluşları kamu hizmeti niteliğinde bir faaliyet gösteriyorlarsa, bu hizmet sırasında etik ilkelerle bağlı olmalıdırlar.

### **Öneri 2:**

Kanun'un 1'inci maddesinin ikinci fıkrasına kamu hizmeti gören özel organizasyonlar dahil edilmelidir.

Öneri 2 ve Öneri 3 çerçevesinde Kanun'un 1'inci maddesi şu şekilde olacaktır:

### ***Amaç ve kapsam***

#### ***Madde 1:***

*Bu Kanunun amacı, kamu görevlilerinin uymaları gereken, etik davranış ilke ve kurallarını belirlemek ve bu Kanun'un uygulanmasını gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesidir.*

Bu Kanun, *Türk Silahlı Kuvvetleri üyeleri, üniversiteler, kamu hizmeti gören özel organizasyonlarda istihdam edilen kişiler, genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişi-*

liğini 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 dahil tüm personeli kapsar.

*Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, ve yargı mensupları hakkında bu Kanun hükümleri uygulanmaz.*

### 3.1.3. Yaptırım

#### Sorun 1:

Yaptırım konusu, Kanun'un 5'inci maddesinde düzenlenmiştir. **5176 sayılı Kanun'un öngördüğü, ihlalin Resmi Gazete'de yayımlaması yaptırımını yetersiz kalmaktadır.** İhlalin Resmi Gazete'de yayımlanması caydırıcı bir yaptırım olmayacağı gibi, Resmi Gazete'nin niteliği gereği ihlali yapan kamu görevlisinin ifşa edilmesi amacına da hizmet etmeyecektir.

#### Gerekçe 1:

Yaptırım mekanizmaları kanunların uygulanmasını sağlayan en etkili yollardır. 5176 sayılı Kanun etik ihlallerle ilgili yalnızca Resmi Gazete'de yayınlanma yaptırımını öngörmektedir. Böyle dar kapsamlı bir yaptırımın yönetmelikle düzenlenen etik standartların hayata geçirilmesinde etkili olmayacağı açıktır. Bazı ülkelerdeki uygulamaya bakıldığında kamu yönetiminde etikle ilgili kanunlarda disiplin cezalarının öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Yasa değişikliği ile mevcut kanunlarda yaptırım mekanizmalarının eklenmesi Türkiye'de etik standartların hayata geçirilmesi için gereklidir. OECD'nin 1998 tarihli "Kamu Hizmeti'nde Etik İlkelerle İlgili Tavsiye Kararı"nda da etkili bir altyapının etkili yaptırım mekanizmalarıyla desteklenmesi gerektiğine vurgu yapılmaktadır. Bu noktada 5176 sayılı Kanun, yaptırım açısından yetersiz kalmaktadır. **Kanun'da belirlenen etik davranış ilke ve kurallarının ihlallerinin disiplin cezası olarak ayrı ayrı belirlenmesi gerekir. Bununla birlikte kamuoyuna ihlalle ilgili bir duyurma söz konusu olursa da bunun toplumun daha geniş kesiminin haberdar olabileceği tarzda yapılması daha doğru olacaktır.**

Devlet Memurları Kanunu, Türk Ceza Kanunu'nda ve etik altyapı kısmında incelenen diğer kanunlarda düzenlenen etik davranış kuralları, çeşitli yaptırımlar öngörmektedir. Bu kanunlarda düzenlenen etik davranış kurallarıyla yönetmelikteki hükümler örtüşmektedir. Örnek verecek olursak, kamu görevinin suistimali hem Devlet Memurları Kanunu'nda, hem Türk Ceza Kanunu'nda, hem de yönetmelikte düzenlenmiştir. Devlet Memurları Kanunu disiplin cezası, Türk Ceza Kanunu adli ceza, Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun Kurulması Hakkındaki Kanun ise yönetmelik hü-

kümlerinin ihlali için genel müdür ve üstü seviyedeki kamu görevlilerinin isimlerinin Resmi Gazete’de ifşa edilmesi yaptırımını öngörmüştür. Ancak, Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun doğrudan denetlemediği diğer kamu görevlileri için ise 5176 sayılı Kanun’la öngörülen bir yaptırım yoktur. Dünyadaki uygulamalar etik davranış kodlarının ihlallerinin de yaptırıma tabi tutulması yönündedir. Örneğin, A.B.D.’de Kamu Yönetiminde Etik Kanunu, ihlalin disiplin cezası gerektireceğini belirtmekte ve “Kamu Hizmeti Kanunu’nda öngörülen ihlallere karşılık geldiği sürece Kamu Hizmeti Kanunu’ndaki kurallar uygulanır” demektedir. Uluslararası örneklerde de görüldüğü gibi yaptırımın kanunda belirlenmesi gereklidir. Ayrıca kanunda, yönetmelikte düzenlenen etik davranış kurallarının çerçevesinin çizilmesi şarttır. Kanuna, disiplin kurullarının etik ihlale karar verdiği durumlarda uygun disiplin cezasını uygulamalarını sağlayacak bir hüküm eklenmelidir. Bu yöntemle kamu yönetiminde etik dışı kuralları toparlayan yönetmelikteki hükümlerin ihlali de yaptırımsız kalmamış olur.

Bununla birlikte şu noktanın da hatırlanması gereklidir: Kamu Görevlileri Etik Kurulu, genel müdür ve daha üstü seviyedeki kamu görevlilerinin isimlerinin ve yapılan ihlalin Resmi Gazete’de açıklanması söz konusu olduğunda yaptırımı uygulayan kurumdur. Ancak diğer disiplin cezalarını veremez. Kamu Görevlileri Etik Kurulu ilgilinin bulunduğu kurum bünyesinde oluşturulan disiplin kurulunu harekete geçirir. Bu disiplin kuruluna tavsiyelerde bulunabilir ve ihlalin düzeltilmesi için önlem alınmasıyla ilgili talimat verebilir.

#### **Öneri 1:**

Yaptırım konusundaki öneriye EK 1’de yer alan Model Kanun’un 20. maddesinden ulaşılabilir.

### **3.1.4. Şikayet ve Başvurular**

#### **Sorun 1:**

Kamu kurum ve kuruluşlarının bünyesinde oluşturulan disiplin kurullarına yapılan şikayet ve başvurularla ilgili yıllık rapor hazırlanması yükümlülüğünü ve bu raporların yıl sonunda Kamu Görevlileri Etik Kurulu’na gönderilmesini düzenleyen bir hüküm mevcut değildir.

#### **Gerekeç 1:**

Şikayet ve başvuruların düzgün ve düzenli bir biçimde raporlanması ve bu raporların Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nca denetlenmesi, yönetmeliğin uygulanması sürecinde saydamlığın sağlanması için gereklidir. Ayrıca bir sene içinde ne kadar başvuru olduğu, bu başvuruların kaç tanesinin ihlal kararıyla sonuçlandırıldığının belirlenmesi, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin yaygınlı-

ğı konusunda istatistiki verilerin sağlanması da yardımcı olacaktır. İstatistiki veriler hangi bölgelerde etik dışı faaliyetlerin yaygın olduğunun saptanması ve ona göre önlemler alınması için faydalı olacaktır. Ayrıca disiplin kurullarınca verilen kararların denetlenmesi ve her başvurunun raporlanması, bazı etik dışı faaliyetlerin hasır altı edilmesini de büyük oranda engelleyecektir.

### **Öneri 1:**

#### ***Madde 4/son:***

*“Yetkili disiplin kurulları yönetmelik hükümlerinin ihlali ile ilgili yapılan başvuru ve şikayetleri düzgün ve düzenli bir şekilde raporlamakla yükümlüdür. Bir önceki yıla ait başvurularla ilgili raporlar yıl sonunda denetlenmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na gönderilir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu bu raporları yayınlar.”*

### **Sorun 2:**

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun kendisine yapılan başvuru ve şikayetleri raporlaması ve bu raporları yayınlamasıyla ilgili bir hüküm bulunmamaktadır.

### **Gerekçe 2:**

Aynı zamanda denetleyici kurum olan Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun faaliyet ve işlemlerinin de denetlenmesi gereklidir. Bunun için öncelikle Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun görevini ifa ederken saydamlığın sağlanması şarttır. Kurul'a gelen başvuru ve şikayetlerin düzenli ve düzgün bir biçimde raporlanıp, yıl sonunda bu raporların yayınlanması bizzat Kurul'un işlem ve faaliyetlerinin kamuoyu tarafından denetlenmesini sağlar. Devlet adına, toplumda etik bilincin yerleştirilmesini sağlamak gibi son derece önemli bir görevi yerine getiren Kurul'un faaliyetlerinde saydamlığın sağlanması tüm topluma ve kamu görevlilerine örnek olacaktır. Başvuru ve şikayetlerle ilgili hem disiplin kurullarından gelen hem de Kurul'un kendi hazırladığı raporlar yayınlanırken özel hayatın gizliliği ve kişisel verilerin korunması ilkelerinin de zedelenmemesi gereklidir. Örneğin, raporlar yayınlanırken isim vermektan kaçınılmalıdır.

### **Öneri 2:**

#### ***Madde 5/4:***

*“Kamu Görevlileri Etik Kurulu kendisine yapılan başvuru ve şikayetlerle ilgili yıllık rapor düzenler. Bir önceki seneye ait başvuru ve şikayetleri ihtiva eden bu raporlar, ilgili yılın sonunda ya-*

yınlanır. Kamu Görevlileri Etik Kurulu, raporların yayınlanması aşamasında kişisel hayatın gizliliğini ve kişisel verilerin korunmasını sağlamakla yükümlüdür.”

Ayrıca istatistiki verilerin elde edilmesi ve toparlanması için aşağıdaki şekilde bir raporlama da yapılmalıdır. Bu raporlamayı hem disiplin kurulları hem de Kurul yapmalıdır.

#### **Kutu 10: Şikayet ve Başvurularla İlgili Raporlama**

<b>Raporun Ait Olduğu Yıl :</b>	
<b>Kurum veya Kuruluş :</b>	
<b>İHLALLERE İLİŞKİN BİLGİ</b>	<b>İHLALLERİN SAYISI</b>
Etik ihlal başvuru ve şikayeti toplamı	
Etik ihlal kararları	
Etik ihlal olmadığına hükmeden kararlar	
Şekil şartlarına uyulmadığı için reddedilen başvuru toplamı	
Aynı zamanda ceza yargılamasına tabi ihlaller	
<b>Kurum veya Kuruluş adına bilgileri düzenleyen:</b>	
<b>Adı ve Soyadı :</b>	
<b>Görevi :</b>	
<b>İmzası :</b>	

#### **3.1.5. Sekreteryaya**

##### **Sorun 1:**

Kanun'un 2'nci maddesinde Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun sekreteryaya hizmetlerinin Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirileceği belirtilmiştir. Kurul'un ayrı bir sekreteryası yoktur.

### **Gerekçe 1:**

Türk kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin yaygınlığı düşünüldüğünde, Kurul'a yapılacak başvuruların sayısının da oldukça fazla olacağı açıktır. Kurul'un iş yükü ağır olacağından kendine ait bir sekreteryası olması gerekir. Uluslararası alanda yapılan incelemeler sonucu benzer kurulların çoğunun ayrı sekreteryası olması, kurulların çalışmalarının etkili ve etkin olması açısından uygun görülmüştür. Örneğin Japonya'da bulunan Etik Kurulu'nun ayrı bir Sekreteryası mevcuttur. Kanun'un 2'nci maddesine şu hükmün eklenmesi gerekmektedir.

### **Öneri 1:**

#### **Madde 2:**

*"Kurul'un ayrı bir sekreteryası olacaktır."*

## **3.2. Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik**

### **3.2.1. Genel Olarak Yönetmelikle İlgili Sorunlar**

#### **3.2.1.1. Çıkar Çatışması**

##### **Sorun 1:**

Yönetmeliğin 13'üncü maddesinde çıkar çatışması düzenlenmektedir. Buna göre "*Çıkar çatışması; kamu görevlilerinin görevlerini tarafsız ve objektif şekilde icra etmelerini etkileyen ya da etkiliyormuş gibi gözüken 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.*" Çıkar çatışması hükmü sadece mevcut kamu görevlileri için değil, kamu görevine başlayacak kişiler için de yol gösterici olmalıdır. Göreve yeni atanan kamu görevlilerinin olası çıkar çatışması hallerine yol açacak durumları göreve başlamadan çözüme kavuşturulmalıdır. Çıkar çatışması hükmü, kamusal hizmet sunmaya aday kişinin potansiyel çıkar çatışması halinde nasıl davranması gerektiğini düzenlemediğinden eksiktir.

## **Gerekçe 1:**

Kamuda ortaya çıkan çıkar çatışmaları, kamuda endişe yaratan başlıca konulardan bir tanesidir. Kamu görevlilerinin karşılaştıkları çıkar çatışması durumları, yasama ve yürütme açısından değişik politika arayışlarının odak noktası haline gelmiştir. Bu arayışların başlıca çıkış noktası, kamu kuruluşlarında dürüstlüğün 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; ardından, ortaya çıkabilecek uygulamalara değinilmelidir. Çıkar çatışması halleri, bu şekilde hazırlanan genel bir çıkar çatışması maddesi altında ayrı ayrı düzenlenmelidir. Yönetmelikte 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 1:**

### ***Çıkar Çatışması***

#### ***Madde 13:***

*“Çıkar çatışması kamu görevlilerinin resmi görevlerini tarafsız ve objektif bir şekilde icra etmelerini etkileyen ya da etkiliyormuş gibi gözükken 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:*

- a) Herhangi bir potansiyel ya da gerçek çıkar çatışması konusunda uyanık olmak;*
- b) Bu tip bir çıkar çatışmasından kaçınmak için gerekli adımları atmak;*
- c) Bu tip bir çıkar çatışmasının farkına varır varmaz üstlerine bildirmek;*
- d) Böyle bir durumdan geri çekilmek ya da çıkar çatışmasından kaynaklanan herhangi bir menfaatten kendisini tecrit etmek için verilecek nihai karara razı olmak.*

*Çıkar çatışması ihtimali ile karşılaşan kamu görevlisi, çıkar çatışmasına yol açacak davranıştan kaçınacağını derhal bildirir.*

*Kamu hizmetine girmeye aday kişi ya da kamu hizmetine yeni başlayan kişi tarafından beyan edilen herhangi bir çıkar çatışması, göreve atanmasından önce çözüme bağlanmalıdır.”*

### **3.2.1.2. Etik İlkelerin Belirlenmesi**

#### **3.2.1.2.1. Hesap verebilirlik**

##### **Sorun 1:**

Yönetmelikte, uluslararası belgelerde ve diğer ülkelerin etik kodlarında bulunan bazı etik ilkelerin tanımlanmadığı görülmektedir. Bunlar, hesap verebilirlik, saydamlık, liderlik, sadakat ve liyakat ilkeleridir. Bu ilkelerden hesap verebilirlik ve saydamlık ilkelerine, yönetmeliğin 19 ve 20'nci maddelerinde değinilmişse de, daha geniş tanımlanmaları şarttır.

##### **Gerekçe 1:**

Kamu görevlileri tarafından kamu gücünün suistimal edilmesine dair endişe, tüm çağdaş toplumlarda devam etmektedir. Bugün hakim olan görüş, modern devletin, faaliyetlerinden ötürü hesap verme yükümlülüğünden kendisini sıyıramayacağıdır. Bu bağlamda daha ayrıntılı bir hesap verebilirlik tanımını oluşturmak gerekir. Kamuda hesap verebilirlik kamu görevlilerinin görevlerini ve yükümlülüklerini yerine getirdiği metodları ve bu süreçte sergilediği faaliyetleri kamuoyuna açıklama yükümlülüğünü kapsar. Yönetmeliğin 20'nci maddesinde yöneticilerin hesap verme sorumluluğu düzenlenmiş fakat bütün kamu görevlilerini kapsayan genel bir hesap verme sorumluluğu hali düzenlenmemiştir. Bu bağlamda hesap verebilirlik ilkesinin aşağıdaki şekilde tanımlanması gerekmektedir.

##### **Öneri 1:**

#### ***Hesap Verebilirlik***

##### ***Madde 7:***

*“Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasında sorumlulukları konusunda cevap verebilir olmalı, rapor edebilmeli, açıklama yapabilmeli, yükümlülüklerini üstlenip kamusal değerlendirme ve muhakemeye her zaman açık ve hazır olmalıdır. Kamu görevlileri kendi kararları ve eylemlerinden dolayı kamuya hesap verirler ve uygun denetime tabi tutulurlar.”*



### **3.2.1.2.2. Bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık**

#### **Sorun 1:**

Kamu kurum ve kuruluşlarının saydamlığının sağlanması için yönetmeliğin 19'uncu maddesinde çözümler sunulmuştur. Buna göre kamu görevlileri gerçek ve tüzel kişilerin talep etmesi halinde istenen bilgi veya belgeleri, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nda belirlenen istisnalar dışında, usulüne uygun olarak verirler. Üst düzey yöneticiler, ilgili kanunların izin verdiği çerçevede, kurumlarının ihale süreçlerini, faaliyet ve denetim raporlarını uygun araçlarla kamuoyunun bilgisine sunarlar. Bilgi edinme hakkının kullanılması ve saydamlığın sağlanması için kamu görevlilerine iki yükümlülük getirilmiştir. Ancak kamu görevlilerinin aldıkları tüm kararlar ve yaptıkları tüm işlerde saydam olmaları gerektiğine dair bir düzenleme bulunmamaktadır. Yönetmeliğin 19'uncu maddesi saydamlıktan ziyade bilgi edinme hakkının kullanılması ile ilgilidir. Kamu yönetiminde etik davranış ilkelerinin en önemlilerinden olan saydamlık eksik tanımlanmıştır.

#### **Gerekçe 1:**

Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin temel unsurlarından birisi saydamlıktır. Saydamlık ve hesap verebilirlik literatürde genellikle ayrı ama yakın ilişki içinde bulunan iki kavram olarak değerlendirilmektedir. Kamu yönetiminde saydamlık ve hesap verme yükümlülüğü karşılıklı etkileşim içinde olan kavramlardır. Yönetimde saydamlık sağlayabilmek için etkili ve iyi işleyen hesap verme süreçlerine, hesap verme süreçlerinin etkili ve iyi işlemesi için de açık ve saydam mali politikalara ihtiyaç vardır. Bu nedenle sağlam bir hesap verme yükümlülüğü saydamlık sağlamanın vazgeçilmez bir aracı, saydamlık da hesap verme yükümlülüğünü layıkı ile yerine getirebilmenin olmazsa olmaz ön koşuludur. Bu noktada saydamlık ilkesinin tüm kamu görevlileri için ayrıntılı bir biçimde düzenlenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda Yönetmeliğin 19'uncu maddesinin aşağıdaki şekilde değiştirilmesi gerekmektedir.

#### **Öneri 1:**

#### ***Bilgi verme ve saydamlık***

#### ***Madde 19:***

*“Kamu görevlileri aldıkları tüm kararlar ve yaptıkları tüm işlerde mümkün olduğunca saydam olmalıdırlar. Kamu görevlileri karar alma sürecinde bu kararların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmalıdır. Mevcut koşullara, kararlara ve eylemlere dair bilgi erişilebilir, görünür ve anlaşılır olmalıdır.*

Kamu görevlileri, halkın bilgi edinme hakkını kullanmasına yardımcı olurlar. Gerçek ve tüzel kişilerin talep etmesi halinde istenen bilgi veya belgeleri, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nda belirlenen istisnalar dışında, usulüne uygun olarak verirler.

Üst düzey kamu görevlileri, kurumlarının, ihale süreçlerini, faaliyet ve denetim raporlarını uygun araçlarla kamuoyunun bilgisine sunarlar.

Kamu görevlileri, kamu hizmetleri ile ilgili temel kararların hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve bu kararların uygulanması aşamalarından birine, bir kaçına veya bütününe, o karardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenecek olanların katkıda bulunmasına imkan sağlarlar.”

### **3.2.1.2.3. Liderlik**

#### **Sorun 1:**

Yönetmelikte etik davranış ilkelerinden liderlik eksiktir.

#### **Gerekçe 1:**

Toplumda etik davranış bilincinin yerleştirilmesi için öncelikle, kamu makamını ellerinde tutanların bu konuda öncülük etmesi gerekmektedir. Halkın kamu görevlilerine güveninin tazelenmesi ve vatandaşlarda etik bilincinin yerleşmesinin ilk adımı kamu kuruluşlarının etik davranmaya özen göstermesidir. Bunun için yönetmelikte liderlik ilkesinin bulunması gerekmektedir.

#### **Öneri 1:**

#### ***Liderlik***

#### ***Madde 22:***

*“Kamu görevlileri toplumda liderlik göstererek ve örnek oluşturarak yukarıda sayılan ilkeleri savunur ve desteklerler.”*

### **3.2.1.2.4. Sadakat**

#### **Sorun 1:**

Kamu yönetiminde etik ilkelerden olan “sadakat”ın yönetmelikte düzenlenmediği görülmektedir.

### **Gerekçe 1:**

Yönetmeliğe sadakat ilkesinin eklenmesi gerekmektedir. Avrupa Konseyi Model Davranış Kuralları ve diğer ülkelerin etikle ilgili mevzuatına bakıldığında etik ilkelerden olan sadakat ilkesinin yönetmeliklerde bulunduğu görülmektedir.

### **Öneri 1:**

#### ***Sadakat İlkesi***

*“Kamu görevlileri, yasalara uygun bir şekilde atanmış ulusal, yerel ve bölgesel otoritelere sadakatle hizmet etmekle görevlidirler.”*

### **3.2.1.2.5. Liyakat ve profesyonellik**

#### **Sorun 1:**

Yönetmelikte liyakat ve profesyonellik ilkeleri eksiktir.

#### **Gerekçe 1:**

Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan model etik davranış kodunun 5'inci maddesine göre “Kamu görevlilerinin liyakat, doğruluk ve anlayışla kendi yeteneklerini en iyi bir şekilde kullanarak görevlerini ifa edecekleri beklenir.” Kamu görevlisi görevini ifa ederken dürüst, tarafsız ve hesap verebilir şekilde davranmasının yanında, görevini “ustaca ve profesyonelce” ifa etmelidir. Bu prensip değişik uluslararası belgelerde ve diğer ülkelerin etik davranış kurallarında düzenlenmiştir. Dolayısıyla yönetmeliğe “liyakat ve profesyonellik” prensibini kapsayacak şekilde bir düzenleme getirilmelidir. Bu ilke yönetmelikte “nezaket ve saygı” ilkesinden hemen sonra düzenlenmelidir.

### **Öneri 1:**

#### ***Liyakat ve Profesyonellik***

*“Kamu görevlileri, kamu hizmetini liyakat, doğruluk ve anlayışla, kendi yeteneklerini en iyi şekilde kullanarak ifa ederler.”*

*Kamu görevlisi, görevini ifa ederken dürüst, tarafsız ve hesap verebilir şekilde davranır; görevini liyakat ilkesine bağlı ve profesyonelce ifa eder.”*

### 3.2.1.2.6. Yüksek etik davranışların ödüllendirilmesi

#### Sorun 1:

Yönetmelikte yüksek etik davranışların ödüllendirilmesiyle ilgili hüküm eksiktir.

#### Gerekçe 1:

OECD'nin 1998 senesinde yayınladığı Kamu Görevlileri için Etik İlkelerle İlgili Tavsiye Kararı"nda da olduğu gibi, etik dışı faaliyetlerin yaptırma tabi tutulmasının yanında yüksek davranış standartlarının ödüllendirilmesi gerekir. Bununla birlikte yine OECD'nin 2003 senesinde yayınladığı Çıkar Çatışmasıyla İlgili Kılavuz İlkelerde ve Rapor'da da ödüllendirme konusu üzerinde fazlasıyla durulmaktadır. "Çıkar çatışması durumu dolayısıyla özel bir çıkar temin eden kamu görevlisi ve aynı zamanda özel kişi ve kuruluşları ihbar edenler ödüllendirilmelidir" ibaresi, ödüllendirmeye ilgili verilen tavsiyelerden yalnızca birisidir. Ödüllendirme, kamu yönetiminde etik ilkelerin uygulanması için teşvik edici bir araçtır. Dolayısıyla, yönetmeliğe ödüllendirmeye ilgili bir madde eklenmelidir.

#### Öneri 1:

#### ***Yüksek Etik Davranışların Ödüllendirilmesi***

*"Kamu görevlileri, kamu hizmetleri sırasında gösterdikleri yüksek etik davranışlardan ötürü ödüllendirilir. Kamu kurum ve kuruluşlarının yetkili sicil amirleri, personelin sicil ve performansını, bu yönetmelikte düzenlenen etik davranış ilkelerine uygunluk açısından değerlendirirken o kurum veya kuruluşta yıl sonunda hangi kamu görevlisinin etik davranış ilkelerine en uygun davrandığını da belirler. Bu kamu görevlisi maaş ikramiyesi, terfi, takdir ve teşekkür gibi ödüllere hak kazanır."*

### 3.2.1.2.7. Yönetmelikteki hükümlerin yorumu

#### Sorun 1:

Yönetmelikte düzenlenen hükümlerin yorumunu hangi kurumun yapacağı belirtilmemiştir.

#### Gerekçe 1:

Yorumun Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından yapılması yerinde olacaktır. ABD'de Office of Government Ethics, yayınladığı birçok tavsiye kararında daireler ve disiplin kurullarınca ve-

rilen kararı ve etik kodları yorumlamaktadır.<sup>88</sup> Ayrıca kamu görevlileri ve vatandaşlar tarafından hükümlerle ilgili muğlak noktalara dair sorulan bütün sorular internet sitesinde yayınlanmaktadır. Yönetmeliğe “Yönetmeliğin yorumu Kurul tarafından yapılır” şeklinde bir maddenin eklenmesi gerekmektedir.

### **Öneri 1:**

#### ***Yönetmelikteki Hükümlerin Yorumu***

*“Yönetmelikteki hükümler hakkında herhangi bir kavramsal karışıklık ortaya çıktığında, bu hükümlerin yorumu Kurul tarafından yapılır.”*

### **3.2.1.2.8. Kamu hizmeti sırasında ve sonrasında istihdam**

#### **Sorun 1:**

Kamu hizmeti sırasında ve sonrasında istihdam hükümleri eksiktir.

#### **Gerekçe 1:**

Yönetmeliğin 21’inci maddesinin ikinci fıkrasında istihdam kısıtlaması getiren şöyle bir düzenleme mevcuttur: “*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, bilirkişilik, aracılık veya benzeri görev ve iş verilemez.*”

Bu düzenleme kamu hizmeti sırasında ve sonrasında istihdam gibi oldukça önemli bir çıkar çatışması halini düzenlemekte yeterli değildir. Öncelikle kısıtlama süresinin açıkça yazılması gereklidir.

Uluslararası uygulama incelendiğinde kamu görevlileriyle ilgili etik kodlarda kamu hizmeti sırasında ve sonrasında istihdama dair ayrıntılı düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. 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.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

<sup>89</sup> Bkz. Bu raporun “Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik - Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar” başlıklı birinci cildi.

Kamu görevi sonrası istihdam kısıtlamalarının nedeni üç temel ilkeye dayanmaktadır. Öncelikle, kamu görevlisinin ilerideki işvereni için kamu makamını suistimal ederek bir çıkar sağlama ihtimali her zaman mevcuttur. İkinci olarak, kamu görevlisi özel sektördeki işvereni idare karşısında temsil ederken, daha önceden iş arkadaşı olan kamu görevlileri tarafından kayırlabilir. Son olarak ise kamu görevlisinin özel sektördeki işvereni yakınlığı ya da etkilenmesi hallerinin haricinde kamu makamından bizzat kendi adına menfaat elde etmesinin yasaklanmasına ihtiyaç vardır.<sup>90</sup>

Kamu görevi sonrası istihdam kısıtlamalarının dayandığı üç temel ilke aslında çıkar çatışmasının üç önemli kategorisini konu almaktadır: “Memuriyet görevinin suistimali, kamu görevlisi üzerinde onun irade serbestisini ihlal edecek nitelikteki haksız ve kanunsuz tesir ve kamu görevinden özel menfaat elde edilmesi.” Diğer iki kategoriye giren (kendi yararına işlem ve kamu faaliyetleri için özel ücret) kamu görevi sonrası istihdam kısıtlamaları ise bulunmamaktadır. Bunun nedeni bu iki çıkar çatışması türünün de kamu görevlisinin memuriyeti dolayısıyla ortaya çıkmasıdır. Bilindiği üzere döner kapı kısıtlamaları kamu görevi sonrası istihdam kısıtlamalarını konu almaktadır.<sup>91</sup>

Kamu görevi sonrası istihdam kısıtlamaları dört temel endişeyi yansıtmaktadır: Özel sektöre yaklaşma (*ingratiation*), tesir, kâr sağlama, sadakatsizlik. İlk iki endişe, özel sektöre yaklaşma ve tesir, kamu görevlisinin 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.<sup>92</sup> Kâr sağlama ve sadakatsizlik halinde çalışanın resmi muhakemesinin sakatlanmasına gerek yoktur.

Kamu görevi sonrası istihdam kısıtlamalarını düzenleyen kodlar ve yasalar genellikle belli bir süreliğine istihdam kısıtlaması yapmaktadırlar. Örneğin, A.B.D.’de kamu görevlilerinin kamu görevinden ayrıldıktan sonra bir yıl içerisinde eski iş arkadaşlarına “tesir etmek kastıyla” çalıştıkları kamu dairesinde temsillerde bulunmaları yasaklanmıştır.<sup>93</sup> 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.<sup>94</sup>

---

<sup>90</sup> Bkz. U.S. House of Representatives, Committee on the Judiciary, Subcommittee on Administrative Law and Governmental Relations Hearing, Restrictions on the Post-Employment Activities of Federal Officers and Employees, 100th Congress, 2nd Session, (4 Mayıs, 1988), Thomas D. Morgan, Appropriate Limits on Participation by a Former Agency Official in Matters Before an Agency, DUKE LAW JOURNAL, (1980), s. 1-63, GREGORY S. WALDEN, ON BEST BEHAVIOUR: THE CLINTON ADMINISTRATION AND ETHICS IN GOVERNMENT, (1996), s. 15, 64, 432.

<sup>91</sup> Bkz. Steven Kelman, *What is Wrong with the Revolving Door?*, in BARRY BOZEMAN ED., PUBLIC MANAGEMENT: THE STATE OF THE ART, (1993), s. 228, 229, 233) [Bundan böyle Kelman, *What is Wrong with the Revolving Door?* diye anılacaktır.]

<sup>92</sup> Bkz. New York State Ethics Commission Advisory Opinion 98-19, (23 Kasım, 1998)

<sup>93</sup> Bkz. Edwin S. Kneeder, *The Revolving Door- Should it be Stopped?*, ADMINISTRATIVE LAW REVIEW 32, (1980), s. 397.

<sup>94</sup> Bkz. 18 U.S.C. 207(c).

Yönetmelikte bu konuyla ilgili düzenleme eksiktir. Yönetmeliğe aşağıdaki şekilde bir hükmün eklenmesi gerekmektedir:

**Öneri 1:**

***Kamu Hizmeti Sırasında ve Sonrasında İstihdam***

*“Kamu görevlisi, kendisi açısından gerçek, potansiyel veya apaçık bir çıkar çatışmasına neden olabilecek başka iş olanaklarının ortaya çıkması ihtimaline yol açmamalıdır. Çıkar çatışmasına yol açabilecek herhangi bir somut iş teklifi olduğunda bunu da üstlerine iletmelidir.*

*Kamu görevlisi, yürüttüğü görevlerini uygun bir şekilde yerine getirmesini engelleyen ve bu görevleri ile mütenasip olmayan herhangi bir faaliyet ya da işlemle iştigal edemez veyahut ücret mukabili ya da ücret almaksızın herhangi bir görev ya da fonksiyon icra edemez. Bir faaliyetin görevle mütenasip olup olmadığı açık değilse üstlerden gerekli izin alınmalıdır.*

*Yasaların hükümlerine tabi olmak koşuluyla, bir kamu görevlisi, ister ücret mukabili isterse ücret almaksızın olsun, belirli faaliyetleri yapmak veya kamu hizmetlerinde istihdamın dışında bir pozisyonu ya da fonksiyonu kabul etmek için kamu hizmetleri işverenin onayını araması ve bunu bildirmesi zorunludur.*

*Kamu görevlisi, görevini uygun bir şekilde yerine getirmesini engelleyebilecek herhangi bir derneğe ya da örgüte üyeliğini bildirmede kanuni gereklere uymalıdır.*

*Kamu görevlilerinin görevlerinden ayrılmalarından sonraki iki yıllık süre içinde, bölüm ya da kurumlarıyla iş ilişkisi içine girmesi ve üç yıllık süre içinde ise, eskiden görev yaptığı bölümün çalışma alanında etkinlikte bulunması ya da aracılık etmesi yasaktır.”*

**3.2.1.2.9. Onursal ücret**

**Sorun 1:**

Yönetmelikte onursal ücretle ilgili açık bir düzenleme bulunmamaktadır.

**Gerekeçe 1:**

Onursal ücretin söz konusu olduğu durumlar kamu görevinden özel menfaat elde edilmesi durumu olarak adlandırılır. Bu durumda kamu görevlisi kamu görevi dolayısıyla elde ettiği yetenekleri ve kazanılmış makamsal önemini kullanarak bunu kişisel hesabına aktarmaktadır. Bu

durum kendisini, 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 avansla, gittiği konferanslarda masraflarının ödenmesinde<sup>95</sup> ya da katıldığı hayır amacıyla düzenlenen yarışmalarda masraflarının ödenmesinde göstermektedir.<sup>96</sup> 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.<sup>97</sup> *Quid pro quo* (birşey için birşey) halinin varlığı şartı aranmadan bu tarz özel menfaatler yasaklanmakta ya da kısıtlanmaktadır.<sup>98</sup>

Kamu görevlisinin tarafsız, özel kişilerin çıkarını hiçbir şekilde etkilemediği ve kamu hizmeti etik standartlarına uygunluğun bir modeli olarak ortaya çıktığı saf kamu makamından özel menfaat elde edilmesi halinde de, bu faaliyetlerin yasaklanması, doktrinde oldukça çekişmeli bir konudur.<sup>99</sup> Dennis F. Thompson'a göre, "kamu yönetiminde etik davranış kodlarının çoğunda kişisel menfaatin şiddetle kınanmasına rağmen, memuriyet dolayısıyla bundan kişisel çıkar sağlamanın kendi içinde hatalı bir tarafı yoktur."<sup>100</sup> Diğer yandan, dünya çapında genellikle kamu kurum ve kuruluşları ve siyaset bilimciler kamu görevinden özel menfaat elde edilmesini önemli bir suç olarak görmektedirler. Haynes Johnson'a göre, özellikle devlette yüksek mevkilerde olan kişilerin bunu kâr amacıyla kullanmaları etik olarak uygunsuzdur.<sup>101</sup>

Son dönemde özellikle kamu görevlilerinin katıldıkları konferanslar ve seminer masraflarının özel kuruluşlarca karşılanması durumunda kurallar esnemeye başlamıştır. Yeni yapılan yasal düzenlemeler kamu görevlilerinin, kamu görevleriyle ilgili, çalıştıkları kamu kurumunu temsilen verdikleri konferanslarda aldıkları ücretleri yasaklamakta fakat kamu görevlisinin bağlı bulunduğu kamu kurumunun da izninin alınması kaydıyla seyahat masraflarının karşılanmasına izin vermektedir.<sup>102</sup>

<sup>95</sup> Bkz. Kelman, *What is Wrong with the Revolving Door?*, s. 229.

<sup>96</sup> Bkz. Office of Government Ethics Regulations on Private Travel Payments, 102nd Congress, 2nd Session, (5 Mart, 1992). Ayrıca bkz. Federal Travel Regulations: Acceptance of Payment from a Non-Federal Source for Travel Expenses, 57. Fed. Reg. 52, 283, 53, 285 (1992).

<sup>97</sup> Çevre Koruma Dairesi'nde çalışan bir kamu görevlisinin Üniversite'de kendi resmi işiyle ilgili ders vermesi halinde aldığı maaş veya Donanma tedarik ofisinde çalışan memurun daireyle iş yapacak firmalara yol göstermesi amacıyla bir el kitapçığı yazılması için bir yayın şirketiyle anlaşması ve bu şirketten para kabul etmesi durumunda iki kamu görevlisinin de Üniversite'nin ya da yayın şirketinin özel çıkarlarını etkileyecek bir şey yapmalarına gerek yoktur. Burada sorun kamuyu görünüşte rahatsız eden şeyin kamu görevlisinin kamu makamından istifade ederek bunu paraya çevirmesidir. Bkz. U.S. House of Representatives, Committee on Standards of Official Conduct, House Ethics Manual, 102nd Congress, 2nd Session, (Nisan, 1992), s. 83.

<sup>98</sup> A.B.D.'de konuyla ilgili düzenlenen 1989 tarihli Kanun kamu görevlisinin resmi göreviyle bağlantılı olsun olmasın bu tarz menfaatleri kabul etmesini yasaklamaktaydı. Bkz. Section 501(b), of the Ethics in Government Act, as added by section 601(a) of the Ethics Reform Act of 1989. Daha sonra kanunda yapılan bir değişiklikle bu tarz menfaatler "kamu görevlisinin resmi göreviyle bağlantılı olması" şartıyla yasaklanmıştır. Bkz. <http://rf-web.tamu.edu/security/secguide/Ethics/Honorary.htm>. Ayrıca bkz. United States v. National Treasury Employees Union, 115 S. Ct. 1003 (1995).

<sup>99</sup> Bkz. STARK, CONFLICT OF INTEREST IN AMERICAN PUBLIC LIFE, s. 74.

<sup>100</sup> Bkz. David Martin, *Participating in Privately Sponsored Seminars or Conferences for Compensation*, U.S. OFFICE OF GOVERNMENT ETHICS MEMO, (28 Ekim, 1985).

<sup>101</sup> Bkz. DENNIS F. THOMPSON, ETHICS IN CONGRESS: FROM INDIVIDUAL TO INSTITUTIONAL CORRUPTION, (1995), s. 21.

<sup>102</sup> Bkz. Haynes Johnson, *Private Gain, Public Trust*, WASHINGTON POST, (14 Mayıs, 1986).



Yönetmelikte çıkar çatışmasının en önemli hallerinden birisi olan kamu görevinden özel menfaat elde edilmesi halini teşkil eden onursal ücret ve masrafların karşılanması konusunun açıkça düzenlenmemiş olması eksikliklidir. Diğer ülkelerde kamu görevlilerinin tabi oldukları kapsamlı etik davranış standartlarının çoğunda bu konu ayrıntılı olarak düzenlenmektedir. Örneğin, Amerika'da yeni yapılan yasal düzenlemeler kamu görevlilerinin kamu görevleriyle ilgili çalıştıkları kamu kurumunu temsilen verdikleri konferanslarda aldıkları ücretleri yasaklamakta fakat kamu görevlisinin bağlı bulunduğu kamu kurumunun da izninin alınması kaydıyla seyahat masraflarının karşılanmasına izin vermektedir.<sup>103</sup>

## **Öneri 1:**

### ***Konferans ve Seminerlere Katılma ve Onursal Ücret***

#### ***Madde 16:***

*“Kamu görevlisinin çalıştığı kurumda sağladığı birikimin kişisel yarar için kullanılmaması esastır. Kamu görevlisinin basında yazı yazması ile çalıştığı kurumu ilgilendiren konularda seminer ve toplantılarda konuşma yapabilme ve tebliğ vermesi en yüksek idari amirin iznine tabidir.*

*Kamu görevlilerinin eğitmen, konuşmacı veya yazılı tebliğ gönderme suretiyle katıldıkları faaliyetler ile basında yazı yazmaları karşılığı ücret kabul etmeleri yasaktır.*

*Seminer ve toplantılara iştirak edenler, toplantı esnasında ve sonucunda verilecek yazı, doküman ve ikramları kabul edebilirler. Ancak, ulaşım, taşıma, konaklama ve benzeri hizmetlerin kamu görevlisinin çalıştığı kurumca karşılanması esastır. Kamu görevlisinin bağlı bulunduğu kurumun izni alınmak şartıyla kamu kurumunu temsilen verdikleri konferanslarda seyahat masrafları özel kuruluşlarca karşılanabilir.*

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

*İlgili kurum, onursal ücret öneren kişi bir kanunun veya düzenlemenin yapılmasını istiyorsa ya da bu düzenlemeye karşıysa, bazı idari işlem ve eylemlerin, politika değişikliklerinin yapılmasını istiyorsa ve onursal ücret önerilen kamu görevlisi bu düzenlemelerde görev alıyorsa onursal ücrete izin veremez.”*

---

<sup>103</sup> Örnek için bkz. U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE - OFFICE OF ETHICS, ETHICS ISSUANCE: No: 99-2, Tarih: 7 Ocak, 2000 (2 Nisan 2004 tarihinde yenilenmiştir.), ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.usda-ethics.net/rules/rule14.htm>.

## 3.2.2. Yönetmeliğin Belirli Maddeleriyle İlgili Öneriler

### 3.2.2.1. Hediye Alma Yasağı

Hediye konusu, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerle ilgili birçok uluslararası ve ulusal belgede düzenlenmektedir.<sup>104</sup> Türk kamu yönetiminde oldukça yaygın olduğu bilinen “hediyeleşme” geleneği, hediye adı altında etik dışı davranışlara yol açmaktadır.<sup>105</sup> Kamu hizmetinin bütünlüğünü ve kamu görevlilerinin tarafsızlığını etkileyen bu durum kamu yönetiminde etik sistemi içerisinde titizlikle düzenlenmelidir. Yapılan araştırmalar, kamu görevlilerinin çıkar çatışması durumu yaratabilecek hediye kabulünün birçok ülkede etik dışı ve yolsuzluk olarak değerlendirildiğini ve çeşitli yaptırımlara tabi tutulduğunu göstermektedir.<sup>106</sup>

Hediye alma yasağı, hem Devlet Memurları Kanunu’nda, hem de Türk Ceza Kanunu’nda düzenlenmiştir. Bir kamu görevlisinin görevinin gereklerine uygun olarak yapması gereken bir işi yapması için verilen hediye ya da menfaat eski Türk Ceza Kanunu’nda basit rüşvet olarak düzenlenmişti. Yeni Türk Ceza Kanunu basit ve nitelikli rüşvet ayrımlarını kaldırıp yalnız nitelikli rüşveti rüşvet kavramı içinde yaptırıma tabi tutmaktadır. Buna göre bir kamu görevlisinin görevinin gereklerine uygun olarak yapması gereken şeyi yapmaması veya yapmaması gereken şeyi yapması için herhangi bir gerçek veya özel kişiden hediye veya benzeri menfaat elde etmesi halinde rüş-

---

<sup>104</sup> Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından hazırlanan ve 100 ülke temsilcisine sunulan 16 soruluk “Yolsuzlukla Mücadele Anket Formu” anketinden ilginç sonuçlar çıkmıştır. Buna göre ABD’nin yanı sıra Nepal ve Tanzanya’da kamu görevlilerinin hediye alması yolsuzluk sayılıyor. Hollanda’da ise durum farklı. ABD’de devlet başkanı dışındaki tüm kamu görevlileri hakkında işledikleri suçlarla ilgili doğrudan dava açılabilir. Tanzanya’da bankacılık sırları ve teftiş raporlarının kamuoyuna açıklanması yasak değil. Türkiye’nin yolsuzlukla mücadele eylem planında önemli rol oynayacak anket formları, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından hazırlanarak Viyana’da geçtiğimiz aylarda yapılan toplantıda dağıtılmıştır. “BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi”nin ele alındığı toplantıda yaklaşık 100 ülkenin temsilcisine formlar verilerek ülkelerindeki durumla ilgili sorular yöneltildi. Söz konusu ankette yurtdışında yolsuzluğun yoğun olduğu kurumlar, yolsuzluğun nedenleri ve çözüm yolları konusunda bilgi istendi. Teftiş Kurulu tarafından gönderilen anket formlarından bazıları geçtiğimiz günlerde yetkililerin eline ulaştı. Ülkelerin yolsuzluk tanımı ve mücadele yöntemlerinin ayrıntılarıyla dile getirildiği ankette ilginç bilgiler yer alıyor. Ankete katılan ülke temsilcisinin verdiği bilgiye göre, ABD’de yolsuzluğun tanımı oldukça geniş. Bu ülkede, rüşvet vermek ve almanın yanı sıra, kayırmacılık, hediye almak, içeriden öğrenenlerin ticareti ve memuriyetin suiistimali yolsuzluk olarak kabul ediliyor. Yine aynı ülkede sadece devlet başkanı hakkında işlediği suçlar nedeniyle doğrudan kamu davası açılmıyor. ABD’de ayrıca bankacılık sırrı ile teftiş ve denetim raporlarının kamuoyuna açıklanması serbest. En ilginç anket sonuçları ise Tanzanya’dan geldi. Tanzanya’da rüşvet vermek ve almanın yanında hediye almak da yolsuzluk olarak kabul ediliyor. Ülkede halkı yolsuzluğa karşı bilinçlendirmek için de farklı yöntemler kullanılıyor. Bunlardan biri de kutsal mekanlarda din adamlarının nasihat ve tavsiyelerde bulunması. Hollanda’da diğer ülkelerden farklı olarak hediye almak ve görevi suiistimal yolsuzluk tanımı içine girmiyor. Bu ülkede cumhurbaşkanı, devlet başkanı, başbakan, bakanlar, milletvekilleri ve hakimler hakkında işledikleri suçlar nedeniyle doğrudan kamu davası açılmıyor.

<sup>105</sup> Örnek için bkz. U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE - OFFICE OF ETHICS, ETHICS ISSUANCE: No: 99-2, Tarih: 7 Ocak, 2000 (2 Nisan 2004 tarihinde yenilenmiştir.), ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.usda-ethics.net/rules/rule14.htm>.

<sup>106</sup> Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK), seçimlerde kazanan belediye başkanları ve muhtarlara mazbatalarını “hediye” karşılığı verdiği gerekçesiyle bir hakimin mesleken ihracına karar verdi. Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu, bu hakim hakkında, seçimlerden bir süre sonra gelen şikâyetler üzerine soruşturma başlatmıştı. 31 Mayıs 2005, Milliyet, Ayrıca bkz. TESEV HANEHALKI GÖZÜNDEN TÜRKİYEDE YOLSUZLUĞUN NEDENLERİ VE ÖNLENMESİNE İLİŞKİN ÖNERİLER, 2002, “Görüşülen her dört kişiden yaklaşık biri ya kendisine ya da akraba, komşu ya da arkadaşlarından birine Nisan 1999 seçimlerinde herhangi bir partiden oy karşılığında hediye, para veya bir menfaat teklifinde bulunduğu belirtilmiştir. Görüşülen kişilerden azımsanmayacak bir bölümünün son iki yıldaki kişisel deneyiminde çeşitli kurumlardaki kamu görevlilerine para ya da hediye vererek işini çözmeye çalışmış olduğu öğrenilmiştir. Bu da halkın genelde yolsuzluk ve rüşveti içselleştirdiğinin bir göstergesidir.”

vet suçu oluşmaktadır. Diğer taraftan yapması gereken şeyi yapması halinde kendisine tevdi edilen hediye veya sağlanan menfaat “hediye” kavramı içinde incelenmektedir.

Başbakan ve Bakanların Uğurlanma ve Karşılanmaları, Seyahatler ve Hediye Uygulaması Hakkında 2005/16 Sayılı Genelge, yönetime olan güvenin güçlendirilerek idarenin saygınlığının artırılması bakımından, kamuoyu tarafından tasvip edilmeyen tutum ve davranışlardan vazgeçilmesi için kamu görevlilerinin hediye alma ve menfaat sağlama konularında “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” hükümlerine uygun hareket etmelerini gerekli kılmıştır.

Diğer yandan genelgede, kamu kurum ve kuruluşları tarafından çeşitli vesilelerle bakanlara, üst düzey yöneticilere, kendi personeli de dahil olmak üzere farklı konumlardaki kişi ve kurumlara plaket, şilt ve hediyeler verildiği, bu uygulamanın kamu kaynaklarının amacı dışında kullanılmasına yol açarak israfa neden olduğu vurgulanmıştır. Buna göre, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personel tarafından, kurum amiri veya kurum üst düzey yöneticileri ile bakan veya diğer siyasilere plaket, şilt ve benzerleri takdim edilmeyecek. KİT’ler de dahil olmak üzere piyasada mal ve hizmet üreterek rekabet ortamı içinde bulunan tüm kamu ve kuruluşlarının müşteri, rakip veya tedarikçilerine yönelik olarak, rekabette kendilerine avantaj sağlamak üzere dağıtacakları eşantıyon ve hediyeler dışında, hiçbir kamu yöneticisi veya personeline yılbaşı, bayram ve benzeri özel günler gerekçe gösterilerek, üretilen ürünler ile CD, ajanda, takvim, anahtarlık, saat, kalem, kalemlik ve benzeri türde hediye verilemeyecektir.

### **3.2.2.1.1. Hediyelerin taksitle, parça parça verilmesi**

#### **Sorun 1:**

Yönetmeliğin 15’inci maddesindeki hediye yasağı ile ilgili düzenlemede hediyelerin bu yasağı delmek amacıyla kötü niyetle ve bu kuralı dolanmak maksadıyla taksitle veya parça parça getirildiği durumlarla ilgili herhangi bir düzenleme mevcut değildir.

#### **Gerekçe 1:**

Etik kodlarının açık anlatımlı ve anlaşılabilir olması gerekliliğinden söz edilmişti. Elbette kamu yönetiminde etik dışı davranışların her halini düzenleyecek bir kod yapmak imkansızdır; ancak en azından uygulamada en çok karşılaşılma ihtimali olan ve söz konusu hükmü dolanma niteliği taşıyabilecek durumları iyi hesaplamak ve itinayla düzenlemek gerekir. Hediyelerin bu yasağı delmek amacıyla kötü niyetle ve bu hükmü dolanmak maksadıyla taksitle veya parça parça getirildiği durumlar bu hallerden birisidir. Böyle bir durum söz konusu olduğunda etik kodun ruhunun göz önünde bulundurulması gerektiği belirtilmelidir. Dolayısıyla aşağıdaki şekilde bir düzenleme şarttır.

### **Öneri 1:**

Yönetmeliğin 15'inci maddesine aşağıdaki fıkranın eklenmesi gerekmektedir:

#### ***Madde 15:***

*“Hediyelerin bu yasağı delmek amacıyla kötü niyetle ve bu yönetmeliğe dolanmak maksadıyla taksitle veya parça parça getirildiği durumlarda, yönetmeliğin ruhu göz önünde bulundurulur.”*

### **3.2.2.1.2. Tanıdığı iş sağlamak**

#### **Sorun 1:**

Yönetmeliğin 15. maddesinde kamu görevlisinin yakın akrabasına veya tanıdığına iş sağlamak şeklinde elde edilen menfaate ilişkin düzenleme eksiktir.

#### **Gerekçe 1:**

İşe almada, görev yeri belirlenmede ve terfilerde yaygın olarak görülen kayırmacılık gerek bu maddede, gerekse diğer maddelerde tanımlanmamıştır. Bu tür davranışların etik kuralları ihlal niteliği taşıyacağı yönetmelikte açıklığa kavuşturulmalıdır. Yönetmeliğin 15'inci maddesinin ikinci fıkrasında, “Kamu görevlisi kendisi, ailesi, yakın akrabaları ve arkadaşları için bir menfaat talep edemez” şeklinde bir düzenleme mevcuttur. Kamu sektöründe yolsuzlukların baş unsurlarından olan hediye konusu günümüzde demokratik ve modern ülkelerde sıkı kısıtlamalara tabi tutulmuştur. Hediye kısıtlamaları kapsamına giren “menfaat” kavramının ayrıntılı bir biçimde açıklanması ve genel uygulamada ortaya çıkan durumları kapsayacak şekilde dikkatlice düzenlenmesi gerekmektedir (Örneğin, ülkemizdeki genel uygulama göz önüne alındığında kamu görevlisinin yakın akrabasına veya tanıdığına iş sağlamak şeklinde elde edilen menfaate sıkça rastlanmaktadır). Bu durumun hediye yasağı kapsamına girip girmeyeceği konusunda karmaşıklığa yol açmamak için hediye ve menfaat kavramlarının daha detaylı düzenlenmesi şarttır.

### **Öneri 1:**

Yönetmeliğin 15'inci maddesine aşağıdaki fıkranın eklenmesi gerekmektedir:

#### ***Madde 15:***

*“Kamu görevlisinin eşine, çocuklarına, arkadaş ve yakınlarına iş sağlanması menfaat kapsamındadır. Kamu görevlisinin eşine, çocuklarına, arkadaş ve yakınlarına iş sağlanması suretiyle hiçbir şekilde tarafsızlığı, performansı, kararı veya görevini yapması etkilenemez.”*

### **3.2.2.1.3. Borçlanma ve kabul edilebilecek hediyeler**

#### **Sorun 1:**

Yönetmeliğin hediye kısıtlamalarını düzenleyen 15'inci maddesinin beşinci fıkrasının (f) bendinde kredi ibaresinin yanında “borçlar” ibaresi eksiktir.

#### **Gerekçe 1:**

Yönetmeliğin hediye kısıtlamalarını düzenleyen 15'inci maddesinin beşinci fıkrasının (f) bendinde yer alan, finans kurumlarından piyasa koşullarına göre alınan kredilerin hediye yasağı kapsamının dışında olacağına dair hükme “kredinin” yanında “borçların” ifadesinin de eklenmesi gerekmektedir. Ayrıca kabul edilebilecek hediyelerin mutlak olmadığı ve şartlara göre değişebileceği ibaresi mutlaka eklenmelidir.

#### **Öneri:**

Yönetmeliğin 15'inci maddesine aşağıdaki düzenlemenin eklenmesi gerekmektedir:

#### **Madde 15:**

*f) “Finans kurumlarından piyasa koşullarına göre alınan kredi ve borçlar.”*

*Hediyenin yasak kapsamında bulunup bulunmadığı hediye alınıldığı veya verildiği şartlara göre Kurul tarafından değerlendirilir.*

### **3.2.2.1.4. Kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan bağışlar**

#### **Sorun 1:**

Yönetmeliğin 15'inci maddesinde hediye yasağı kapsamı dışında olan hallerden biri olarak “görev yapılan kuruma katkı anlamına gelen, kurum hizmetlerinin hukuka uygun yürütülmesini etkilemeyecek olan ve kamu hizmetine tahsis edilmek, kurumun demirbaş listesine kaydedilmek ve kamuoyuna açıklanmak koşuluyla alınanlar (makam aracı ve belli bir kamu görevlisinin hizmetine tahsis edilmek üzere alınan diğer hediyeler hariç)” sayılmaktadır.

#### **Gerekçe 1:**

Bağışları kapsam dışı kabul etmek, bağış kisvesi altında yolsuzlukların ortaya çıkmasına neden olabilir. Günümüzde bazı ülkelerde bağışların da hediye yasağı içerisinde kabul edildiği gö-

rülmektedir. Bununla birlikte kimi ülkelerin etik kodlarında hediye yasağı kapsamına alınmayan bağışların denetimi, bu bağışlarla ilgili etik kurullarına verilen ayrıntılı bilgilerle sağlanmaktadır. Bugün Türkiye’de birçok kamu kurumunun kamu yararı doğrultusunda kullanılacak araç ve ge-relerinin özel sektör kuruluşları ve kişilerce sağlandığı bilinmektedir. Devletin kamu kurum ve kuruluşlarına yeterli kaynak sağlayamadığı durumlarda radikal bağış yasağının getirilmesi kamu yararına hizmet etmeyecektir. Yalnız bu noktada altının çizilmesi ve dikkatten kaçmaması gereken nokta, ölçünün kamu yararı olmasıdır. Yoksa bağış kisvesi altında kimi kamu görevlilerinin kişisel çıkarları doğrultusunda kullanılacak bağışlar elbette etik ihlal teşkil etmektedir. Örneğin kamu hizmetinde kullanılması için bir kamu kurumuna bilgisayar bağışlanması durumunda, bilgisayarın kamu yararı doğrultusunda kullanılması gerekir. Bunun yanında bağış yapan vatandaş veya kuruluşa kamu kurumunca daha sonradan herhangi bir ayrıcalık tanınmamalıdır. Bununla birlikte ülkemizde sıkça rastlanan bazı özel kuruluşların kamu kurumlarına araç vs. bağışlamaları durumunda bu araçların kamu yönetiminde kullanılacağı, kurum yöneticilerinin kişisel ihtiyaçlarına hizmet edip etmeyeceği dikkatle incelenmelidir. Ayrıca bağış yapan özel sektör kuruluşlarına sonradan kamu sözleşmelerinde ve ihalelerinde herhangi bir ayrıcalık veya öncelik sağlanmayacağı da garanti edilmelidir.

Ülkemizde bağışların denetimi saydam ve hesap verebilir bir biçimde yapılmadıa, bağış konusu hükmü dolanmak yoluyla söz konusu düzenlemenin işlevselliği ortadan kaldırılabılır. Dolayısıyla bu noktada çözüm, kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan bağışların kamuoyuna açıklanmasının yanında Kamu Görevlileri Etik Kurulu’na bildirilmesi ve bağışlar hakkında ayrıntılı bilgi verilmesidir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu öncelikle verilen bildiriye incelemeli, söz konusu durumda herhangi bir çıkar atışması potansiyeli gördüğünde bağışın iade edilmesi veya kabul edilmemesi kararı almalıdır. Bu karar elbette gerekçeli olmalıdır. Kamu Görevlileri Etik Kurulu yaptığı incelemelerde yönetmeliğin ruhunu, bağışın kamu yararı doğrultusunda kullanılması gerekliliğini göz önünde bulundurmalıdır.

### **neri 1:**

Yönetmeliğin 15’inci maddesinde (f) bendinden sonra gelmek üzere aşağıdaki fıkra eklenmelidir.

### **Madde 15:**

*“(a) bendinde sayılan türde bağışları kabul eden kurum ve kuruluşlar yapılan bağışla ilgili ayrıntılı bilgiyi derhal Kamu Görevlileri Etik Kurulu’na bildirmekle yükümlüdürler. Kamu Görevlileri Etik Kurulu bağışların yönetmelik ruhuna uygun olduğunu denetler.”*

### **3.2.2.1.5. Yemek davetinin kapsama dahil edilmesi**

#### **Sorun 1:**

Yemek davetinin hediye kapsamında olduğunu açıkça düzenleyen bir hüküm yoktur.

#### **Gerekçe 1:**

Maddenin ikinci fıkrasında sayılan sınırlama örnekleri arasına yemek daveti eklenmelidir. Kamu görevinin kötüye kullanılması için kamu görevlilerine yapılacak telkin ve zorlamaların özellikle içkili yemek davetlerinde başlatıldığı gerçeği gözden uzak tutulmamalıdır. Bazı ülkelerde bu konu içkisiz-zorunlu yemek ikramı ile sınırlandırılmıştır. Örneğin, A.B.D.'de bu miktar maksimum 20 Amerikan Doları olarak hesaplanmış ve hediyein nakdi sınırı da 20 Amerikan Doları olarak belirlenmiştir.

#### **Öneri 1:**

Yönetmeliğin 15'inci maddesine aşağıdaki düzenlemenin eklenmesi gerekmektedir:

#### **Madde 15:**

*“Aşağıda belirtilenler ise hediye alma yasağı kapsamındadır:*

*a) Kamu görevlilerinin, yürüttükleri görevle ilgili bir iş, hizmet veya menfaat ilişkisi olan gerçek veya tüzel kişilerin karşıladığı yemek davetleri,”*

### **3.2.2.1.6. Tüm kamu görevlilerinin beyanda bulunması gerekliliği**

#### **Sorun 1:**

15'inci maddenin son fıkrasındaki “Bu yönetmelik kapsamına giren en az genel müdür, eşiti ve üstü görevliler, bu maddenin 5'inci fıkrası ve 6'ncı fıkranın (a) bendinde sayılan hediyelere ilişkin bir önceki yılda aldıklarının listesini, herhangi bir uyarı beklemezsizin her yıl ocak ayı sonuna kadar Kurul'a bildirirler” ibaresi eksiktir. Sadece en az genel müdür, eşiti ve üstü görevliler, değil tüm kamu görevlilerinin bu maddenin 5'inci fıkrası ve 6'ncı fıkranın (a) bendinde sayılan hediyelere ilişkin bir önceki yılda aldıklarının listesini, herhangi bir uyarı beklemezsizin her yıl ocak ayı sonuna kadar bildirmesi gerekir.

### **Gerekçe 1:**

Söz konusu hüküm oldukça önemli bir düzenleme getirmektedir. Alınan hediyelerin beyanı çağdaş ve demokratik ülkelerin tümünde düzenlenen bir etik davranış kuralıdır. Bununla birlikte bu beyanın sadece en az genel müdür, eşiti ve üstü görevlilerce değil, bütün kamu görevlilerince yapılması gereklidir.

### **Öneri 1:**

Yönetmeliğin 15'inci maddesine aşağıdaki fıkranın eklenmesi gerekmektedir:

### **Madde 15:**

*“Bu yönetmelik kapsamına giren en az genel müdür, eşiti ve üstü görevliler, bu maddenin 5'inci fıkrası ve 6'ncı fıkranın (a) bendinde sayılan hediyelere ilişkin bir önceki yılda aldıklarının listesini, herhangi bir uyarı beklemezsizin her yıl ocak ayı sonuna kadar Kurul'a bildirirler. Bu yönetmelik kapsamındaki diğer kamu görevlileri ise bu maddenin 5'inci fıkrası ve 6'ncı fıkranın (a) bendinde sayılan hediyelere ilişkin bir önceki yılda aldıklarının listesini, herhangi bir uyarı beklemezsizin her yıl ocak ayı sonuna kadar en üst idari amirlerine bildirirler.”*

— O —

Yukarıdaki önerilerimize göre yönetmeliğin 15'inci maddesi aşağıdaki biçimde değişmelidir. (Değişiklikler *italik* olarak belirtilmiştir).

### **Madde 15:**

“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.

*Hediyelerin bu yasağı delmek amacıyla kötü niyetle ve bu yönetmeliğe dolanmak maksadıyla taksitle veya parça parça getirildiği durumlarda Yönetmeliğin ruhu göz önünde bulundurulur.*



*Kamu görevlisinin eşine, çocuklarına, arkadaş ve yakınlarına iş sağlanması menfaat kapsamındadır. Kamu görevlisinin eşine, çocuklarına, arkadaş ve yakınlarına iş sağlanması suretiyle hiçbir şekilde tarafsızlığı, performansı, kararı veya görevini yapması etkilenemez.*

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

Uluslararası ilişkilerde nezaket ve protokol kuralları gereğince, yabancı kişi ve kuruluşlar tarafından verilen hediyelerden, 3628 sayılı Kanun'un 3. maddesi hükümleri saklı kalmakla birlikte, söz konusu maddede belirtilen sınırın altında kalanlar da beyan edilir.

Aşağıda belirtilenler hediye alma yasağı kapsamı dışındadır:

- a) Görev yapılan kuruma katkı anlamına gelen, kurum hizmetlerinin hukuka uygun yürütülmesini etkilemeyecek olan ve kamu hizmetine tahsis edilmek, kurumun demirbaş listesine kaydedilmek ve kamuoyuna açıklanmak koşuluyla alınanlar (makam aracı ve belli bir kamu görevlisinin hizmetine tahsis edilmek üzere alınan diğer hediyeler hariç),
- 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 kredi ve borçlar.*

*Hediyenin yasak kapsamında bulunup bulunmadığı, hediyenin alındığı veya verildiği şartlara göre Kurul tarafından değerlendirilir.*

*(a) bendinde sayılan türde bağışları kabul eden kurum ve kuruluşlar yapılan bağışla ilgili ayrıntılı bilgiyi derhal Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na bildirmekle yükümlüdürler. Kamu Görevlileri Etik Kurulu bağışların yönetmelik ruhuna uygun olduğunu denetler.*

Aşağıda belirtilenler ise hediye alma yasağı kapsamındadır:

- a) Kamu görevlilerinin, yürüttükleri görevle ilgili bir iş, hizmet veya menfaat ilişkisi olan gerçek veya tüzel kişilerin karşıladığı yemek davetleri

- b) Görev yapılan kurumla iş, hizmet veya çıkar ilişkisi içinde bulunanlardan alınan karşılama, veda ve kutlama hediyeleri, burs, seyahat, ücretsiz konaklama ve hediye çekleri,
- c) Taşınır veya taşınmaz mal veya hizmet satın alırken, satarken veya kiralarken piyasa fiyatına göre makul olmayan bedeller üzerinden yapılan işlemler,
- d) Hizmetten yararlananların vereceği her türlü eşya, giysi, takı veya gıda türü hediyeler,
- e) Görev yapılan kurumla iş veya hizmet ilişkisi içinde olanlardan alınan borç ve krediler.

*Bu yönetmelik kapsamına giren en az genel müdür, eşiti ve üstü görevliler, bu maddenin 5'inci fıkrası ve 6'ncı fıkranın (a) bendinde sayılan hediyelere ilişkin bir önceki yılda aldıklarının listesini, herhangi bir uyarı beklemezsizin her yıl ocak ayı sonuna kadar Kurula bildirirler. Bu yönetmelik kapsamındaki diğer kamu görevlileri ise bu maddenin 5'inci fıkrası ve 6'ncı fıkranın (a) bendinde sayılan hediyelere ilişkin bir önceki yılda aldıklarının listesini, herhangi bir uyarı beklemezsizin her yıl ocak ayı sonuna kadar en üst idari amirlerine bildirirler.”*

### **3.2.2.2. Etik Davranış İlkelerine Uyma**

#### **Sorun 1:**

Yönetmeliğin etik davranış ilkelerine uymayı düzenleyen 23'üncü maddesindeki etik sözleşmelerin imzalanması için belirli bir süre verilmediği görülmektedir.

#### **Gerekçe 1:**

Etik sözleşmesinin zamana bağlanması gerekmektedir. Etik sözleşmesinin imzalanmasının ucunun açık kalmaması için belirli bir süreye bağlanması gerekmektedir.

#### **Öneri 1:**

Yönetmeliğin 23'üncü maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmelidir.

#### ***Etik davranış ilkelerine uyma***

#### ***Madde 23:***

*“Kamu görevlileri, Anayasaya, kanunlara ve diğer mevzuat hükümlerine uygun davranmak zorunda oldukları gibi, görevlerini yürütürken bu yönetmelikte belirtilen etik davranış ilkelerine de uymakla yükümlüdürler.*

*Bu yönetmelikte düzenlenen etik davranış ilkeleri, kamu görevlilerinin istihdamını düzenleyen mevzuat hükümlerinin bir parçasını oluşturur.*

*Yeni göreve başlayan veya yöneticilik ve denetleyicilik gibi görevlere atananlar, çalışmaya başladıkları tarihten itibaren bir ay içinde, eski kamu görevlileri ve yöneticilik ve denetleyicilik görevinde bulunanlar bu yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir ay içerisinde, Kurulca düzenlenen “etik sözleşme” belgesini imzalamakla yükümlüdürler. Bu belgeler, personelin özlük dosyasına konulur.*

Kamu kurum ve kuruluşlarının yetkili sicil amirleri, personelin sicil ve performansını, bu Yönetmelikte düzenlenen etik davranış ilkelerine uygunluk açısından da değerlendirirler.”

### **3.2.2.3. Etik Sözleşmesinin İhlali**

#### **Sorun 1:**

Etik sözleşmesinde yaptırım eksiktir.

#### **Gerekeçe 1:**

Etik sözleşmeleri uluslararası alanda kamu görevlilerine etik davranış kuralları ve özellikle temel etik değerlerin aktarılması konusunda bir araç olarak kullanılmaktadır. Aslında etik sözleşmelerinin, temel etik değerlerin kamu görevlilerine aktarılmasında en etkili araçlardan biri olduğu söylenebilir. Nihayetinde bütün kamu görevlileri göreve başlamadan bu sözleşmeyi okumakta ve bağlı bulunacakları etik davranış ilkerinden haberdar olmaktadır. Dolayısıyla ideal bir etik sözleşmesinin kamu görevlisinin etik kod çerçevesinde sahip olduğu hak ve yükümlülükleri bir taahhüt şeklinde kısaca ortaya koyması ve ihlali söz konusu olduğunda da yaptırımını hiçbir yanlış anlaşılmaya mahal vermeden eksiksiz belirtmesi gerekmektedir. Ayrıca kamusal bir sözleşme veya özel hukuk hükümlerine tabi olan bir sözleşme olsun, altına girilen taahhüdün yaptırımının olması eşyanın doğası gereğidir.

#### **Öneri 1:**

Etik sözleşmesinde yönetmelik hükümlerinin ihlali durumunda yaptırım uygulanacağı açıkça belirtilmelidir. Bu çerçevede etik sözleşmesine Kutu 11’de gösterildiği gibi bir son fıkra eklenmelidir.

### **Kutu 11: Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi**

Kamu hizmetinin her türlü özel çıkarın üzerinde olduğu ve kamu görevlisinin halkın yönetiminde 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, saydamlık, 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 kullanmama ve kullandırmama, bu mal ve kaynakları israf etmemeyi,

\* Kişilerin dilekçe, bilgi edinme, şikayet 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.

*“Kamu Görevlileri Etik Davranış Kuralları ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanunda belirlenen ilke ve kuralların ihlali halinde Kanun’da belirlenen yaptırımlar uygulanır.”*

### **3.2.2.4. Eğitim**

#### **Sorun 1:**

Yönetmeliğin 25’inci maddesinde düzenlenen eğitimin hangi aralıklarla yapılacağı belirsizdir.

### **Gerekçe 1:**

Eğitim, etkili bir etik sisteminin en önemli unsurlarından biridir. Etik kodlar ve davranış kurallarını işlevsel hale getiren, kamu görevlilerine verilen eğitimidir. Bir etik altyapının en önemli işlevi, sadece dayatma mekanizmalarıyla etik rejimini kuvvetlendirmek değil, kamu görevlilerinin ve hatta toplumun tümünün etik bilincini geliştirmektir. Dolayısıyla bir ülkede kamu personeline etik bilincinin aşılması için yapılması gereken çalışmaların başında eğitim gelmektedir. İhtiva ettiği önemden dolayı kamu yönetiminde eğitim konusunun ayrıntılı bir biçimde düzenlenmesi gerekmektedir. Yönetmeliğin 25'inci maddesinde kamu görevlilerinin alacağı eğitim için asgari bir zaman ya da periyodik aralıkların belirtilmesinde fayda vardır. (Örneğin, bu süreler, yeni işe başlayan kamu görevlileri için işe başlama tarihinde, diğer tüm kamu görevlileri için ise periyodik olarak senede en az iki defa, üst düzey yönetici seviyesinde olan kamu görevlileri için de iş yoğunlukları ve bazen de hiç eğitime katılmadıkları göz önüne alınarak senede en azından bir defa olmalıdır).

### **Öneri 1:**

Yönetmeliğin 25'inci maddesine aşağıda gösterilen son fıkra eklenmelidir.

#### ***Etik kültürün yerleştirilmesi ve eğitimi***

#### ***Madde 25:***

“Kurul, etik kültürün yerleştirilmesi ve geliştirilmesi konusunda her türlü çalışmayı yapar, yaptırır, araştırma, yayın, anket, kamuoyu yoklaması, bilimsel toplantılar ve benzeri etkinlikler düzenler, kamu görevlileri için eğitim programları hazırlar, koordine eder, yürütür veya bu konularda bakanlıklar, diğer kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, mahalli idareler ve konusunda uzman sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapabilir.

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

*Tüm kamu görevlileri senede en az iki defa etik eğitimi alır. Göreve başlayan kamu görevlileri, etik davranış kuralları hakkında göreve başladıkları tarihte derhal eğitime alınırlar. En az genel müdür, eşiti veya üstü konumundaki kamu görevlileri ise senede en az bir defa etik eğitimi alırlar.”*

### **3.2.2.5. Kamu Kurumlarının Kendi Etik İlkelerini Hazırlaması**

#### **Sorun 1:**

Yönetmeliğin 26'ncı maddesi kurumsal etik ilkelerin geliştirilmesi ve farklı özelliklere sahip kamu kurum ve kuruluşlarının kendi faaliyet alanlarının özelliklerini göz önünde bulundurarak etik kodlarını oluşturmaları açısından faydalıdır. Ancak kamu kurum ve kuruluşlarınca düzenlenen etik kodların yönetmelikten daha az etik davranış standartları benimsememeleri gerekir. Maddede böyle bir yükümlülük getiren herhangi bir düzenleme yoktur.

#### **Gerekçe 1:**

Kurumsal etik ilkelerini düzenleyen 26'ncı maddeye göre “yönetmelikle belirlenen etik davranış ilkeleri, kapsama dahil kurum ve kuruluşlarda uygulanmakla birlikte, ayrıca kurum ve kuruluşlar, yürüttükleri hizmetin veya görevin niteliğine göre, kendi kurumsal etik davranış ilkelerini, Kurul'un uygun görüşünü almak kaydıyla yönerge biçiminde düzenleyerek geliştirebilirler”. Kamu görevlileri için düzenlenen etik kodları kamu görevlilerinden beklenen minimum standartları ihtiva etmektedir. Dünyadaki uygulamanın bu yönde olduğu görülmektedir.

#### **Öneri:**

Yönetmeliğin 26'ncı maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmelidir.

#### ***Kurumsal Etik İlkeleri***

#### ***Madde 26:***

*“Bu yönetmelikle belirlenen etik davranış ilkeleri, kapsama dahil kurum ve kuruluşlarda uygulanmakla birlikte, ayrıca kurum ve kuruluşlar, yürüttükleri hizmetin veya görevin niteliğine göre, kendi kurumsal etik davranış ilkelerini, Kurul'un uygun görüşünü almak ve ‘bu yönetmelikten daha az standartta olmamak kaydıyla’ genelge biçiminde düzenleyerek geliştirebilirler”.*

### **3.2.2.6. Kurumların Etik İlkelerinin Kurul Tarafından Denetlenmesi**

#### **Sorun 1:**

Kurumlar tarafından düzenlenen etik standartların Kurul tarafından denetlenmesine ilişkin düzenleme eksiktir.

**Gerekçe 1:**

Dünyadaki uygulamalara bakıldığında kurumlar tarafından düzenlenen kurum içi etik davranış standartları en son ulusal etik kurullarınca denetlenmektedir. Bu denetim mekanizmasının mevzuatımıza dahil edilmesi gerekmektedir.

**Öneri 1:**

Yönetmeliğin 26'ncı maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmelidir.

**Madde 26:**

*“Bu yönetmelikle belirlenen etik davranış ilkeleri, kapsama dahil kurum ve kuruluşlarda uygulanmakla birlikte, ayrıca kurum ve kuruluşlar, yürüttükleri hizmetin veya görevin niteliğine göre, kendi kurumsal etik davranış ilkelerini, Kurul’un uygun görüşünü almak ve ‘bu yönetmelikten daha az standartta olmamak kaydıyla’ yönerge biçiminde düzenleyerek geliştirebilirler. Kurumlarca yönerge biçiminde düzenlenen kurumsal etik davranış ilkeleri en son Kurul tarafından denetlenir. Kurul’un onay vermediği hükümler yönergeden çıkarılır.”*

**3.2.2.7. Kurumsal Hesap Verebilirlik****Sorun 1:**

Yönetmelikte kurumsal hesap verebilirlikle ilgili düzenleme eksiktir.

**Gerekçe 1:**

Kamu yönetiminde etik için bireysel hesap verebilirliğin yanında kurumsal hesap verebilirlik de önem arz etmektedir. Kurul, herhangi bir kurumda etik dışı davranış tespit ettiğinde öncelikle ihlallerin en kısa zamanda ortadan kaldırılması için kurumu ikaz edebilir, ihlallerin devamı halinde Resmî Gazete’de bu kurumsal etik ihlalini ilan edebilir.

**Öneri 1:**

Yönetmeliğe aşağıdaki maddenin eklenmesi gereklidir.

### ***“Etik İlkelerin Kurumsal Olarak İhlali***

*Bu yönetmelikte geçen etik davranış ilkelerinin yaygın olduğu ve etik dışı davranışların kurumsal bir hal aldığı kurumlar, Kurulca tespit edilir. Kurul etik davranış ilkelerinin ihlalinin ortadan kaldırılması yönünde, söz konusu kurum derhal ikaz eder. İkaz sonucu etik dışı davranışların önlenmediği durumlarda Kurul söz konusu kurumun adını Resmi Gazete’de ilan eder.”*

### **3.2.2.8. İhbarcılarının Korunması**

#### **Sorun 1:**

Kamuda etik dışı faaliyetlerin ihbar edenlerin korunmasıyla ilgili düzenleme yetersizdir. Yönetmeliğin 12’nci maddesinde ihbar edenlerin adlarının gizli tutulacağı ve kendilerine herhangi bir zarar gelmemesinin garanti edileceği belirtilmektedir. Hüküm son derece muğlaktır. Etik kodların öncelikle açık ve anlaşılır olmaları gerektiğinden yola çıkarak, ihbar edenlerin korunma mekanizmalarının daha ayrıntılı tanımlanması gerekmektedir.

#### **Gerekçe 1:**

İhbar edenler günümüzde hesap verebilirlik mekanizmalarının vazgeçilmez birer unsuru haline gelmiştir. Bürokrasideki etik dışı faaliyetleri, hileleri, savurganlıkları ve suistimalleri ortaya çıkararak kişisel çıkarlar hesabına yazılacak büyük serveti devlet hazinesine döndürmeyi veya yolsuzlukları baştan engellemeyi başarmışlardır.

İhbar edenlerin kamu yönetiminde hesap verebilirliğin sağlanması konusunda sahip oldukları önem, bu kişilerin kendilerini etik dışı faaliyetleri ihbar etmeleri yönünde rahat ve güvende hissetmeleri için koruma mekanizmalarının oluşturulmasını gerekli kılmıştır.<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> Yargıtay, yolsuzluk yapan ya da suç işleyenleri cumhuriyet savcılıklarına şikayet eden vatandaşları cesaretlendirecek bir karar verdi. Karara göre şikayet edilen kişiler dava sonunda beraat etseler bile zarar gördüklerini öne sürerek kendileri hakkında suç duyurusu yapan kişilerden tazminat isteyemeyecek. Yargıtay 7. Hukuk Dairesi de, suçların kovuşturulması amacıyla yetkili makamlara yapılan suç duyurularının hukuka aykırı olmadığına ve bu nedenle tazminat istenemeyeceğine hükmederek yerel mahkemenin kararını onadı. Kararın gerekçesinde “Elinde şikayet veya başvuruyu destekleyen emare (belirti) bulunan kişi, şikayet hakkını kullanabilir. Şikayette bulunan kişi tazminatla sorumlu tutulamaz.” ifadesine yer verildi. Şikayet üzerine açılan davada beraat kararı verilse bile salt beraat kararının, şikayet hakkının hukuka aykırı olduğu sonucunu doğurmayacağı vurgulandı. Kararda şu değerlendirme yapıldı: “Kişilik hakkı ile hak arama özgürlüğünün çatıştığı durumlarda şikayet hakkının kötüye kullanılıp kullanılmadığı yönü üzerinde durulmalıdır. Kuşkusuz bu olgu saptanırken şikayet olunan eylemin varlığına ilişkin dolaylı ve zayıf da olsa emare olup olmadığına tespiti gerekir. Kuşkusuz bu emarelerin ya da belirtilerin mahkumiyeti gerektirecek güçte ve nitelikte olması gerekmez. Teknik anlamda kanıt niteliğinde bulunmasa dahi birtakım olayların ve belirtilerin varlığı yeterlidir. Yeter ki şikayet edilirken o olgular aşılmamış olsun. Gerçekten suçların kovuşturulması amacıyla yetkili makamlara yapılacak şikayetler hukuka aykırı sayılmazlar.” <http://www.zaman.com.tr/?bl=haberler&alt=&trh=20050326&hn=156770>



En çok kullanılan koruma yöntemi yasal koruma ve ihbar eden kişinin adının açıklanmamasıdır. Çoğunlukla ihbar eden kişiye karşı bir faaliyette bulunan kişi cezalandırılmaktadır.

İhbar eden kamu görevlisinin çalıştığı dairede kendisine karşı misilleme, dışlama ve haksız uygulamalar olduğunda Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun bu şikayetleri araştırması ve bu tarz faaliyetlerde bulunan kamu görevlilerinin cezalandırılması gerekmektedir. İhbar eden çalışana haksız davranan çalışanların etik kurullarınca uyarılması, devamı halinde de yaptırıma tabi tutulmaları gerekmektedir.

### **Öneri 1:**

Yönetmeliğin 12'nci maddesine aşağıda *italik* olarak belirtilen ibarelerin eklenmesi gereklidir.

### ***Yetkili makamlara bildirim***

#### ***Madde 12:***

“Kamu görevlileri, bu Yönetmelikte belirlenen etik davranış ilkeleriyle bağdaşmayan veya yasa dışı iş ve eylemlerde bulunmalarının talep edilmesi halinde veya hizmetlerini yürütürken bu tür bir eylem veya işlemden 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. *İhbar eden kamu görevlisine yaptığı ihbardan dolayı bir zarar gelmesi halinde çalıştığı kurum ve kuruluş amirleri bundan sorumlu olurlar. İhbar eden kamu görevlisinin çalıştığı dairede kendisine karşı ihbarı dolayısıyla misilleme, iş arkadaşlarınınca dışlanma ve diğer haksız uygulamalar söz konusu olursa Kamu Görevlileri Etik Kurulu bu daire yöneticilerini gerekli tedbirleri almaları için uyarır”.*

### **3.2.2.9. Yaptırımın Tekrar Edilmesi Gerekliliği**

#### **Sorun 1:**

Yönetmelik hükümlerinin ihlali söz konusu olduğunda uygulanacak yaptırım eksiktir.

#### **Gerekçe 1:**

Etik davranış kodlarının en önemli özelliği kamu görevlilerince okunduğunda anlaşılır olması ve kamu görevlilerinin hak ve yükümlülüklerini en açık ve sade dille düzenlemesidir. Bir kamu görevlisi sadece bu etik kodu okuduğunda kanuna bakmasa da etik davranış ilkeleriyle ilgili bütün yükümlülüklerini öğrenebilmelidir. Etik davranış kurallarını ihlal ettiğinde karşılaşacağı yaptırı-

rım mekanizmasının en sade ve açık dille aktarılması gerekmektedir. 5176 sayılı Kanunla belirlenen etik ilkelerin ihlali Resmi Gazete’de yayınlanma yaptırımına tabi tutulmuştur. Bu ihlalin yönetmelikte tekrar edilmesi ve aşağıdaki maddenin eklenmesi gerekmektedir.

#### **Öneri 1:**

#### **“Yaptırım**

*Kurul, başvuruya konu işlem veya eylemi gerçekleştiren kamu görevlisinin, etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemi olduğunu tespit etmesi ve bu kararın kesinleşmesi halinde, bu durumu Başbakanlık, Kurul kararı olarak Resmi Gazete ve yüksek tirajlı ilk üç gazete aracılığıyla kamuoyuna duyurur. Ancak, Kurul kararlarının yargı tarafından iptali halinde Kurul, yargı kararını yerine getirir ve Resmi Gazetede yayımlatır.*

*Yetkili disiplin kurulları Kanun’da ve Yönetmelik’te belirlenen etik davranış ilke ve kurallarının ihlali halinde Kanun’da belirlenen yaptırımları uygularlar.”*

### **3.3. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu**

#### **Sorun 1:**

Devlet Memurları Kanunu’nun 24’üncü maddesi devlet memurlarının görevleri ile ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı soruşturma ve kovuşturma yapılması ve haklarında dava açılmasını özel hükümlere tabi kılarak kamu görevlilerine yargısal ayrıcalık tanımıştır.

#### **Gereke 1:**

1013 tarihli Memurin Muhakematı Hakkında Geçici Kanunu’nun yerine yürürlüğe giren 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun, devlet memurlarının görevleriyle ilgili soruşturulmalarında özel hükümler getirmiştir. Bu husus, memurların yargılanmasında bir tür “dokunulmazlık”tır.

#### **Öneri 1:**

Kanun’un 24’üncü maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmelidir.

## ***Kovuşturma ve yargılama***

### ***Madde 24:***

*“Devlet memurları işledikleri suçlar dolayısıyla soruşturma ve kovuşturma için genel hükümlere tabidir.”*

## **3.4. 2531 Sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşlere Dair Kanun**

### **3.4.1. Kapsam**

#### **Sorun 1:**

2531 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinde kamu görevinden ayrıldıktan sonra yapılacak işler açısından sınırlama getirilmekle birlikte, üst düzey görevlere bilgi ve becerilerinden yararlanmak üzere özel sektör çalışanları arasından yapılacak atamalarla, herhangi bir kural, kayıt ve sınırlama bulunmamaktadır.

#### **Gerekçe 1:**

Özel sektörden kamu görevlerine atananların, her ne kadar bu kişi, kuruluş ve gruplarla organik bağlarını kestikleri kabul edilse de, bu kişi ve kuruluşların, atandıkları kamu idareleri nezdinde bulunabilecek talep ve işlemleriyle karşılaştıklarında nesnellikten uzaklaşabilmeleri, menfaat karşılığı olmasa bile, kayırmacılık güdüsüyle yolsuzluk olarak nitelendirilebilecek işlem ve kararlara imza atabilmeleri mümkündür. Bu alanda da, yeni düzenlemelerin yapılmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Amerika ve Kanada'da bu tarz düzenlemeler kamu görevinin suistimali veya istihdam kısıtlamaları başlıkları altında düzenlenmektedir. Kamu görevlilerinin eski çalıştıkları özel sektör kuruluşlarıyla bağlantıları tamamen kesilmeye çalışılmaktadır. Özellikle kişilerin kamu görevine geçmeden önce aldıkları yüklü emekli maaşları veya ikramiyeler ciddi takiplere konu olmaktadır.

Kamu faaliyetleri için özel ücretin yasaklanması taraftarları, kamu görevlisinin kamu görevine başladıktan sonra önceki işvereninden aldığı yüklü ayrılma tazminatının bir karşılığı olarak, oldukça küçük hizmetler vererek de olsa söz konusu şirkete ufak çıkarlar sağlayabileceğini, bunun da icrai faaliyetin etik değerlerini zedeleyeceğini savunmaktadırlar. Buradaki kritik nokta kamu görevlisinin önceki işvereninden aldığı ayrılma tazminatının marjinal olarak da olsa şirkete verdiği hizmetin üstünde olduğu durumda, kamu makamına geçtiğinde yapacağı kamu faaliyetleri için

eski işverenine borçlu olacaktır.<sup>108</sup> Yasal düzenlemeler icrai faaliyetin dürüstlüğünü tehlikeye atacak herhangi bir görüntünün oluşmasını bile engellemeye çalışmaktadır. Kamuoyu kamu görevine başlayan kişinin eski işvereninden aldığı yüklü paranın kamu hizmeti ifa ederken kendisini etkileyebileceğine ve kamu menfaati yerine özel çıkarların öne geçeceğine inanabilir. Bu tarz bir ödemede kamu görevlisinin özel sektör kuruluşu tarafından kiralandığı görünüşü uyanmaktadır.

Bu şekilde göreve atananların, özel sektörde belli süre içinde görev aldıkları kişi, kurum, kuruluşların, atandıkları kamu idaresi nezdindeki talep, işlem ve kararlarında yetki kullanmasının, bu kişi ve kurumların anılan idare yanındaki iş takiplerinin, bu konuda astı olarak görev yapan yetkililere talimat vermesinin yasaklanması, buna uymaması halinde cezai müeyyideye bağlanması ve yaptığı görevden alınmasına dair düzenlemeler yapılması yerinde olacaktır. Çıkar çatışmasının bu en önemli hallerinden birisiyle ilgili yapılacak çağdaş bir yasanın uygulamasının bir yönetmeliğe bağlanması da gerekli görülmektedir.

### **Öneri 1:**

Kanun'un 2'nci maddesine aşağıdaki fıkranın eklenmesi gereklidir.

### ***Yasak ve süresi***

### ***Madde 2:***

*“Kamu görevlilerinin özel sektörde bir seneden fazla olmak üzere görev aldıkları kişi, kurum, kuruluşların, atandıkları kamu idaresi nezdindeki talep, işlem ve kararlarında yetki kullanması yasaktır. Bu kişilerin anılan idare yanındaki iş takipleri ve bu konuda astı olarak görev yapan yetkililere talimat vermesi yasaktır. Bu yasağa uyulmadığı durumlar görevden çıkarma nedeni sayılır ve kamu görevlisi görevden alınır.”*

## **3.4.2. Ceza**

### **Sorun 1:**

Kanun'un 4'üncü maddesindeki yaptırım (6 aydan 2 yıla kadar hapis ve 10.000 liradan az olmamak üzere ağır para cezası) caydırıcı nitelikte değildir.

---

<sup>108</sup> Bkz. Beth Nolan, *Public Interest, Private Income: Conflicts and Control Limits on Outside Income of Government Officials*, NORTHWESTERN UNIVERSITY LAW REVIEW 87, (1992), s. 89; Beth Nolan, *The Corporate Termination Bonus for Executives Entering Public Service: Proper Government Recruiting Aid or Conflict of Interest*, SOUTHERN CALIFORNIA LAW REVIEW 49, (1976), s. 861.

Kanunda görevden ayrılan kamu görevlileri için yasaklama ve ceza hükmü getirilmesine karşın, Kanun'un 2'nci maddesi bağlamında yasaklı dönem içinde anılan kişileri çalıştıran özel sektör görevlileri için bir yasaklama ve ceza hükmü getirilmediği görülmektedir.

#### **Gerekçe 1:**

Kanun ile öngörülen yaptırım zayıf kalmaktadır. Özellikle para cezası hükmünün değişmesi gerekmektedir.

Kamu görevlilerinin görevlerinden ayrılmalarından sonraki iki yıllık süre içinde, bölüm ya da kurumlarıyla iş ilişkisi içine girmesi ve üç yıllık süre içinde ise, eskiden görev yaptığı bölümün çalışma alanında etkinlikte bulunması ya da aracılık etmesi yasaktır. Uluslararası düzenlemeler hem kamu görevlilerine hem de özel sektör kuruluşlarına bu çeşit bir yükümlülük bahşetmektedir. Özellikle kamu görevlilerinin çalıştıkları özel sektör kuruluşlarını eski iş yerlerine karşı temsil etmeleri kesinlikle yasaklanmıştır. Kamu görevlilerini bu şekilde çalıştıran kuruluşlar da cezalandırılmaktadırlar.

#### **Öneri 1:**

Kanun'un 4'üncü maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmelidir.

#### **Ceza**

#### **Madde 4:**

*“Bu Kanuna aykırı harekette bulunanlar bir yıldan üç yıla kadar hapis ve 10.000 YTL'den az olmamak üzere ağır para cezası ile cezalandırılırlar.*

*Yukarıda sayılan kişileri yasaklı dönem içerisinde çalıştıran özel sektör kuruluşları 10.000 YTL'den az olmamak kaydıyla para cezasına çarptırılır.”*

### **3.5. 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu**

3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'nun amacı 1'inci maddede şu şekilde belirtilmiştir: “Bu kanunun amacı, rüşvet ve yolsuzluklarla mücadele cümlesinden olarak; bu kanunda sayılanların mal bildiriminde bulunmalarını, bildirimlerin yenilenmesini, mal edinmelerin denetimiyle, haksız mal edinme veya gerçeğe aykırı bildirimde bulunma ha-

linde uygulanacak hükümleri, bu Kanunda belirlenen suçlarla bazı suçlardan dolayı kamu görevlileri ve suç ortakları hakkında takip ve muhakeme usulünü düzenlemektir.”

Kanun'un 1'inci maddesinde geçen haksız mal edinme, Kanun'un 4'üncü maddesinde şu şekilde tarif edilmiştir: “Kanuna veya genel ahlaka uygun olarak sağlandığı ispat edilmeyen mallar veya ilgilinin sosyal yaşantısı bakımından geliriyle uygun olduğu kabul edilemeyecek harcamalar şeklinde ortaya çıkan artışlar, bu Kanunun uygulanmasında haksız mal edinme sayılır.”

Kanunun 17'nci maddesi kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerle ilgili olarak daha kapsamlı ifadeler içermektedir. Kanun'un 2'nci maddesinde mal bildiriminde bulunacaklar, 5'inci maddesinde bildirimlerin konusu, 6'ncı maddesinde bildirim zamanı, 8'inci maddede ise bildirimlerin verileceği merciler yer almıştır. Mal bildirimleri ile ilgili ayrıntılı esaslar 10.08.1990 tarih ve 90/748 sayılı Yönetmelik ile düzenlenmiştir.

Söz konusu kanunun mal bildiriminde bulunacak şahıslar kapsamına, her türlü seçimle işbaşına gelen kamu görevlileri ve dışarıdan atanan Bakanlar Kurulu üyeleri, (muhtarlar ve ihtiyar heyeti üyeleri hariç), genel ve katma bütçeli daireler, il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluş veya alt kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri, siyasi parti genel başkanları vs. girmektedir. Mal bildiriminde bulunmayanlara bildirimlerin verileceği mercilerce ihtarda bulunulur. İhtarın kendisine tebliğinden itibaren 30 gün içinde mazeretsiz olarak bildirimde bulunmayanlara üç aya kadar hapis cezası verilir (Md. 10). 12, 13 ve 14'üncü maddeler ise mal bildiriminde bulunmayan, gerçeğe aykırı bildirimde bulunan ve haksız mal edinen kimseler için kanunun öngördüğü yaptırımları içermektedir.

### **3.5.1. Mal Bildirimlerinin Karşılaştırılması**

#### **Sorun 1:**

3628 sayılı Kanun'un en önemli hükümlerinden birisi, son olarak verilen mal bildirimlerinin yetkili merci tarafından daha önceki bildirimler ile karşılaştırılması yükümlülüğüdür. Ancak bu yükümlülük içindeki inceleme görevinin, hangi ölçülere göre yapılacağına dair açıklayıcı düzenlemeler mevcut değildir.

#### **Gerekçe 1:**

Böyle bir düzenlemenin olmayışı, kanunun amaç ve ruhuna aykırı düşmektedir. Ayrıca Kanun'un etkin şekilde uygulanması bu şekilde engellenmektedir.

### **Öneri 1:**

Son olarak verilen mal bildirimlerinin, yetkili merci tarafından daha önceki bildirimler ile karşılaştırılması görevinin, hangi ölçülere göre yapılacağına dair açıklayıcı düzenlemeler yapılmalıdır.

## **3.5.2. Türk Uyruklulardan Alınan Hediyeler**

### **Sorun 1:**

Kanun'un 3'üncü maddesi, kamu görevlilerinin genel anlamıyla "Türk uyrüğunda" olmayan herhangi bir özel veya tüzel kişi veya kuruluştan aldıkları belli bir değerin üzerinde değere sahip hediyelerini kendi kurumlarına teslim etme zorunluluğunu getirdiği halde, Türk uyrüğunda olan kişi ve kuruluşlardan kabul edilebilecek hediyeler ile ilgili bir düzenleme getirmemiştir. Buna karşılık, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 29'uncu maddesiyle kamu görevlilerinin hediye kabul etmeleri tamamıyla yasaklanmıştır.

Ayrıca söz konusu hüküm uyarınca 3 bin 500 YTL'yi aşan hediyeler ilgili kuruma teslim edilmelidir. Bu düzenlemelerin iki açıdan sakıncası vardır. İlki 3 bin 500 YTL'nin günümüz şartlarında bir kamu görevlisinin geliri düşünülduğünde hiç de azımsanamayacak bir meblağ oluşudur. İkincisi ise kamu görevlilerine ve eşlerine bu yükümlülük, hediyein ancak yabancı kamu tüzel veya gerçek kişisi veya Türk uyrüğunda olmayan herhangi bir gerçek veya tüzel kişi tarafından verilmesi durumunda getirilmiştir. Kanun Türk uyrüğuna tabi gerçek veya tüzel kişi tarafından kamu görevlisine hediye verilmesi mevzusunu düzenlememektedir. Bu hükümlerin Türk uyrüğuna tabi gerçek veya tüzel kişiler tarafından verilen hediyeleri de kapsayacak şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Diğer yandan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik 15'inci maddede uluslararası ilişkilerde nezaket ve protokol kuralları gereğince, yabancı kişi ve kuruluşlar tarafından verilen hediyelerden, 3628 sayılı Kanunun 3'üncü maddesi hükümleri saklı kalmakla birlikte, söz konusu maddede belirtilen sınırın altında kalanlar da beyan edilir şeklinde bir düzenleme getirmektedir. Buna göre 3 bin 500 YTL'nin altında olan hediyeler de beyan kapsamına alınmaktadır. Ancak doğrudan ilgili kuruma iade etmekle ilgili bir düzenleme getirilmediğinden hukukumuzda bu konuda hâlâ bir açık olduğu ortadadır.

### **Gereke 1:**

Bu yasaklamaya rağmen, kamu görevlilerinin iş sahiplerinden hediye kabul etmeleri, hatta yönetici konumundaki kamu görevlilerine çok yüksek değerleri bulan hediyeler getirilmesi neredey-

se olağan hale gelmiş; bazı içtihat kararlarında bile, kabul edilen hediyein değerine göre bunun rüşvet olup olmayacağı hususunda görüş belirtilmiştir. Diğer yandan kanunun yasak kapsamına Türk uyruğunda olmayan gerçek veya tüzel kişileri dahil edip de Türk uyruğunda olanların dahil edilmemesi yolsuzlukla mücadeleyi oldukça kısıtlamaktadır.

### **Öneri 1:**

Kanun'un 3'üncü maddesinde, aşağıda *italik* olarak gösterilen değişiklikler yapılmalıdır.

### ***Hediye***

### ***Madde 3:***

“Yukarıdaki maddede sayılan kamu görevlileri, milletlerarası protokol, mücamele veya nezaket kaideleri uyarınca veya diğer herhangi bir sebeple, yabancı devletlerden, milletlerarası kuruluşlardan, sair milletlerarası hukuk tüzelkişiliklerinden, Türk uyruğunda olmayan herhangi bir özel veya tüzelkişi veya kuruluştan; aldıkları tarihteki değeri *on aylık net asgari ücret* toplamını aşan hediye veya hibe niteliğindeki eşyayı aldıkları tarihten itibaren bir ay içinde kendi kurumlarına teslim etmek zorundadırlar. *Bu yasak Türk uyruğunda olan özel ve tüzel kişiler için de geçerlidir.*

Ancak, yabancı devlet adamları ve milletlerarası kuruluş temsilcileri tarafından verilen imzalı hatıra fotoğraflarının çerçeveleri bu madde hükümlerine dahil değildir.”

## **3.5.3. Harcamaların Tespiti**

### **Sorun 1:**

Kanun'un 4'üncü maddesinde “haksız mal edinme” başlığı altında ilgilinin sosyal yaşantısı bakımından, geliriyle uygun olduğu kabul edilemeyecek harcamalar şeklinde ortaya çıkan artışların; bu kanunun uygulamasında haksız mal edinme sayılacağı belirtildiği halde, 3628 sayılı Kanun'un uygulama yönetmeliğinde, bu harcamanın nasıl tespit edileceği ve bu tespite kimlerin yetkili olduğu hususunda hükümler yoktur.

### **Gerekçe 1:**

Yönetmelikte söz konusu hükmün olmayışı uygulamada karışıklıklara sebep olmaktadır.



### **Öneri 1:**

Yönetmelikte, bu harcamanın nasıl tespit edileceği ve bu tespite kimlerin yetkili olduğu hususunda da hükümler düzenlenmelidir.

### **3.5.4. Bildirimlerde Süre Uzunluğu**

#### **Sorun 1:**

Bildirimlerin yenilenmesi için öngörülen 5 yıllık süre uzundur.

#### **Gerekçe 1:**

Beş yıllık dönem Türkiye'deki etik dışı faaliyetlerin sıklığı göz önüne alındığında oldukça uzundur. Bu sürenin, kamu görevlilerinin tümü için bir seneye indirilmesi bildirim formlarının önceki yılların bildirimleri ile kıyaslamaları içerecek ve değişmelerin nedenlerini artışlarının kaynaklarını gösteren bir yapıya kavuşturulması çok yararlı olacaktır. Mal bildirimlerinin üst görevlere atamalarda değerlendirilen, atama kararlarını etkileyen ve işlemin vazgeçilmez koşulu haline getirecek yasal düzenlemeler mutlaka yapılmalıdır.

### **Öneri 1:**

Kanun'un 7'nci maddesi aşağıda *italik* olarak gösterilen şekilde değiştirilmelidir.

#### ***Bildirim yenilenmesi***

#### ***Madde 7:***

"Bu Kanun kapsamındaki görevlere devam edenler, *her sene*, en geç şubat ayı sonuna kadar bildirimlerini yenilerler.

Yeni bildirimler yetkili merci tarafından daha önceki bildirimler ile karşılaştırılırlar."

### **3.5.5. İhbarcıya İkramiye**

#### **Sorun 1:**

Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun, Gümrük Kanunu gibi kanunlardaki düzenlemeye benzer olarak, bu kanunun uygulanmasında da, ihbarı doğru çıkan ihbarcıya ikramiye verilmesi

düşünülebilir. Yukarıda değinmeye çalıştığımız düzenlemeler yanında, “ihbar ikramiyesi” hususunda da mevcut kanuna bir ilave yapılması, yolsuzlukları ve kamu yönetiminde etik dışı faaliyetleri önlemede etkin olabilecektir.

#### **Gerekçe 1:**

İhbarcılar etik dışı faaliyetlerin ortaya çıkmasında oldukça büyük önem arz etmektedirler. Üstelik uluslararası anlaşmaların çoğunda ihbarı doğru çıkan kişiye ikramiye verilmesine dair hükümler mevcuttur. Kanun’a, ihbarı doğru çıkan kişiye, suç işlenmiş olsa idi devletin uğrayacağı zararın % 20’si kadar ikramiye verileceği yönünde bir hüküm eklenmelidir.

#### **Öneri 1:**

Kanun’a aşağıdaki madde eklenmelidir.

#### ***“İhbarcıya verilecek ikramiye***

*Bu Kanun hükümleri uyarınca ihbarı doğru çıkan kişiye suç teşkil eden fiilin idareye vereceği zararın % 20’si kadar ikramiye verilecektir.”*

### **3.5.6. Mal Bildirimlerinin Takibi**

#### **Sorun 1:**

Mal bildirimleri dikkatli takip edilmemektedir. Dolayısıyla, söz konusu kanunla getirilen yükümlülük işlevsiz kalmaktadır.

#### **Gerekçe 1:**

Ülkemizde tüm kamu görevlileri için zorunlu olan senelik mal bildiriminde bulunma yükümlülüğü etkin bir biçimde denetlenmediğinden işlevsiz kalmaktadır. Bugünkü uygulamada mal bildirimleri, işlem şeklinde bir belgenin doldurulmasından ibaret kalmaktadır.

#### **Öneri 1:**

Bu mal bildirimlerinin dikkatli takibi ile kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlere karışanların ve çıkar çatışması durumunda kişisel çıkarları öne çıkarıp memuriyetini suistimal edenlerin tespiti sağlanabilir. Ayrıca dikkatlice incelenen mal bildirimleri etik dışı faaliyetler konusunda caydırıcı olabilir.

### 3.5.7. Ayrıcalıkların Uygulanması

#### **Sorun 1:**

3628 sayılı Kanun'un 17'nci maddesi, yolsuzluk suçlarından ötürü sanık olanlar hakkında izin sistemi öngören Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanmayacağını öngörmüştür. Yolsuzluk suçlarını bu hükümle oldukça isabetli bir şekilde ayrıcalık kapsamı dışına alırken, bu hükmün müsteşarlar, valiler ve kaymakamlar hakkında uygulanmayacağı düzenlenmiştir.

#### **Gerekçe 1:**

İleriki bölümlerde oldukça ayrıntılı bir biçimde açıklanacağı üzere, kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlarda zaten oldukça ayrıcalıklı bir sistem getiren düzenlemelerin yanında bir de birtakım kamu görevlilerini kapsam dışında bırakmak, ne eşitlik ilkesi, ne yargılamanın birliği ilkesi ne de erkler ayrılığı ile bağdaşır.

Yolsuzlukla mücadele amacıyla, kamu görevlilerinin kamu gücünü ya da kamu otoritesini görev tanımları dışında kullanmasının önlenmesi ve kamu gücünün ya da otoritesinin görev tanımı dışında kullanılmasının sonucu olarak ortaya çıkan haksız mal edinmenin önüne geçilmesi için, kamu görevlileri hakkında ağır yaptırımlar getiren kanunun, kamu gücünü ve otoritesini daha büyük ölçüde elinde bulunduran müsteşar, valiler ve kaymakamların soruşturma usulünü özel yöntemlere bağlaması, kanunun amacıyla çelişmektedir. Merkezde bulunan müsteşarlar ile illerde ve ilçelerde devleti temsil eden vali ve kaymakamların özel soruşturma yöntemlerine tabi olması, devletin saygınlığı ve bu kişilerin haksız mal edinmelerinin önlenmesi amacını gerçekleştirmek bakımından yetersizdir. Bu nedenle müsteşar, vali ve kaymakamların da kamu görevlileri gibi bu kanuna tabi olarak haklarında takip ve muhakeme yapılması sağlanmalıdır.

#### **Öneri 1:**

Kanun'un 17. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları yürürlükten kaldırılmalı ve aşağıdaki şekilde bir düzenleme yapılmalıdır:

#### ***Soruşturma***

#### ***Madde 17:***

*"Bu Kanunda yazılı suçlarla, irtikap, rüşvet, ihtilas ve zimmete para geçirme, görev sırasında veya görevinden dolayı kaçakçılık, resmi ihale ve alım ve satımlara fesat karıştırma, devlet sır-*

*larının açıklanması veya açıklanmasına sebebiyet verme suçlarından veya bu suçlara iştirak etmekten sanık olanlar hakkında Memurlar ve Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanmaz ve bu suçları işleyen bütün kamu görevlileri için soruşturma ve kovuşturma usulleri genel hükümlere tabidir.”*

### **3.6. Genel Olarak Kamu Yönetiminde Etik İle İlgili Öneriler**

#### **3.6.1. Kurumsal Etik Kodlarının Hazırlanma Sürecinde Değerlerin Tanımlanması ve Sistemleştirilmesi**

Tek bir alanı odak noktası almayıp kamu sektöründe karar verme sürecinin bütün önemli unsurlarını kapsayacak bir değerler dizgesi oluşturulması, kamu sektöründe etik standartların yerleştirilmesi açısından daha faydalı bulunmaktadır. Günümüzde kamu yönetiminde temel etik değerlerin sistemleştirildiği işlevsel ve etkili bir etik kodun; bireysel değerler, profesyonel değerler, kurumsal değerler, hukuki değerler ve kamu yararı değerlerini iyi tanımlamış ve aralarındaki ayrımları önem sırasına göre iyi sistemleştirmiş kod olduğu yönünde fikir birliği mevcuttur. Özellikle kamu yararının bir değer olarak kamu hizmeti mesleği deontolojisinin ayrılmaz bir parçası olduğu vurgusu etik kodlarda açıkça yapılmalıdır.

#### **3.6.2. Temel Etik Değerlerin Güncelleştirilmesi İçin Gerekli Mekanizmaların Kurulması**

OECD tarafından yapılan araştırmalar ülkelerin son on senede kamu hizmeti temel etik değerlerini yenilediğini göstermektedir. Bu yenileme sırasında ülkeler ilgili personeli yenileme sürecine dahil etmenin gerekliliğini kabul etmişlerdir. Bunun nedeni değerlerin karşılıklı anlaşılmasının sağlanması ve uygulamada sorun çıkmasının engellenmesidir. Bazı durumlarda bu yardımlaşma kamu sektörünü de aşarak toplumun daha geniş alanına yayılmıştır. Buradaki amaç vatandaşların değerlerin güncelleştirilmesinden haberdar edilmesi ve toplumda kamu sektörü hakkında olumlu değer yargılarının oluşmasının sağlanmasıdır.

Bu bağlamda;

- Temel etik değerlerin güncelleştirilmesi söz konusu olduğunda müzakere metodu kullanılmalı,
- Toplumun daha geniş kesiminin yorum ve görüşleri dikkatlice tetkik edilmeli ve bu yorumların güncelleştirme sürecinde kılavuzlardan biri olarak kabul edilmeli,
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nca yayınlanan güncelleştirilmiş temel etik değerler konusunda sivil toplum kuruluşları ve ilgili grupların fikirleri dikkate alınmalı ve bu konuda katılımçılık sağlanmalıdır.

### **3.6.3. Kamu Yönetiminde Etik Standartların Kurumsal Kültürün Bir Parçası Haline Getirilmesi**

Etik standartların gerçekten işlevsel olması isteniyorsa kurumsal kültürün bir parçası olmaları gerekir. Kurumsal kültürün bir parçası haline alan etik standartlar kurumsal dürüstlüğü ve hesap verebilirliği geliştirir. Bununla birlikte kamu görevlilerinin bir kamu güveni unsuru olan bu standartlara uyum konusunda büyük bir sorumluluk taşıdıklarında hem fikir olmaları gerekir. Kamu görevlilerinin kamu görevine başlamalarıyla tabi oldukları etik davranış standartlarının, kendilerinden beklenen kabul edilir davranışın minimum standartları olduğunu ve aslında toplumun, kamu görevlilerinden daha fazlasını beklediğinin de farkında olmaları gerekir. Nihayetinde toplumun gözünde kamu hizmetinin amacı, vatandaşların beklentilerine maksimum düzeyde cevap vererek, kamu menfaatinin sağlanmasıdır. Kamu yönetiminde etik standartların kurumsal kültürün bir parçası haline getirilmesi için şu metodlar izlenmelidir:

- Kurum ve kuruluşların, faaliyet alanlarının özelliklerini de göz önünde bulundurarak, kurumsal etik davranış ilkelerini Kamu Görevlilerinin Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik'teki etik standartlardan aşağı olmamak şartıyla belirleyebilmeleri gerekir.
- Etik standartların kurumsal kültürün bir parçası haline getirilmesi konusunda, kurum yöneticilerine kamu görevlilerine rehber olma ve vizyon sağlama konusunda büyük bir sorumluluk düşmektedir.
- Etik standartların çalışanlara aktarılması için kurum içi eğitim çalışmaları yapılmalıdır. İlgili kurumun faaliyet alanının özelliklerine göre düzenlenmiş etik standartların çalışanlara aktarılması için broşür ve el kitapçıkları dağıtılmalı, etik ikilemlerle veya etik standartlara uyumla ilgili sorunlar gündeme geldiğinde kurum çalışanlarının da katılımları sağlanarak toplantılar düzenlenmelidir.

### **3.6.4. Kamu Yönetiminde Temel Etik Değerlerin ve Standartların Kamu Görevlilerine Aktarılması**

Temel etik değerlerin merkezi ve sistematik yöntemlerle kamu görevlilerine bildirilmesi kamu görevlilerinin vazifelerini etik değerlerle uyumlu olarak ifa etmeleri açısından gereklidir. Günümüzde gittikçe artan sayıda ülke kamu görevlilerine etik değerlerin aktarılması amacıyla bağlayıcı hukuki mekanizmalar düzenlemekte ve eğitim çalışmaları yapmaktadır.

Bu bağlamda,

- Temel etik değerlerin ve standartların çalışanlara aktarılması için el kitapçıkları ve broşürler hazırlanmalıdır.

- El kitapçıkları ve broşürlerle aktarım konusunda izlenecek yol, öncelikle etikle ilgili yasal düzenlemelerin çalışanlara normlar hiyerarşisi sistematüğını izleyerek aktarılması ve ihlal durumunda yaptırımların açıklanmasıdır.

- Yasal düzenlemeler ve ihlaller aktarıldıktan sonra spesifik olaylar örnek gösterilerek vaka incelemelerinin ayrıntılı, açık ve kolayca anlaşılır bir dille anlatılması gerekmektedir.

- Teknolojinin olanakları kullanılmalı, çalışanların vakaları daha iyi anlayabilmeleri için videolar ve benzeri teknolojiler kullanılmalıdır.

- Günümüzde gelişmiş ülkelerde olduğu gibi yeni teknolojiden yararlanarak çalışanlara etik yükümlülüklerini bildirmek gerekmektedir. Etik değerler internet ve cd-romlarla kamu görevlilerine bildirilmelidir.

- Periyodik seminer ve konferanslar düzenlenmeli, uzman kişiler konu hakkındaki bilgi ve deneyimlerini aktarmalıdır.

### 3.6.5. İdeal Etik Davranış Kodunun Özellikleri

İdeal Etik Davranış Kodu özlü ve esnek yapıları, basit ve açık anlatımlarıyla bütün kamu sektörü çıkar çatışması politikasının standartlarını ortaya koymalı, spesifik ilişkilere ve yaşanan toplumsal ve politik değişimler sonucu ortaya çıkan yeni sorunlara dikkat çekmeli ve çözümler getirmelidir.

İdeal bir etik kod şu özellikleri ihtiva etmelidir:

- **Hazırlık ve güncelleştirilme sürecinde toplumun büyük kesiminin katılımı sağlanmalıdır.** Kamu sektörünün tabi olduğu temel etik değerler toplumun bütününün birincil menfaatinin ilgilendirir. Etik kodların hazırlanması ve bu kodların ihtiva ettiği değerlerin güncelleştirilmesi sürecinde, toplumun geniş kesiminin ortak iradesinin yansması, kamuda etik dışı faaliyetlerin engellenmesi yönünde duyulan ihtiyaca daha etkili bir biçimde cevap verebilecektir.<sup>109</sup> Bu bağlamda sivil toplum örgütleri, ilgili birlikler, medya ve vatandaşların tümünün bu sürece katılımının sağlanması gerekir.

- **Taslaklarla ilgili yorumlar dikkatlice incelenmeli, kamu görevlilerinin talep ve eleştirileri dikkate alınmalıdır.** Kuralların hazırlanması ve geliştirilmesinde kamu görevlilerinin görüşleri alınmalıdır. Böylece kuralların kabulü kolaylaşabilir. Katılımcı ve somut olaylara dayalı olarak kuralları geliştirme çalışmaları mesleki sosyalleştirmeyi de hızlandırabilir. Değişik sektörleri ilgilendiren davranış kuralları geliştirirken ilgili sektörlerin temsilcilerinin katıldığı bir yapı oluşturulmalıdır.

---

<sup>109</sup> MALİYE MÜFETTİŞLERİ YARDIMLAŞMA DERNEĞİ, KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUN TASARISININ DENETİME İLİŞKİN DÜZENLEMELERİ HAKKINDA, (Ocak 2004)

• **Etik kod eğitim, denetim ve yaptırım mekanizmalarıyla desteklenmelidir.** İyi düzenlenmiş bir kod, etik eğitimi ve çalışan yönlendirmesiyle (etik broşürleri, somut olayların incelendiği ayrıntılı etik el kitapçıkları), etikle ilgili tavsiye görevini yerine getiren etik memurları, soruşturma ve teftiş organlarıyla desteklenmelidir. Etik kodları, bütün bu unsurlar ve güçlü yaptırımlar olmadan yalnızca işe yaramaz belgeler olarak görülmekten ve ihmal edilmekten kurtulamayacaktır.<sup>110</sup> Ayrıca üst düzey yöneticilerin açıkça benimsediği ve kurumsal kültürün bir parçası olarak kabul edilen etik kodların çalışanlar ve toplum tarafından daha fazla saygı göreceği de bir gerçektir.

• **Etik kodlar açık ve kapsamlı olmalı, kolayca anlaşılabilir bir dille yazılmalıdır.** Etkili bir etik sisteminin en önemli unsurlarından biri açık ve kapsamlı bir etik koddur. Açık, duyarlı, kolayca anlaşılır bir dille yazılmış ve kamu görevlilerinin hukuki danışmana sormaya gerek duymadan anlayabilecekleri bir etik kod ideal olmalıdır. Kamu görevlilerinin çoğu, yükümlülüklerinin ve sorumluluklarının ve etik kodlarının ihlallerinin sonuçlarının açık ve kesin olarak düzenlendiği etik kodlarını tercih etmektedirler.

• **Ulusal etik kodu etik konusunda yeknesaklık sağlayacak şekilde düzenlenmelidir.** Etik kodu her seviyedeki kamu görevlisine uygulanacak minimum standartları ortaya koymalı ve kamu yönetiminde etik standartlar konusunda yeknesaklık sağlayacak şekilde düzenlenmelidir.

• **Üst düzey kamu görevlilerine daha katı standartların getirilmesi gerekmektedir.** Etik kodlardaki standartlar kamu görevlilerinin yükümlülükleri ve üstlendikleri görevin derecesiyle doğru orantılı olmalıdır. Yüksek rütbeli kamu görevlilerine, yöneticilere veya liderlere, daha katı standartların getirilmesi etik kodun öngörmesi gereken başlıca düzenlemelerden biridir.<sup>111</sup>

• **Kuşkusuz, etik davranış ilkelerinin belirlendiği etik kodlar bir kurum ya da meslek temsilcilerinin etik davranış geliştirmeleri için gerekli, ancak yeterli değildir.** Hükümet ve devlet kurumlarına güven ya da güvensizlik, refah, ekonomik ve toplumsal sorunlar gibi unsurların da, etik davranış kodların yaşama geçirilmesinde dikkate alınması gerekir.

---

<sup>110</sup> 1995 senesinde İngiltere Başbakanı kamu görevlilerinin etik davranış standartları hakkında kamudaki mevcut endişeleri incelemek için özel bir komite kurmuştur. Bu komitenin diğer bir görevi de kamuda en yüksek davranış standartlarının sağlanması için tavsiyelerde bulunmaktır. Altı hafta süren kamuoyu yoklamaları sonunda ellerine geçen iki bin kadar mektup ve kamuda etik dışı faaliyetlere maruz kalan yüz kadar tanığın beyanlarının incelenmesi sonunda Kamu Yaşamında Standartlar Komitesi (Nolan Komitesi) 1995 yılında ilk raporunu sunmuştur. Bu raporda kamudaki genel etik prensipler güncellenmiş halleriyle düzenlenmiştir. Oluşturulan bu güncel temel etik değerler İngiltere’de o yıllarda yapılan kamu hizmeti reformlarının bir parçasıdır. Toplumun geniş bir kesiminin, uzmanların ve çıkar gruplarının görüşleri alınarak hazırlanan güncel etik değerler İngiliz kamu sektöründe uzun yıllar etkili olmuştur. Bkz. <http://www.public-standards.gov.uk/>.

<sup>111</sup> Bkz. COUNCIL OF GOVERNMENT ETHICS LAW (COGEL) REPORT, ETHICS AND LOBBYING: LEGISLATION AND LITIGATION, (1991); Earl Molander, *A Paradigm for Design, Promulgation and Enforcement of Ethical Codes*, JOURNAL OF BUSINESS ETHICS, NO: 6, (1987), s. 619; Michael Hyman, Robert Skippex, Richard Tansey, *Ethical Codes Are Not Enough*, BUSINESS HORIZONS, (Mart, Nisan 1990), s. 15-22; Steven Hays, Richard Gleissner, *Codes of Ethics in State Government: A National Survey*, PUBLIC PERSONNEL MANAGEMENT, 10, NO: 1, (1981), s. 48-58; Patricia Ingraham, *Policy Implementation and the Public Service*, in ROBERT DENHARDT, E. JENNINGS EDS., THE REVITALIZATION OF PUBLIC SERVICE, (1987), s. 145-55; John Rohr, *Ethical Issues in French Public Administration: A Comparative Study*, PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW, (Temmuz-Ağustos 1991), s. 285.

- **Etik kodun anlaşılabilir olabilmesi için fazla sayıda tanım ve istisna içermemelidir.**

Tanımların minimumda tutulması ve kamu görevlilerinin görevlerini genişletmemesi gerekir. Amaç, sadece etik kodu okuyan, anlayan kamu görevlisinin, kamu yönetiminde etikle ilgili diğer kanunları ve yasal düzenlemeleri okumasa dahi bu kanunları ve yasal düzenlemeleri ihlal etmeyeceği garanti edilmelidir.<sup>112</sup>

- **Etik kod kamu görevlilerine kılavuzluk edecek ve onları koruyacak kapsamlı bir “yap” ve “yapma”lar listesi olmalıdır.** Kamu görevlilerinin çoğu tarafından bir tehdit olarak algılsa da, etik kod çalışanlara hangi kurallarla bağlı olduklarını açıkça ortaya koyduğundan ve kendilerinden her zaman için “küçük bir iyilik” isteme potansiyeli olan yakınlarından, ailelerinden, özel sektör kuruluşlarından koruduğu için kamu görevlilerinin en yakın arkadaşı durumundadır. Yasama meclisinde etikle ilgili bir kanun kabul edileceği zaman bu noktanın göz ardı edilmemesi gereklidir. Rüşvetle ve yolsuzlukla ilgili kanunlar doğaları gereği kamu görevlilerinin dürüstlüğü sorgulayan sert araçlar olmalarına rağmen, etikle ilgili yasal düzenlemelerin kamu görevlilerine destek veren enstrümanlar olarak lanse edilmeleri gerekir.<sup>113</sup>

İyi düzenlenmiş bir kod, etik eğitimi ve çalışan yönlendirmesiyle (etik broşürleri, somut olayların incelendiği ayrıntılı etik el kitapçıkları), etikle ilgili tavsiye görevini yerine getiren etik memurları, soruşturma ve teftiş organlarıyla desteklenmelidir. Etik kodları, bütün bu unsurlar ve güçlü yaptırımlar olmadan yalnızca işe yaramaz belgeler olarak görülmekten ve ihmal edilmekten kurtulamayacaktır.<sup>114</sup> Ayrıca üst düzey yöneticilerin açıkça benimsediği ve kurumsal kültürün bir parçası olarak kabul edilen etik kodların çalışanlar ve toplum tarafından daha fazla saygı göreceği de bir gerçektir.

---

<sup>112</sup> Bkz. Mark Davies, *Ethics in Government and the Issue of Conflicts of Interest*, in YASSIN EL-AYOUTY, KEVIN J. FORD, MARK DAVIES, WILLIAM P. CARTER EDS., *GOVERNMENT ETHICS AND LAW ENFORCEMENT: TOWARD GLOBAL GUIDELINES*, (2000), s. 101. [Bundan böyle Davies, *Ethics in Government and the Issue of Conflicts of Interest* diye anılacaktır.] Aynı yön-deki görüş için bkz. OECD, 1996, OECD, 2000, OECD, 2003.

<sup>113</sup> Örneğin aşağıdaki New York State etik yasası oldukça karmaşık ve muğlak olduğundan kötü bir etik düzenlemesidir. ABD’de bir mahkeme bu hükmü oldukça muğlak olarak yorumlamıştır. Bkz. *People v. Moore*, 85 Misc. 2d 4, 377 N.Y.S. 2d 1005, (Fulton County Ct.).

“Hiç bir kamu görevlisi veya memur, değeri yetmiş beş dolar ve üzerinde olan para, hizmet, kredi, seyahat, eğlence, konuk-severlik, şey ya da vaat, veya diğer herhangi bir formda, kendisini resmi görevlerini ifa ederken tesir altına alma kastını taşıdığı veya mantıken tesir altına almayı beklediği veya herhangi bir resmi faaliyet için kendisine sağlanan bir kazanç olması amacıyla sunulduğu hiçbir durumda, doğrudan veya dolaylı olarak hediye teklif edemez veya kabul edemez.” Bkz. New York State General Municipal Law 805-a (1)(a).

<sup>114</sup> Bkz. M. D. BAYLES, *PROFESSIONAL ETHICS*, (1989); F. Burke, G. Benson, *State Ethics Codes, Commissions and Conflicts*, STATE GOVERNMENT REVIEW, 105(5):195-198, (1989); COWAN COMMISSION, *ETHICS AND EXCELLENCE IN GOVERNMENT*, (1989); JOSEPHSON INSTITUTE, *PRESERVING THE PUBLIC TRUST: PRICIPLES OF PUBLIC SERVICE ETHICS, STANDARDS OF CONDUCT AND GUIDELINES FOR GOVERNMENT DECISION MAKING*, (1990).



## **Kutu 12 : İyi Bir Etik Kod Nasıl Hazırlanmalıdır?**

- İyi bir davranış kuralları dizgesi basit bir dille yazılmalıdır. Amaçlarını açıkça ifade eden bir kurallar dizgesi, yaptırımların uygulanmasını da kolaylaştıracaktır.
- Tüm etik ikilemleri çözecek kurallar dizgesi yoktur. Etik ve etik dışı davranışları tanımlarken çatışma ve karmaşaya yol açmayacak olumlu bir yaklaşım izlenmelidir.
- Hedef kitle, ilgili yasal, mesleki ve sektörle ilgili diğer kurallar açık ve kesin olmalıdır. Etik davranışlarla ilgili kurum kültürü ve değerleri, çalışanlardan beklenen etik davranışlar ve görevliler ve kurum ilişkileri ile ilgili haklar ve yükümlülükler ifade edilmelidir.
- Davranış kuralları, tüm toplumsal sektörlerde iyi yönetişimin, saydamlığın, dürüstlüğün ve etik ilkelerin uygulanmasını desteklemek düşüncesiyle hazırlanmalıdır.
- Davranış kuralları hazırlanırken, kamu görevlilerinin özel sektörle olan ilişkileri ile uygunsuz edimlerin ve yolsuzluğun önlenmesine ilişkin önlemlere özel önem verilmelidir. Bu bağlamda, özel sektörde “iyi yönetim” ilkelerinin gerçekleştirilmesi esastır.
- Yargı bağımsızlığı ve adalet ilkeleri ile kural uygulayıcıların dürüstlüğü ve etkinliğini sağlamak esas olmalıdır.
- Yöneltilme, Rehberlik/Denetim ve Yönetim/Düzenleme amaçları arasında denge sağlayan, gelişmelere göre yeniden düzenlemeye açık ve esnek bir kurallar dizgesi oluşturulmalıdır.
- Kuralların hazırlanması ve geliştirilmesinde çalışanların görüşleri alınmalıdır. Böylece kuralların kabulü kolaylaşabilir. Katılımcı ve somut olaylara dayalı olarak kuralları geliştirme çalışmaları mesleki sosyalleştirmeyi de hızlandırabilir. Değişik sektörleri ilgilendiren davranış kuralları geliştirirken ilgili sektörlerin temsilcilerinin katıldığı bir yapı oluşturulmalıdır.
- Etik ilkelerin hayata geçirilmesinden günlük yaşantının bir parçası oluncaya kadar geçecek sürede, etkin bir kamusal duyarlılık sağlanmalıdır. Böylece, etik davranış kurallarının yerleştirilmesi için gerekli düşünce ve uygulama ortamı yaratılabilir. Bu süreçte, sivil toplum ve medya etkin rol oynayabilir.

### **3.6.6. Kamu Yönetiminde Saydamlığın Sağlanması ve Bilgi Edinme Hakkının Kullanılması**

Kamu hizmeti giderek kamuoyu ve medyanın ilgi odağı olmaktadır. Vakaların ele alınışı, kararların adaleti, kamu görevlilerinin muhakemeleri ve takdirleriyle ilgili kritik sorular sorulmaktadır. kamu görevlilerinin faaliyetlerinin artan görünürlüğü, hata ve kabahatlerin örtülmesini de güçleştirir. İhlallerin görünürde fazlaşmasının gerçek vakalardaki artıştan çok, saydamlık ve denetimle bağlantılı olduğu ileri sürülebilir. Eskiden bürokratik sır olarak gizlenen gerçekler günümüzde çağdaş ve demokratik ülkelerde kamuoyu ve medya tarafından bilinmektedir. Karar verme usulleri ve nedenleri bilindiğinde kuralları çarpıtmak daha güç hale gelmiştir. Kamuda etik düze-

yinin yükseltilmesine kamu yönetiminde davranış kurallarının kabul edilmesi dahil hiçbir adım, idarede saydamlık sağlanması kadar katkıda bulunmamıştır.

Saydamlığın sağlanmasının üç koşulu yerelleşme, e-Devlet ve iyi yönetiştir. e-Devlet sistemine geçen ülkemizde sistemin hatasız işleyebilmesi için gerekli altyapı çalışmalarının bir an önce tamamlanması gerekmektedir. Bilgiye ulaşımın rahat ve ivedi olması, saydamlığın sağlanması için elbette yeterli değildir. İyi yönetim ve yerelleşme de bu noktada hayati önem arz etmektedir.

Kamu yönetiminde mali saydamlığın sağlanması gereklidir. Bu bağlamda şu önlemler alınmalıdır:

- Kamu sektörünün ekonomide sahip olduğu rol ve sorumlulukların açık olması,
- Kamuoyuna bilgi sunma ve raporlama düzeyi,
- Bütçenin hazırlanma ve onaylanma sürecinde açıklık,
- Bütçenin uygulanma ve kontrol sürecinde açıklık,
- Kesin hesapların parlamento tarafından onaylanması ile mali sonuçların dış denetiminde ve değerlendirilmesi sürecinde açıklık,
- Mali istatistiklerin raporlanmasındaki kurumsal bağımsızlık ve güvenilirlik.

Saydamlığı sağlamanın bir diğer önemli adımı Sayıştay'ın asli görevini yerine getirecek şekilde yeniden yapılandırılmasıdır. Sayıştay, bağımsız bir anayasal yüksek yargı organıdır. Yüksek denetim kurumları, demokratik ülkelerin anayasalarında millet ve parlamento adına yürütme erkinin mali işlerini denetleyip, denetim raporlarını milletin temsilcileri olan parlamentoya sunmakla görevlendirilmişlerdir. Ancak bu kuruluş, asıl işlevi olan devlet hesaplarını millet adına inceleme ve bunların güvenilir olup olmadığını millete açıklama görevini yerine getirmemektedir. Sayıştay kısıtlı bir denetim alanında yasaların ona verdiği denetim sorumluluklarının çok küçük bir bölümünü yerine getirmekte ve TBMM'ye "genel uygunluk bildirimini" haricinde neredeyse hiçbir denetim raporu sunmamaktadır.

Sayıştay asli görevi olan devlet hesaplarını denetleme ve millete bu hesapların güvenilir olup olmadığını bildiren raporlar sunma işlevini hakkıyla yerine getirebilecek şekilde yapılandırılmalıdır.

Sayıştay'ın asli görevi, devlet kuruluşlarının mali raporlarını denetlemek ve bu raporlar hakkında bağımsız denetim görüşü sunmaktır. Sayıştayın bu işlevi nasıl yerine getireceğine dair uluslararası genel kabul görmüş ilke ve standartlar, Sayıştayın da üyesi olduğu Yüksek Denetim Kuruluşları Uluslararası Organizasyonu (INTOSAI) tarafından yayınlanmaktadır. Üstelik, Sayıştay'ın elinde bu işlevi nasıl yerine getireceğine dair, hazırlanmış bir stratejik plan ve iş programı vardır. Bu stratejik plan ve iş programının bir an önce faaliyete geçirilip Sayıştay'ın yeniden yapılandırılması gerekmektedir.

### 3.6.7. Kamu Görevlilerinin Senelik Finansal Beyan Politikası

Kamu görevlilerinin senelik finansal beyan politikası, çağdaş ülkelerdeki sistemler göz önüne alınarak etkili hale getirilmelidir ve beyanların formalite haline gelmelerine engel olmak için beyanlara ulaşım koşullarının kolaylaştırılması gerekir.

Bu başlık altında aşağıdaki öneriler listelenmiştir.

- Senelik beyan şartlarının kamu görevlisinin ifa ettiği kamu görevine ve mevkisine göre hazırlanması gereklidir. Örneğin, bir kamu görevlisi bir tek senelik beyan formu doldururken, daha değişik pozisyondaki kamu görevlisi iki veya üç form doldurmak zorunda bırakılmalıdır (Örneğin, Maliye Bakanlığı müsteşarının, Tarım Bakanlığı müsteşarından, borsada işlem gören hisselerin mülkiyeti hakkında daha sık beyanda bulunması istenilmelidir.)
- Senelik beyanlar etik kodlarına bağlı bulunmalıdır ve etik kodlarındaki hükümlerin muhtemel ihlali olacak durumlar hakkında bilgi talep edilmelidir.
- Genel kural olarak senelik beyanlar yalnızca bir kişisel çıkar gerçeğini ihtiva etmeli, çıkarın miktarı hakkında bir beyan içermemelidir.
- Senelik beyan formları bütün ilgili soruları kapsayacak biçimde mümkün olduğu kadar kısa ve açık olmalıdır.
- Senelik beyan formlarında etik kodlarında düzenlenen bir hükümle ilgili olmadıkça gereksiz sorular sorulmamalıdır.
- Senelik beyan formları kolayca ulaşım ve karşılaştırma yapma imkanının sağlanması için bilgisayara geçirilmeli ve gerekli veri tabanları kurulmalıdır.
- Senelik beyanlar formalite olmaktan çıkarılmalıdır. Etik komisyonları ve etik dairelerince beyanların doğruluğu dikkatlice kontrol edilmeli ve böylece muhtemel çıkar çatışmaları daha baştan engellenmelidir.
- Senelik beyanın amacı, aynen kamu yönetiminde etikle ilgili düzenlemelerde olduğu gibi, kamu görevlisini cezalandırmak değil, etik dışı faaliyetleri engellemektir. Dolayısıyla etik komisyonlarınca kontrol edilen beyanlarda çıkar çatışması ya da etik dışı faaliyet olasılığı saptandığında, bunun kamu görevlisine bildirilmesi gerekmektedir.

- Senelik beyan raporunun verilmemesi, geç verilmesi, sorulan sorulardan bazılarında yanıt verilmemesi veya yanlış bilgi verilmesi durumunda söz konusu kamu görevlisi cezalandırılmalı ve yaptırım istisnalara yer verilmeyerek katı bir biçimde uygulanmalıdır. Caydırıcı bir yaptırım mekanizmasının kurulmaması, senelik beyan zorunluluğuna uyulmamasına yol açar.

- Senelik beyan raporlarının kamuya, medyaya, diğer kamu görevlilerine ve idareyle iş yapan kişilere açık olması gerekir. Bu kişiler kolayca ve hızlı bir biçimde senelik beyan raporlarına ulaşabilmelidirler. Bu husus, senelik beyan sisteminin etkisini artıracaktır.

### **3.6.8. Çağdaş Bir Çıkar Çatışması Politikası**

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 tanımlayarak,
- hiçbir koşulda kabul edilemeyecek kişisel çıkar elde etme hallerini belirleyerek,
- çatışma durumlarını uygun biçimde yöneterek,
- kamu kuruluşlarının ve çalışanların bu gibi çıkar çatışmalarından haberdar olmalarını sağlayarak,
- çıkar çatışmalarını tanımlayan,
- finansal beyan düzenlemeleri getiren,
- yaptırımlar öngören

bir yasal altyapıya dayanmalı ve pratikte uygulanabilir olmalıdır. Etkili bir çıkar çatışması politikası kamu görevlisinin kişisel menfaatiyle toplum menfaatini dengelemeyi başarabilmelidir.

Bununla birlikte çıkar çatışmasıyla ilgili enstrümanların gelişimindeki değişimleri analiz etmek, bu konudaki eğilimleri tarihsel bir perspektiften görebilmek ve ülkelerin konuyla ilgili yaklaşımlarındaki vurguları ve tamamlayıcı belgelerden nasıl faydalandıklarını anlayabilmek açısından önemlidir.

Çıkar çatışması yönetiminin dinamikleri politik ve toplumsal değişimlere, diğer ülkelerin etkilerine, uluslararası kurumların ve özel sektörün taleplerine bağlı olarak değişmektedir. Örneğin, günümüzde çıkar çatışması politikalarının standartlarını ortaya koyan, basit dille yazılmış etik davranış kodlarının artan popülaritesi uluslararası eğilimi yansıtmaktadır ve dolayısıyla gittikçe artan sayıda ülke kamu sektöründe çıkar çatışmasına çözümler sunmak için bu yolu tercih etmektedir.

OECD'ye göre, çıkar çatışması durumlarını düzenleyen bir kamu politikasını kabul etmek, kamu idaresinin politik, idari ve yasal kapsamının en gerekli öğelerinden biridir. OECD'nin öngördüğü kılavuz ilkeler, kamuda ortaya çıkabilecek her türlü durumu düzenleme amacıyla değil, 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 tanımlanması,
- Kabul edilemez çıkar çatışması durumlarının ortaya çıkan spesifik şekillerinin belirlenmesi,
- Çıkar çatışması politikasının uygulanabilirliğinin sağlanması için liderlik ve siyasi 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.

Kamu yönetiminde çıkar çatışmasını önlemek için özet olarak 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.

Çıkar çatışması politikaları kural temelli veya ilke temelli yaklaşımlar göstermektedir. Yapılan araştırmalar katı temelli standart diziminin, belirli grupların faaliyet gösterdikleri özel durumlara uydurulabilen daha çeşitli, esnek ve pratik enstrümanlarla birleştirilmesiyle etkili bir çıkar çatışması sisteminin kurulabileceğini göstermiştir. Ek olarak, sade bir dille yazılan özlü ve pratik enstrümanlar kamu görevlileri ve genel olarak toplumun tamamına çıkar çatışması standartlarını ve etik ilkelere bağlılık beklentilerini daha etkili olarak aktarır.

**Kutu 13: Etik Altyapı Oluştururken Dikkate Alınması Gereken Hususlar / Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü – Kamu Yönetimi Komitesi, 1997**

- Kamu sektörü için temel değerler (ya da etik ilkeler) tanımlanmış mı ve bunları uygulayacak olan kamu görevlileri ve vatandaşlar (ve siyasi temsilcileri) tarafından biliniyor mu?
- Bu değerler kamu kuruluşlarının çalışmalarında nasıl uygulanıyor?
- Örgütsel sistemler, uygunsuz davranışlara yönelimi zorlaştırıp tespit edilmesini kolaylaştırarak, etik bütünlüğü (dürüstlüğü) destekliyor mu?
- Dürüstlüğün ve etik ilkelerin uygulanma durumlarını soruşturmak ve kovuşturmak amacıyla ne tür ceza ve usuller mevcuttur?
- Vatandaşların, görevlilerin davranışlarını denetlemeleri ve kamusal yaşam için değerlerin geliştirilmesine katılımları amacıyla ne tür araçlar mevcuttur?
- Davranış kuralları, kamu hizmetinin geneline ya da daire veya kurumlara yönelik olabilir. Kurallar, ilgili kuruluşun anayasayla, kamuoyuyla, dönemin hükümetiyle, seçilmiş görevlilerle ve meclisle ilişkilerini de kapsayan bir biçimde rolünü ve çalışanların yasal yükümlülüklerini (yapılan görevle ilgili çıkar çatışmalarının açıklanması, siyasi faaliyetlerin sınırlanması gibi) içerir. Davranış kuralları bir yandan disipline ağırlık vererek doğrudan denetim işlevi de görürken, diğer yandan kurum için yüksek değerlere ulaşılmasına hizmet eder.

### **3.6.9. Yolsuzluğa Karşı Etkin Mücadele**

Türkiye’de yapılan saha araştırmalarının sonuçlarına göre, yolsuzluğun toplumsal, siyasal ve ekonomik yapılar üzerindeki olumsuz etkileri artmaktadır. Son yıllarda yaşanan ekonomik krizlerin temel nedenleri arasında kamu yönetimindeki yolsuzluk olgularının etkisi yadsınamaz. 3 Kasım 2002 tarihinde yapılan erken genel seçim sonuçları, vatandaşların siyasi reform ve yolsuzlukla mücadelede etkin politika isteminin bir yansıması olarak da yorumlanabilir. Merkezi ve planlı ekonomiden serbest piyasa ekonomisine geçen ülkelerde düzenleyici mekanizmaların bulunmaması “rant arama,” “yolsuzluk” ve “büyük çaplı soygunlar” a neden olmaktadır. Bunların yanı sıra, düzenli, açık, adil ve rekabetçi seçimlerle iş başına gelen yöneticilerin bulunduğu demokratik ülkelerde etkin bir sivil toplumun geliştirilmesi, hükümetin hesap vermesi ve yönetimin olabildiğince saydamlığa sahip olması önem kazanmaktadır.

Yolsuzlukla mücadelede, sadece ceza hukuku araçlarıyla başarıya ulaşılabilirlik mümkün değildir. Öncelikle devletin işleyişinde saydamlığın tam olarak sağlanması gerekir. Yine bu mücadelede, cezaî tedbirlerin yanında özel hukuk ve idare hukuku alanında da bazı tedbirlerin alınması gerekmektedir. Bu tedbirlerden en etkili olanı etik değerlerin kamu hizmetinin her alanında uygulanabilirliğinin sağlanmasıdır. Unutulmamalıdır ki kamu yönetiminde güçlü bir etik altyapı yolsuzlukla mücadelede en etkili araçların başında gelmektedir. Güçlü bir etik altyapı, yolsuzluğa yol

açan etik dışı davranışların engellenmesi için kontroller ve hesap verebilirlik mekanizmaları kurar. Bu mekanizmalar aslında en basit tanımıyla kamu görevlilerinin bireysel dürüstlüklerini sağlama-ya çalışır.

Güçlü bir etik altyapı kamu görevlilerinin ve toplumun bütününün kamu yönetiminde etik değerler konusunda bilinçlendirilmesini de öngörür. Dolayısıyla, yolsuzlukla mücadeleyi yürütecek personelin nitelikli hâle getirilmesi için bu kişilere özel eğitim verilmesi ve kamuoyunun yolsuzluk konusunda aydınlatılması da önem taşımaktadır.

Yolsuzlukların soruşturulması ve kovuşturulması kolay olmamaktadır. Bu nedenle aşağıdaki tedbirler alınmalıdır:

- Bu mücadelede görev alan organlarda ihtisaslaşma sağlanmalıdır. “İhtisaslaşma” ilkesine özenle uyulması ve insan hakları ihlallerine neden olunmadan maddî gerçeğin ortaya çıkarılması gerekmektedir.

- Birçok ülkede örnekleri bulunan ve yolsuzlukla mücadelede etkin rol oynayan Yolsuzlukla Mücadele Daimi Komisyonunun kurulması için Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde gerekli değişiklikler yapılmalı ve bu komisyona, soruşturma komisyonlarının yetkileri ile -hakim, savcı ve emniyet ve istihbarat görevlileri de dahil olmak üzere uzmanlardan oluşan- geçici alt komisyonlar oluşturma yetkisi verilmelidir.

- 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu, yolsuzlukla mücadelede yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle, söz konusu kanunun özellikle mal bildirimini sürelerine ve denetimine ilişkin hükümlerinin uygulanabilir ve izlenebilir şekilde yeniden düzenlenmiş maddelerini, 4208, 2531 ve 1156 sayılı Kanunların revize edilmiş biçimlerini, Sermaye Piyasası Kanunu gibi özel kanunların yolsuzluk sayılan fiillere dair ceza hükümlerini, Türk Ceza Kanunu'nun yolsuzluk kapsamında sayılabilecek düzenlemelerini, yolsuzluk fiillerinden elde edilecek gelirlerin zapt ve müsaderesi ile yargılama usullerini, muhbir ve tanık koruma programlarını ve konuyla ilgili tüm çağdaş hükümleri bir araya toplayacak ve böylece bu konudaki mevzuat dağınıklığını giderecek bir Yolsuzlukla Mücadele Kanunu hazırlanmalıdır.

- Yasal düzenlemede yolsuzluk fiillerini ihbar edenlere ikramiye verilmesine ve faal nedamet haline etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemelere yer verilmelidir.

- Yolsuzlukla Mücadele Kanunu'nda yolsuzluğun tanımı, yolsuzluk eylemleri, el koyma ve zoraltım hükümleri, muhbir ve tanık koruma kuralları, gizliliğin sınırları, memur ve kamu görevlisi tanımları, mal bildirimini kuralları, kamu görevlerinden ve ihalelerinden yasaklanma gibi hükümlere yer verilmelidir.

- Kayırmacılık, nüfuz suistimali, hediye ve ikram kabul etme, sermaye piyasaları dışında da menfaat temini amacıyla dahili bilginin üçüncü kişilere sızdırılması ve sebepsiz zenginleşme fiillerine, 27.1.1999 tarihli Avrupa Konseyi Yolsuzluklarla Mücadeleye İlişkin Ceza Hukuku Sözleşmesinin 14'üncü maddesinde belirtilen yolsuzluk fiillerinin işlenmesi, gizlenmesi veya üstünün örtülmesi için, “yanlış veya eksik bilgiye dayalı bir fatura ya da herhangi bir muhasebe belgesini düzenlemek ya da kullanmak”, “yasalara aykırı bir biçimde herhangi bir ödeme kaydının yapılmaması” gibi muhasebe suçlarına ve özel sektördeki aktif ve pasif rüşvet suçlarına, hazırlanacak “Yolsuzlukla Mücadele Kanunu”nda “yolsuzluk eylemleri” başlığı altında yer verilmelidir.

#### **Kutu 14: Avrupa Birliği'ne Aday Ülkelerde Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesine İlişkin On İlke<sup>115</sup>**

- Devlet liderleri ve karar vericilerinin yolsuzlukla mücadele hususunda güvenilirliklerinin olması ve açık bir tutum sergilemeleri büyük önem taşımaktadır. Yolsuzluğu engelleyecek ve baskı altında tutacak önlemleri kapsayan yolsuzlukla mücadele stratejileri geliştirilmelidir ve uygulamaya konmalıdır. Bu stratejiler devletin her düzeyinde geniş çaplı ele alınıp tartışılmalıdır.

- Aday ülke AB mevzuatına tam olarak uyum sağlamalıdır. Ayrıca temel uluslararası yolsuzlukla mücadele araçlarının tamamına taraf olunmalıdır ve uygulamaya konulmalıdır (BM, Avrupa Konseyi ve OECD Sözleşmeleri).

- Yolsuzlukla mücadele yasaları önemli olmasına karşın, söz konusu yasaların uygun ve şeffaf yolsuzlukla mücadele birimlerince uygulanması daha fazla önem taşımaktadır. Uygun soruşturma teknikleri ve istatistikleri geliştirilmelidir. Yasaları uygulamakla yükümlü kurumların rolü sadece yolsuzlukla değil, aynı zamanda sahtecilik, vergi suçları ve kara para aklama konusunda da güçlendirilmelidir.

- Kamu görevi her vatandaşa açık olmalıdır. Personel alma ve terfi etme objektif kriterlere ve liyakata dayanmalıdır. Ücretler ve sosyal haklar yeterli düzeyde olmalıdır. Kamu görevlileri mal beyanında bulunmalıdır. Hassas görevlerde rotasyon geçerli olmalıdır.

- Kamu yönetiminde (yargı, emniyet, gümrük, vergi idaresi, sağlık sektörü ve kamu ihaleleri) dürüstlük, hesapverme sorumluluğu ve saydamlık, denetim ve izleme standartları aracılığıyla güçlendirilmelidir.

- Rehber ilkeler oluşturulmalı ve uygulama aşamasında gözlemlenmelidir.

- İhbarda bulunan ve ifade verenlerin korunmasına ilişkin olarak hem kamu sektöründe hem de özel sektörde açık kurallar bulunmalıdır.

<sup>115</sup> Bkz. COUNCIL OF GOVERNMENT ETHICS LAW (COGEL) REPORT, ETHICS AND LOBBYING: LEGISLATION AND LITIGATION, (1991); Earl Molander, *A Paradigm for Design, Promulgation and Enforcement of Ethical Codes*, JOURNAL OF BUSINESS ETHICS, NO: 6, (1987), s. 619; Michael Hyman, Robert Skippex, Richard Tansey, *Ethical Codes Are Not Enough*, BUSINESS HORIZANS, (Mart, Nisan 1990), s. 15-22; Steven Hays, Richard Gleissner, *Codes of Ethics in State Government: A National Survey*, PUBLIC PERSONNEL MANAGEMENT, 10, NO: 1, (1981), s. 48-58; Patricia Ingraham, *Policy Implementation and the Public Service*, in ROBERT DENHARDT, E. JENNINGS EDS., *THE REVITALIZATION OF PUBLIC SERVICE*, (1987), s. 145-55; John Rohr, *Ethical Issues in French Public Administration: A Comparative Study*, PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW, (Temmuz-Ağustos 1991), s. 285.



- Medya ve eğitim yolu ile toplumun yolsuzluk konusundaki bilinci artırılmalıdır. Yolsuzluğun hoşgörüsü ile karşılanacak bir fenomen olmadığı ve cezai bir suç olduğu mesajı vurgulanmalıdır.
- Politikacılarla iş çevresi arasında örtülü bağlantıların kurulmasının önlenmesi amacıyla, siyasi parti finansmanı ve siyasi partilerin dış mali kontrolüne ilişkin açık ve şeffaf kurallar getirilmelidir. Siyasi partilerin karar verme süreci üzerindeki etkileri çok güçlüdür ancak çoğunlukla rüşvete ilişkin yaptırımlardan muaf tutulmaktadır.
- Rehber ilkeler ve dürüst şirketlere ilişkin beyaz listelerin yayımlanması gibi yollarla özel sektörün yolsuz faaliyetlerden kaçınması sağlanmalıdır.

### **3.6.10. Kamuda Etik Bilincin Yerleştirilmesi**

Kamu yönetiminde etik ilkelerin yerleştirilmesi konusunda var olan toplumsal bilinç ve işbirliği kamuda etik reformlarının etkiliğine büyük katkıda bulunacaktır. Unutulmamalıdır ki, kamu menfaati yönünde hareket etme sadece kamu görevlilerinin değil bütün vatandaşların öncelikli yükümlülüğüdür. Etik davranış bilincinin yerleştirilmesi için;

- kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin devlete karşı zararları konusunda topluma bilgi verilmeli ve bununla savaşmak için özel yayınlar çıkartılmalı,
- etik dışı faaliyetlere karşı seminerler düzenlenmeli, teorik temel bilgiler paylaşılmalı, son gelişmeler ve halkın bu konuda nasıl mücadele edeceği anlatılmalı,
- kamu yönetiminde etikle ilgili eğitim programları okullarda ve üniversitelerde verilmeli; gelecekte kamu yönetiminde etikle ilgili eğitim kamu eğitim sisteminin ayrılmaz bir parçası olmalı,
- kitle iletişim araçları ve sivil toplum örgütleri etik dışı faaliyetlere karşı etkin bir rol alacak konuma getirilmeli,
- kitle iletişimi yolsuzluktan arındırılmalı, gazeteciler özellikle etik davranış kurallarının ihlaliyle ilişkin haberleri hazırlarken objektif olmalı ve basın ve gazetecinin toplumda etik bilincinin yerleşmesi ve etik dışı faaliyetlerle mücadele konusundaki sorumluluğu Basın Kanunu'na eklenmeli,
- kamuda etik dışı faaliyetler ve yolsuzluğa karşı verilecek eğitimin en yararlı şekillerinden birisi olan yuvarlak masa tartışmaları düzenlenmeli,
- kamu yönetiminde yüksek etik davranışlar gösteren kamu görevlilerinin halkla bir araya getirilmesi ve kamu yönetiminde halkın güveninin sağlanması için yüksek etik standartlarda faaliyet gösteren kamu görevlileri etkin bir biçimde rol almalı,

- hükümet kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler konusunda halkın bilinçlendirilmesi için bir program hazırlamalıdır.

### 3.6.11. Ombudsman (Kamu Denetçisi) Kurumunun Kurulması

Ombudsman, vatandaşların idareyle ilgili şikayetlerini incelemeye ve sonuçlandırmaya yetkili kurumdur. Kurumun ayırt edici iki özelliği anayasa ile garanti edilen bağımsızlığı ve parlamento tarafından seçilmesidir. Anayasal dayanağı olmayan ombudsman kurumunun yeterli etkinliği sağlayamayacağı, evrensel uygulamalardan bilinmektedir. Kamu yönetiminde etikle ilgili birçok uluslararası belgede kurulması önerilen ombudsman kurumunun Türkiye’de de kurulması için öncelikle gerekli anayasa değişiklikleri yapılmalıdır.

#### **Kutu 15: Ombudsman Kurumunun Kurulması Hakkında Anayasa Değişikliği Önerisi**

T.C. Anayasası’na 100’üncü maddeden sonra gelmek üzere aşağıdaki alt kenar başlığı ve 101’inci madde eklenmiş; 101’inci maddenin sıra sayısı 102 olarak, müteakip maddelerin sıra sayıları 108’inci maddeye kadar teselsül ettirilerek değiştirilmiş, 108’inci madde yürürlükten kaldırılmıştır.

“V. Kamu Denetimi Yüksek Kurumu

Madde 101- İdari ve mali özerkliğe sahip Kamu Denetimi Yüksek Kurumu; kamu hizmetlerinin etkin, verimli, yerinde ve hukuka uygun şekilde yürütülmesini sağlamak ve Anayasa ile güvence altına alınan temel hak ve özgürlükleri savunmak amacıyla idarenin faaliyetlerini ve kamu görevlilerinin işlem ve eylemlerini denetlemekle görevlidir.

Silahlı Kuvvetler ile yargısal işlemler ve hakim ve savcıların denetimi, Kamu Denetimi Yüksek Kurumu’nun görev ve yetki alanı dışındadır.

Kamu Denetimi Yüksek Kurumu’nu Kamu Başdenetçisi temsil eder.

Kamu Başdenetçisi, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az beşte biri tarafından yazılı olarak önerilen; 40 yaşını geçmiş, yüksekokul mezunu, Türk vatandaşı adaylar arasından Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte üç çoğunluğuyla beş yıllık süre için gizli oylamayla seçilir. İlk iki turda hiçbir adayın gerekli oyu sağlayamaması halinde, oylamaya en fazla oyu alan iki adayla devam edilir.

Kamu Başdenetçisi doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne karşı sorumlu olup yıllık denetim faaliyetlerini bir raporla Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin bilgisine sunar.

Kamu Denetimi Yüksek Kurumunun kuruluşu, faaliyetleri; kamu denetçilerinin, uzmanların ve diğer personelin seçimi, atamaları, görev süreleri ve özlük işleri ile diğer hususlar kanunla düzenlenir.”

T.C. Anayasasınının 150’nci maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

“Kamu Başdenetçisi, Kamu Denetimi Yüksek Kurumu’nun görev alanına giren konularla ilgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerin veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil veya esas bakımından Anayasa’ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesi’nde doğrudan doğruya iptal davası açabilir.”

### **3.6.12. Tüm İdari İşlemleri Kapsayan Bir Usul Kanununun Hazırlanması**

İkinci Bölüm'de de belirtildiği gibi Türkiye'de kamu görevlilerinin verdikleri kamu hizmetleri sırasında uygulayacakları usul kuralları yasal mevzuatta dağınık halde bulunmaktadır. Böyle bir yasal karmaşıklık içinde kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin ortaya çıkma riskinin büyük olduğu da bilinen bir gerçektir. Dolayısıyla tüm idari işlemleri kapsayan bir usul düzenlemesinin biran önce hazırlanması gerekmektedir.

### **3.6.13. Katılımcılık İle Etik Dışı Faaliyetlerin Önlenmesi**

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin önlenmesi ve etik bilincin geliştirilmesi için Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün modellediği "*Ulusal Bütünlük Sütunları*"nın her birini temsil eden kesimlerin (yasama, yargı, Sayıştay, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Devlet Personel Başkanlığı, medya, sivil toplum kuruluşları, özel sektör, uluslararası aktörler) katılımıyla atölye çalışmaları (workshop) düzenlenmelidir.

### **3.6.14. Kamu Sektöründeki Hassas Alanlar İçin Özel Etik Standartlarının Geliştirilmesi**

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin daha çok ortaya çıktığı hassas alanlar için özel etik davranış standartlarının belirlenmesi gerekmektedir. Diğer ülkelerde hassas alan olarak kabul edilen kurumlar kredi, ihale, gümrük, vergi, trafik vb. gibi kurumlardır. Bu alanlarda etik standartların daha ayrıntılı bir biçimde düzenlenmesi ve alelade etik davranış kurallarında öngörülen standartlardan daha yüksek olması gerekmektedir. Bu alanların kamu görevlileri için eğitim ve bilgilendirme çalışmaları, öngörülen genel süreden daha sıklıkla yapılmalıdır.

Türkiye'de yapılan saha çalışmalarında gümrükler ve vergi daireleri etik dışı faaliyetin en yaygın olduğu alanlar olarak tanımlanmaktadır.<sup>116</sup> Özellikle gümrükler sağlıklı bir ekonominin etkili bir şekilde yönetilmesi için en temel enstrümanlardan biri olduklarından en yüksek standartlara tabi tutulmalıdırlar.

### **3.6.15. Takdir Yetkisinin Sınırlandırılması**

Takdir yetkisi idarenin işlevlerini en süratli şekilde yerine getirebilmesi için kamu görevlilerine tanınmış bir yetkidir. Takdir yetkisi kullanımında kamu yönetiminde temel etik değerlerin göz ardı edilmesi ve saydamlığın sağlanamaması kişisel çıkarların elde edilmesi uğruna kamuyu zarara sokabilmektedir. Kamu sektöründe etik dışı faaliyetlerin en çok takdir yetkisi kullanıldığı durum-

---

<sup>116</sup> TESEV, Hanehalkı Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler Araştırması 2001.

larda ortaya çıkması da şaşırtıcı değildir. Türk kamu sektöründe kullanılan takdir yetkisinin genişliği kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin ortaya çıkma tehlikesini arttırmaktadır. Bu bağlamda;

- idari yargı mercileri, idari işlemi amaç bakımından değerlendirmesi sürecinde kamu hizmetinin temel etik değerlerini de göz önünde bulundurmalı,
- takdir yetkisinin sınırlandırılması, takdir yetkisini genişleten kırtasiyeciliğin en aza indirilerek kamu işlemlerinde beyanın esas alınması, buna karşılık yalan beyana ilişkin yaptırımların artırılması ile ilgili hükümlere genel idari usul düzenlemesi yer verilmelidir.

### **3.6.16. Mevzuat Reformunun Yapılması**

Kuralların karmaşıklığı ve hacmi arttıkça kamu görevlilerinin onları anlaması ve benimsemesi olasılığı azalır. Kurallar doğru ve yanlış arasındaki gri alanda rehberlik etmek yerine, kaçınılması veya es geçilmesi gereken olgular halini alır. Ayrıca kurallar geçersiz ve işlevsiz bir hale geldiklerinde inanılabilirliklerini kaybeder ve kafa karışıklığı yaratırlar; bu da ya hareketsizliğe ya da yanlış davranışlara neden olur. Aşırı kontroller idari yapıyı bozabilir ve adaletsizliğe neden olabilir. Bunların varlığı önerilen kararların daha fazla noktada incelenmesine neden olur, bürokrasiyi artırır ve harekete geçmeyi geciktirir. İdari faaliyetlerin kontrolü için o kadar enerji gerekir ki eldeki işi yapmak için pek az zaman ya da kaynak kalır. Dolayısıyla aşırı kontroller yönetimin kamuoyuna karşı duyarlılığını azaltabilir.

Ülkemizde yasa, tüzük ve yönetmelikler, karmaşık bir görüntü çizmektedir. Bu karmaşıklıkta kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler artmaktadır. Öte yandan, kanunların uygulama yönetmelikleri, Başbakanlığa sunulmadan önce ilgili kurum ve kuruluşlardan görüş alınmasına dair 3056 sayılı yasa hükmü ve tüzüklerin yayımlanmadan Danıştay incelemesine tabi tutulmasını zorunlu kılan Anayasanın 155'inci, Danıştay Kanununun 48'inci maddesi dışında, mevzuatların hazırlanması sürecinde bir danışma ve katılma mekanizması söz konusu değildir. Bu karmaşıklığı ortadan kaldıracak ve kanun, tüzük ve yönetmeliklerin bunlardan etkilenecek olanlarla görüş alışverişini içeren bir süreç sonunda tamamlanmasını öngören genel bir mevzuat reformunun saydamlığa önemli katkılar sağlayacağı düşünülmektedir.

Bu nedenle, Adalet Bakanlığı'nın koordinatörlüğünde, Sayıştay, Başbakanlık Başmüfettişliği, üniversiteler, Devlet Personel Başkanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı, TODAİE ve Türkiye Barolar Birliği temsilcilerinden oluşacak bir mevzuat reformu çalışma grubu kurulmalıdır.

### **3.6.17. Hesap Verebilirlik Mekanizmalarının Geliştirilmesi**

Tüm ciddi kurumların ve çağın demokrasilerinin ortak noktaları, hedeflere varma konusunda atılan adımlarla ilgili olarak saydamlık ve hesap verme kavramlarıdır. Reform girişimlerinin çoğunun başarısızlığının altında bu iki noktadaki zafiyetlerin payı vardır.

Hesap verebilirlik herhangi bir yönetim sürecinin temelidir ve bu sürecin etkililiği otorite sahibi olanların yasal ve anayasal sorumluluklarını yerine getirirken yürüttükleri faaliyetlerin hesabını vermelerine bağlıdır. Bu noktada hesap verebilirlik kamu gücünün kullanılmasında sadık kalınan etik değerlere de bir kontrol işlevi görür. Hesap verebilirliğin geliştirilmesi için *bilgi edinme özgürlüğü, mali hesapların saydamlığı, açık ve saydam bütçe süreci, mali yönetim ve performans denetim sistemleri, ombudsman ve yolsuzlukla mücadele birimi, yasama denetimi, zorlayıcı tedbirler, adli reform, özgür seçimler* gibi olgu, kurum ve yapılanmalara ihtiyaç vardır. Hesap verebilirliğin sağlanması için;

- Kamu hizmetleriyle ilgili kurallar ve işlemler hakkında yurttaşların bilgi sahibi olması sağlanmalıdır (Örneğin, vergi dairesindeki bir işlem için gerekli olan mevzuatı, işlem aşamalarını ve ücretleri içeren bir belgeyi söz konusu dairenin görünür bir yerine okunabilecek büyüklükte ve dikkat çekecek şekilde asmak faydalı olacaktır. Böylece kamu görevlilerinin yurttaşlar tarafından oto kontrolünün yapılması mümkün olacak ve küçük rüşvetler önlenebilecektir).

- Açık bütçe süreciyle kamu harcamalarının ve gelirlerinin planlanması sürecinde yurttaşların katılımı sağlanmalıdır.

- Çağdaş mali yönetim ve denetim sistemleri özellikle bilgisayar destekli yapısıyla saydamlığı artırmak ve kötü uygulamaları saptamak konusunda etkili olmaktadır. Mali yönetim sistemlerinin etkin olması için, ileri teknoloji kullanılmakta ve mali yazılımların üretilmesi, yüksek standartlara sahip muhasebe personeli ve denetçilerin yetiştirilmesi gibi faaliyetler sıklıkla söz konusu olmaktadır.

Çağdaş mali yönetim sistemi uygulamalarından bazı örnekler aşağıda sıralanmaktadır:

- İş sahiplerine memurlara ve diğer ilgililere mükerrer ödeme yapılması gibi suiistimallerin ortaya çıkartılması amacıyla, mevcut bilgilerin bilgisayarlar aracılığıyla karşılaştırılması,

- Kötü kullanılmaya elverişli faaliyetlerin kayıtlara yüklenmesi suretiyle bilgisayar destekli denetimlerin yapılması,

- Yolsuzluğa açık olan alanlardaki (örneğin, usulsüz krediler) olağan dışı sapmalara karşı otomatik uyarı mekanizmalarının işletilmesi,

- Bütçe dışı harcamaların ortadan kaldırılması için, kamu fonlarının birleştirilmesi ve tek banka hesabının kullanılması.

### **3.6.18. Etik İlkelerin Yerleştirilmesi İçin İnsan Odaklı Bir Sistem İnşa Edilmesi**

Kamu yönetiminde etik politikası insan odaklı, insanın özgür gelişimine saygılı bir biçimde yapılandırılmalıdır. Erdem sıralamasının en başında bulunan “dürüstlük” kavramının tüm toplum tarafından aynı önemde anlaşılmasını sağlayacak örgün ve yaygın eğitim olanaklarından yararlanılmasının yanı sıra ehliyetin, liyakatin önemine ve gerekliliğine de mutlaka inanılmalı ve kadrolara seçimde nesnel ölçütler kullanılmalıdır. Etik dışı faaliyetleri yok etme girişimleri, insan davranışlarını bir bütün olarak ele alma esasına dayandırılmalıdır. Yasal ve idari tedbirler tek başına yeterli değildir. Bunun dışında ve öncelikle, tutarlı bir ahlak anlayışının mevcudiyeti gereklidir.

Etik dışı faaliyetle mücadele için sosyal, ekonomik ve politik planlamalar gereklidir. Etik dışı faaliyetlerin ortaya çıkabilmesi için en önemli faktör insan faktörüdür. Bu noktada kişisel etiğin ve insanın ahlak ölçülerinin geliştirilmesinin önemi bir kez daha ortaya çıkmaktadır. Nihai planda, etik dışı faaliyetlere engel olmak iş başındaki görevlilerin ahlaki donanımlarının son derece yüksek olmasıyla mümkündür. İyi insanlara iyi yasalar ve iyi yasalara iyi insanlar destek olmadıkça, etik dışı faaliyetler devam edecektir. Ancak iyi kamu görevlileri olmasının bir yolu da eğitimden geçmektedir.

### **3.6.19. Kamu Görevlilerinin Mali Durumlarının İyileştirilmesi**

Çalışanlar hak ettiklerinden daha az maaş aldıklarını düşünür ve kendilerini güvende hissetmezlerse kamu yönetiminde etik değerlere uygun davranmak için fazladan bir çaba göstermek onlara daha zor gelecektir. Kaynaklar kısıtlı olduğundan kısa yoldan büyük çıkarlar sağlama ya da usul kurallarına uymama yönünde baskılar da olabilir. Bu yüzden devletin bu etkenlerin muhtemel risklerinin farkında olması ve kamu görevlilerinin çalışma koşullarının etik davranışa uygun bir ortamın yaratılmasında önemli olduğunun bilincine varması gereklidir.

Türkiye koşullarında yaşam standartlarına uygun ücret alamayan kamu görevlilerinin geçim sıkıntısından kurtulmanın yollarını ararken, çeşitli etik dışı faaliyetlere yönelmelerini önlemenin yolu, kamu görevlilerine en azından ortalama hayat standardını sağlayacak bir ücret verilmesidir.

Sadece maaş artışıyla kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin önüne geçilemeyecek olması, kamu sektörü maaşlarının önemsiz bir faktör olduğu anlamına gelmemektedir. Maaş artışları, uygun işe alma ve terfi sistemiyle, etik dışı faaliyetlerde bulunan kamu görevlilerinin disiplin cezaları almalarıyla ve çağdaş bir etik eğitimiyle birlikte, ciddi bir kamu sektörü reformunun bir parçası olması durumunda etkili olacaktır.

### **3.6.20. Bürokratik Katılığın Ortadan Kaldırılması ve Verimliliğın Artırılması**

Bürokratik katılığın maliyeti işlevsel etkinsizlik ve niteliksiz kamu hizmeti şeklinde halka yansır. Halkın daha iyi hizmet alabilmesini sağlamak için devletin verimliliğı ön plana alması gerekir. Çünkü halkın kamu hizmetlerine talebi her geçen gün artmakta ve niteliğı değışmektedir.

Bürokratik formalitelerin ve zaman kaybına yol açan düzenlemelerin dikkatli bir şekilde yeniden ele alınması ve düzenlenmesi gerekir. Ayrıca kamu organizasyonlarında, otoritenin parçalı yapısı koordinasyon probleminden kaynaklanan kaynak israflarını ortaya çıkarır. Bürokratik formalitelerin çokluğu ve koordinasyon eksikliğı ise yolsuzlukların devam edeceğı anlamına gelir. Yolsuzluklarla mücadele edebilmenin etkin yollarından biri, verimliliğı sürekli olarak gündemde tutmaktır. Kaynakların verimli alanlara gitmemesi ve belli kişi/firmaların kayırılması belki kısa dönemde çok vahim sonuçlarını göstermez ama uzun dönemde bedelini bütün vatandaşların ödeyeceğı ekonomik krizler şeklinde ortaya çıkar.

Kamu hizmetlerinin sunulmasında verimliliğı ve etkinliğı önemli ölçüde artıracak olan uygulamalardan biri de e-Devlettir. e-Devlete geçilerek hizmet maliyetlerinde düşüş, hizmetlerde hızlanma, açıklık, bilgilerin muhafazası, kullanılması ve kolay ulaşılması gibi faydaların elde edilmesi mümkündür. Ancak halen birçok kamu kurumu, bu yeni teknolojinin yarattığı imkanlardan hizmet sunumunda ve personelin eğitiminde yeterince yararlanamamaktadır. Oysa bilişim teknolojisinden, personelin eğitiminden hizmet kalitesinin artırılmasına ve maliyetlerin azaltılmasına kadar birçok alanda yararlanılabilir.

Kamu kesiminde verimliliğın önündeki engellerin bir çoğı aşılabılır niteliktedir. Ancak bunun için sadece bürokratların çabaları yeterli değıldir. Siyasetçilerin de popülizme sapsmadan verimlilik geliştirme çabalarını desteklemeleri başarı için kilit önemdedir.

### **3.6.21. Yönetişim Reformları ve Kamu Yönetiminde Etik Dışı Faaliyetlerle Mücadele**

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerle mücadele konusunda ulusal stratejiler değışiklik göstermeler de, etkili bir strateji için üç asıl sütun bulunmaktadır: önleme, uygulama ve sivil toplumun katılımı.

**Önleme:** Önleme, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin nedenlerine işaret etmelidir. Bu nedenler genellikle kamu politikası hataları ve politik ve idari kurumların zayıflığından ortaya çıkmaktadır. Karşılığını vermeden fayda sağlama olanaklarını azaltacak bir ekonomik reform, kamu

hizmetinin etkililiğini ve dürüstlüğünü geliştirecek bir reform, vergi politikası ve idarede reformlar, kamu giderleri üzerindeki kontrolün sıkılaştırılması ve siyasal sistemde reformlar gibi faaliyetlerin hepsi bir önleme stratejisinin bileşenleridir.

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin önlenmesine önemli bir katkı, ekonomi yönetiminde saydamlığın şu yollarla sağlanabilmesiyle elde edilir:

- Devletin mali işlerinin değerlendirilmesi ve bu mali işlerin tam anlamıyla beyan edilmesinin sağlanması,
- Parlamentodaki resmi kurumlar hesaplarıyla ilgili komitelerin güçlendirilmesi,
- İdari sözleşmeler için açık ve rekabetçi ihale süreçlerinin kullanılması,
- Devlet denetçilerinin raporları ve gelişim projelerinin değerlendirilmesi hakkında tam bilginin kamuoyuna açıklanması,
- Devletin mali işleriyle ilgili bilgilere medyanın erişimi,
- Devlet liderleri ve ailelerinin malvarlıklarının tamamının beyanı,
- Uluslararası finansal anlaşmalara katılım ve mali disiplinle ilgili açık kılavuz ilkelerin belirlenmesi,
- Yukarıdaki koşulların sağlanmadığı alanlarda kamuoyunun tüm bilgilere erişimini sağlayacak mekanizmalar geliştirilmesi.

Önleme sadece kamu görevlilerine değil, vatandaşlar ve özel sektör kuruluşlarına da konsantre olmalıdır. Özel sektör için etik davranış kodları neyin etik dışı faaliyet olacağını ve ne şekilde faaliyette bulunulacağını açık bir biçimde özel sektör mensuplarına göstermelidir. Özel sektörün kamu faaliyetlerine sponsor olduğu durumlar (örneğin, spor ve sosyal olaylar) ve kamu görevlilerinin özel sektör kuruluşlarında danışman oldukları ya da emeklilikten veya kamu görevinden sonra bu kuruluşlarda görev almaları gibi durumlarda kabul edilebilir davranışların sınırlarının açık ve anlaşılır düzenlemelerle çizilmesi gereklidir. Bütün düzenlemelerle birlikte, önleme de kanuni ve etik davranışların toplumun geneline norm olarak kabul edilmesiyle hayata geçirilebilir.

**Uygulama:** Uygulama, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin bütün biçimlerine karşı ciddi ve tutarlı şekilde faaliyette bulunmayı kapsamaktadır. Etkili bir uygulama denetçilerin, savcılarının ve yargının yeterliliği ve dürüstlüğüne bağlı olduğundan bu kişilerin etkinliğini ve bütünlüğünü garanti edecek mekanizmaların oluşturulması ve bu kişilere özel kaynak tahsis edilmesi gereklidir. Hukukun üstünlüğü ilkesinin ekonomik muamelelerde eşitlik ve tarafsızlık ilkeleri göz ardı edilmeden uygulanması gerekir. Etik dışı faaliyetlere fırsat yaratacak yasal düzenlemelerdeki belirsizlik ve boşluklar ortadan kaldırılmalıdır. Kamu kurum ve kuruluşlarının bütünlükleri sorgulanacak duruma geldiğinde, bu kurumların hesap verebilirliğini sağlayacak mekanizmalar kurmak etik dışı faaliyetlere karşı ulusal stratejilerin başında gelmelidir.



**Sivil toplumun katılımıyla destek seferberliği:** Sivil toplumun katılımı hem ulusal hem de yerel seviyelerde, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetleri önleyecek programlar oluşturmak ve bunları hayata geçirmek konusunda devlet üzerinde baskı oluşturulmasını sağlar. Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetleri önleyecek reformlar için yegane potansiyel gücün kaynağı, kamuoyunun devlete karşı tepkisi ve vatandaşların bu yöndeki talepleridir. Bu talepler medyanın halkı bu yönde bilinçlendirmesi ve sivil toplum kuruluşlarının faaliyetleriyle artmaktadır.

- Medyanın bağımsızlığı, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler ve bunların sonuçlarıyla ilgili kamuoyu farkındalığına katkıda bulunur.
- Devletin ifade özgürlüğünü koruması ve buna katkıda bulunması, iyi yönetişimin geliştirilmesi ve etik dışı faaliyetlerin önüne geçilmesi yönünde koşulların oluşturulmasında kritik bir faktördür.
- Medyanın etik olması yolunda, gazetecilikte yüksek etik standartlara uyumu sağlayacak önlemlerin alınması gereklidir.

Yönetişim, etik ve yolsuzlukla ilgili faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarının ulusal seviyede etik dışı faaliyetlerle ilgili bilinci ortaya çıkarmaları ve bu yönde mücadelede halkın katılımını sağlamaları yönündeki çabaları desteklenmelidir. Devletlerin, sivil toplum kuruluşlarının kamu yönetiminde iyi yönetişimin sağlanması ve etik dışı faaliyetlerin önüne geçilmesi yönündeki katılımlarını tanımaları ve saygı göstermeleri gereklidir.

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin önüne geçecek ve iyi yönetişimi sağlayacak temel reformlar şunlardır:

- **Ekonomik reformlar:** Karşılığını vermeden fayda sağlama olanaklarını azaltacak ekonomik reformlar iyi yönetişime katkıda bulunur. Ayrıca bu reformlar idari takdir yetkisinin kullanımında kapsamı genişleten bürokratik kontrolleri de azaltır. Bununla birlikte ekonomik düzenlemeleri basitleştirir, anlaşılmasını kolaylaştırır. Ekonomik reformlar ayrıca bazı kamu politikalarının sebep olduğu kısıtlılığı da ortadan kaldıracaktır. Bu reformlar devletin olağan işlerinin yürütülmesinde düzenleyici rolünün terk edilmesi anlamına kesinlikle gelmemektedir.

- **Mali Reformlar:** Mali reformlar kamu sektörünün etkinliğini artırırken kamu hizmetlerinin uygun şekilde fonlanmasına da olanak sağlarlar. Özelleştirilmenin bu noktada iyi yönetişime bazı faydalı katkıları olmaktadır.

- **Sübvansiyon edilen kamuya borç verme programlarında reform:** Bu programlar günümüzde etik dışı faaliyetlere araç haline gelmiştir. Bu, daha iyi hedef belirleme ve programların tatbikatında saydamlığın sağlanmasıyla başarılabilir. Bunun için yetki kazanma kriterlerini değiştirmeli veya güçlendirmelidir. Ayrıca, programların tatbikatında politik ve idari takdir yetkisine dayanmanın da azaltılması gerekmektedir.

- **Kamu hizmetlerinin yönetimi, etkinliği ve dağıtımının geliştirilmesi için reform:**

Kamu hizmetlerini özelleştirme yönünde artan eğilim ışığında yönetim ve etkinliği geliştirecek tedbirler, kamu yararı doğrultusunda hizmet ve mal sağlamakla sorumlu olan bütün çalışanları içine almalıdır.

- **Kamu hizmeti reformu:** Kamu hizmeti reformu kamu görevlilerinin bütünlüğünü onarır, etik dışı faaliyetlerin önüne geçer. İşe alım ve terfi politikasını liyakat sistemi üzerinde temellendirerek çağdaş ve adil insan kaynakları mekanizması kurar. Kamu idaresinin büyüklüğünü ve görevlerini belli bir seviyeye kadar azaltır. Bu seviye mevcut mali kaynaklarla uyumludur. Bu uyum kamu görevlilerine verilen maaş ve ikramiyelerin artırılmasını kolaylaştırırken yüksek etik standartlara bağlı davranışın da ödüllendirilmesini sağlar.

- **Yargı reformu:** Yargı reformu yargıya etkili kaynakların aktarılmasını sağlar. Bu kaynaklar tahkikat ve kovuşturma hizmetlerini geliştirir. Aynı zamanda yasamanın yargıya karışmasını engelleyerek yargının otonomisini garantiler. Yargı reformu, hukukun üstünlüğü ilkesinin hayata geçirilmesi ve yargı mensuplarının dürüstlük ve bütünlüklerinin sağlanması için gereklidir.

- **Yerel yönetim reformları:** Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlere karşı toplumsal hareket, yetki devri ve sivil toplumun güçlendirilmesi olmadan tamamlanamaz.

- **Özelleştirmenin denetlenmesi:** Özelleştirmenin denetlenmesi, kamu mallarının transferinin servetin kanunsuz birikimine olanak sağlamaması için gereklidir.

- **İdari ve siyasal sistemlerin kamuoyu denetimine açılması:** Bilgi edinme hakkının kullanılması ve karar alma süreçlerinin saydamlaşması kamu yönetiminde yüksek etik standartlara uyumun sağlanması açısından gereklidir.

- **Siyasal partilerin finansmanı ile ilgili reformlar:** Siyasal partilerin finansmanı ulusal koşullara bağlı olarak değişse de genel olarak çıkar çatışmaları ve haksız ve kanunsuz tesir uygulamalarının önüne geçilmesi ve böylece demokratik siyasal yapıların bütünlüklerinin korunması gerekir. Ülkeler bunun için belli bir sınırı aşan bağışların beyan edilmesini şart koşarak siyasetin finansmanında saydamlığı sağlamaya çalışmaktadırlar.

### 3.6.22. Kamu Yönetiminde Reform

Devletin bireye etkin ve verimli bir hizmet götürebilmesi ve piyasada düzenleyici görevini yerine getirebilmesi için köklü bir kamu reformunun gerçekleştirilmesi gereklidir.<sup>117</sup> Bireylerin değişen ve çe-

---

<sup>117</sup> *Id.*

şitlenen ihtiyaçlarına cevap vermek, Türkiye'nin AB'ye entegrasyonunu ve demokratikleşme sürecini derinleştirmek açısından kamu reformu, öncelikle ele alınması gereken bir konudur. Kamunun yeniden yapılandırılması, demokratikleşme perspektifi çerçevesinde devletin merkezîyetçi yapısından uzaklaşması ile de paralellik göstermektedir. Böylece yerel yönetimlere daha fazla yetki verilmesiyle sivil toplum ile devletin birbiriyle ilişkisinin yeniden tanımlanması devlet reformunun önemli bir ayağını oluştururken, kamu kurumlarının reforme edilmesi ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması - böylece kamunun yönetim kapasitesinin artırılması- diğer iki önemli ayağı oluşturmaktadır.

Bu çerçevede, Cumhurbaşkanı'nın veto etmesinden sonra TBMM gündeminde bekleyen "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" katılımcı ve paylaşımcı, girdi odaklı olmaktan sonuç ve hedef odaklı olmaya yönelik ve vatandaş odaklı hizmet anlayışıyla, kamu yönetiminde şeffaflığı, katılımcılığı, etkinliği ve insan haklarına saygıyı esas alması yerindedir.<sup>118</sup> Merkezi idare ile mahalli idareler arasında yetki ve görev paylaşımında, merkezi idarenin stratejik düzeyde etkinliği artırılırken, mahalli idarelerin operasyonel düzeyde esneklikleri ve kaynaklarının genişletilmesinin öngörülmesi olumludur. Halkın yönetime katılımını sağlayan kavramların getirilmesi ve saydamlık ilkesini gerçekleştirme yolunda bilgi edinme hakkının düzenlenmesi bir diğer olumlu adımdır.<sup>119</sup>

En önemli yapısal reformlardan biri olan kamu reformunda bu açıdan başlangıç perspektifi doğru oturtulmuştur. Ancak özellikle denetim konusundaki bazı eksiklik ve yanlışlıklar Tasarı'nın bu şekilde yasalaşması halinde kamu yönetiminde etik açısından önemli sorunlar yaratacaktır.<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> *Id.*

<sup>119</sup> [http://www.tesev.org.tr/etkinlik/basbakanlik\\_gorusler.php](http://www.tesev.org.tr/etkinlik/basbakanlik_gorusler.php)

<sup>120</sup> Bülent Tarhan, Son Operasyonlar ve Teftiş Kurulları, (Yayınlanmamış Makale), <http://www.bmdr.org.tr/makale22.htm>

B Ö L Ü M

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK  
VE SAYDAMLIK



## 4. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK VE SAYDAMLIK

*“Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerle mücadele konusunda hiçbir şey, işlemleri açık yapmak ve kamusal muamele ve işlemlerde hangi kuralların uygulanacağı ve hangi kriterlerin baz alınacağı konusunda kamuoyunun bilgi sahibi olması kadar güçlü bir yöntem değildir.”<sup>121</sup>*

### 4.1. Giriş

Saydamlık kamu yönetiminde etik davranış ilkelerinin en önemlilerinden birisidir. Sağlam bir etik altyapı kamu yönetiminde saydamlık olmadan asla kurulamaz. Üstelik saydamlık hesap verebilirlikle daima etkileşim halinde olan bir etik ilkedir. Saydamlık olmadan, hesap verebilirliğin olması, hesap verebilirlik olmadan da saydamlığın olması mümkün değildir. Saydam olmayan bir kamu yönetiminde kamu görevlilerinin etik dışı faaliyetlerini denetleyebilmek oldukça güçtür. Kamu yönetiminde kabul edilen etik davranış kuralları ne kadar iyi düzenlenmiş ve ihlalleri için öngörülen yaptırımlar ne kadar ağır olursa olsun, saydamlık olmadan bu etik davranış ilkeleri kağıt üzerinde varlığını sürdürmekten daha öteye gidemez. Saydamlık kabul edilen etik davranış kurallarının hayata geçirilmesi ve kamu yönetiminde etik bilincin yerleştirilmesi için bir öncelikli koşuldur. Kamuda etik düzeyinin yükseltilmesine, kamu yönetiminde davranış kurallarının kabul edilmesi dahil hiçbir adım, idarede saydamlık sağlanması kadar katkıda bulunmamıştır.

Uluslararası araştırmalarda senelerdir dünyanın en temiz ülkeleri sıralamasında yerini koruyan başta Finlandiya olmak üzere, Danimarka, İsveç, Norveç gibi İskandinav ülkelerinde neden etik davranış ilkelerine sıkı sıkıya bağlı davranışların olduğu ve dolayısıyla neden yolsuzluğun istisna olarak ortaya çıktığı ortadadır. Bu ülkelerde saydamlığın unsurlarından olan bilgiye ulaşım, halkın yönetime aktif katılımı, kamu yönetimlerinin halka danışması ve e-Devlet uygulamalarının temelleri çok uzun yıllar önce atılmış ve uygulama günümüze kadar neredeyse hatasız olarak devam ettirilmiştir. Örneğin İsveç saydamlıkla ilgili ilk adım olarak bilgi edinme hakkıyla ilgili ilk kanunu 1776 senesinde yürürlüğe sokmuştur. Finlandiya, 1951 senesinde bilgi edinme hakkıyla ilgili dünyadaki ilk modern yasal düzenlemeyi kabul etmiştir; günümüzde e-Devlet uygulamasında dünyadaki en ileri devlet durumundadır. Dünya çapında birçok ülkeden uzmanlar, Finlandiya’da saydamlığın nasıl yerleştirildiğine dair araştırmalar yapmakta ve en iyi uygulamalar kodu haline getirip kendi ülkelerinde örnek almaktadırlar. Finlandiya, senelerdir dünyanın en temiz ülkeleri sıralamasında birinci sıradadır.

---

<sup>121</sup> 10/9 Sayılı Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu Raporu.

ABD, 1966'da Bilgi Edinme Özgürlüğü Yasası'nı yürürlüğe sokarak Finlandiya'yı takip etmiştir. ABD'de saydamlıkla ilgili modern yasal düzenlemeler kabul edildikçe ve titizlikle uygulandıkça kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin ortaya çıkartılması artmış ve zaman içinde etik dışı faaliyetlerde gözle görünür bir biçimde azalma olmuştur. 1980 ve 2001 yılları arasında saydamlıkla ilgili ciddi adımlar atılmıştır. Özellikle, Avrupa ülkelerinde bilgiye erişimle ilgili modern yasal düzenlemeler yapılmış ve uygulanması için kurumlar kurulmuştur. Uluslararası araştırmalar, dünya çapında kamu yönetiminde etik davranış ilkelere bağlılıkla saydamlık arasındaki doğru orantıyı çarpıcı bir biçimde gözler önüne sermektedir.

Saydamlık, sadece, idarenin elindeki bilgi ve belgelere vatandaşlar tarafından ulaşılabilmesi veya başka bir ifadeyle bilgiye erişim kolaylığı değildir. Saydamlık, aynı zamanda, halkın karar alma sürecine aktif katılımını, idarenin ne yaptığı veya ne yapmaya niyetli olduğunun vatandaşlar tarafından bilinmesini ve denetlenebilmesini de gerektirir. Yukarıda da bahsedilen dünyanın en temiz ülkelerinde halkın bilgi ve belgelere ulaşabilmelerinin yanında idari karar alma süreçlerine aktif katılımını sağlamak için yollar araştırılmaktadır. Bu ülkelerde idare vatandaşları doğrudan ilgilendiren konularda menfaat gruplarına, sivil toplum örgütlerine ve bir bütün olarak vatandaşlara danışmakta, halkı karar alma sürecine dahil etmektedir.

Kamu yönetiminde saydamlığı yaygınlaştırmanın ve derinleştirmenin önündeki güçlük ve engeller şunlardır;

- Yönetimdeki geleneksel yapı ve anlayışlar (örneğin, kamu yönetimi içinde gizlilik kültürünün yaygınlığı),
- Yasal ve yönetsel hükümlerin eksikliği,
- Yönetimin kullanabileceği teknoloji ve mali kaynakların yetersizliği,
- Yurttaşların eğitim ya da bilgilenme konusundaki eksiklikleri (örneğin, yönetilenlerin ilgisizliği ve bilinç düzeyinin düşüklüğü),
- Bağımsız medyanın yokluğu ya da güçsüzlüğü.

Türkiye'de ise, uygulama son yıllara kadar tam tersi olmuştur. İdarenin karar alma süreci ve işlem yapması sırasında konu sadece çok az sayıda görevli ve yetkili tarafından bilinebildiğinden ilgililer ancak sonuçta ve herşey tamamlandığında haberdar olabilmektedirler. İdarenin karar alma sürecine ilgililerin "meşru" yollardan katılabilme olanakları bulunmadığı gibi yapılan işlem ve eylemlerin sonuçlarına da katlanma zorunluluğu vardır.<sup>122</sup> Dolayısıyla ülkemizde bireylerin hangi dü-

---

<sup>122</sup> THIRD GLOBAL FORUM FOSTERING DEMOCRACY AND DEVELOPMENT THROUGH E-GOVERNMENT, NAPLES, (15-17 Mart 2001). 122 ülkenin bakanları, çok uluslu kuruluşlar, iş dünyası ve sivil toplum kuruluşlarının katılımıyla gerçekleştirilen bu forum sonucu bütün ülkelerin ortak kararı e-Devletin kamu yönetiminde ve devletin her kademesinde etik ilkelerin yerleştirilmesi ve etik ilkelere bağlı faaliyetlerin sürdürülmesi için kilit öneme sahip olduğudur. Bundan sonra birçok devlet e-Devlet sistemini kurabilmek için gerekli altyapı çalışmalarına başlamıştır.

zey ve aşamada olursa olsun yönetimin karar alma sürecine demokratik yollardan ve hukuksal olarak katılabilme olanakları az sayıdaki istisna dışında halen yoktur.<sup>123</sup>

Türk kamu yönetimi sisteminde kamu kurumlarının birbirleriyle ve yurttaşlarla olan iletişim ve ilişkilerinde yaygın ve yoğun bir gizlilik kültürü ve pratiği hakimdir.<sup>124</sup> Diğer yandan, yurttaşların, medyanın ve sivil toplum örgütlerinin kamu hizmetlerinin tasarlanması, yürütülmesi ve değerlendirilmesi süreçlerine yeterli ilgiyi düzenli ve sürekli bir biçimde göstermeye başlamaları ise ancak son yıllarda olmuştur.

Kamu yöneticilerinin yöneten ve vatandaşların da yönetilen olduğu geleneksel kamu yönetimi anlayışı günümüzde yerini çağdaş kamu yönetimi anlayışına terk etmektedir. Artık kamu görevlileri hizmet veren, vatandaş ise hizmet alan haline gelmiştir. Hatta vatandaşlarla kamu görevlilerini büyük bir şirketteki menfaat sahipleri olarak niteleyenler de vardır. Ülkemizde ise kamu yönetimi halka tepeden bakan bir görünüş sergilemektedir. Halen yönetenler ve yönetilenler şeklindeki geleneksel anlayış kabul görmektedir. Son yıllara kadar kamu sektöründe gizlilik ve sır kavramları vatandaşlara bilgi vermenin bir bahanesi olarak kullanmıştır. Yeterince saydamlık olmadığı için kamu yönetiminde keyfi kararların alınması alışlageldik bir durum haline gelmiştir. Denetim ve hesap verebilirlik mekanizmaları, yeterince saydamlık olmadığından işlevsiz kalmış ve etik dışı faaliyetler yaygınlaşmıştır.

Ülkemizde saydamlıkla ilgili atılan en ciddi adımlardan birisi 24 Nisan 2004 tarihinde yürürlüğe giren 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu olmuştur. Kanun ile vatandaşların bilgi ve belgelere ulaşım hakkı bazı istisnalar dışında tanınmıştır. Ancak uygulamanın başlamasının üzerinden bir seneden fazla bir süre geçmesine rağmen bilgi edinme hakkının kullanılmasıyla ilgili altyapı çalışmaları tamamlanmamıştır. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun uygulanmasına yönelik yapılan bir araştırmada<sup>125</sup> Yasanın bazı bakanlıklarda halen sağlıklı işlemediği saptanmıştır. Bilgi edinme hakkı uygulamasını ele alan bir araştırmada<sup>126</sup> onbeş bakanlığa bir ayda yapılan başvuruların %23'ünün yanıtız bırakıldığı, yasal cevap verme süresinin bazı bakanlıklarca dikkate alınmadığı, bazı başvurulara yanıt bile verilmediği, bakanlıkların internet sitelerinde hâlâ belli bir standartın olmadığı, istenilen bilgiler verilmediği için yapılan itirazlara yanıt verilmediği saptan-

<sup>123</sup> Bkz. İL HAN ÖZAY, GÜNIŞIĞINDA YÖNETİM, (2004), s. 14, 15.

<sup>124</sup> Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nin ÇED sürecine halkın katılımını düzenleyen 10'uncu maddesi ile ülkemizde ilk kez halkın bir karar alma ve planlama sürecine katılmasına yasal olanak verilmiştir.

<sup>125</sup> Türk kamu yönetimi sisteminin aşmak zorunda olduğu temel çelişkilerden biri "gizlilik ve geleneksel Devlet ciddiyeti" ile "açıklık, saydamlık" arasında yaşanmaktadır. Bu çelişki de olmayabilirdi. Eğer, Türk idaresi ve idarecileri, eğitimlerinden başlayarak, açıklık ve şeffaflığın bedeline katlanabilecekleri şekilde yetiştirilebilselerdi. Ne var ki, devlet otoritesini, hatta en basit bir kamu dairesinin otoritesini dahi, halkla mesafeli olmaktan bakan anlayış hala baskındır ve gizliliğin yahut örtülülüğün sağladığı güçten yararlanmak isteyen kadrolar da mevcuttur." Y. Yayla, Türkiye İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler, in DAVUT DURSUN, HAMZA AL EDS, TÜRKİYE'DE YÖNETİM GELENEĞİ: KURUMLAR, SORUNLAR VE YENİDEN YAPILANMA ARAYIŞLARI, (1998), s. 262.

<sup>126</sup> Bkz. Yaman Akdeniz, *Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun Bakanlıklar Tarafından Uygulanması*, [www.bilgiedinme-hakki.org](http://www.bilgiedinme-hakki.org)



mıştır. Ayrıca, bazı bakanlıkların bu alandaki yasal yükümlülüklerini yerine getirmediği görülmüştür. Örneğin, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun uygulama yönetmeliğinde “kurum ve kuruluşlar elektronik ortamda yapılan başvuruya elektronik ortamda cevap verebileceği gibi, istenen bilgi veya belgenin niteliğine göre yazıyla da cevap verebilir” şeklinde bir düzenleme olmasına rağmen, Sağlık Bakanlığı, sadece telefon ve operatör aracılığıyla bilgi verilmesi gibi, yönetmelikte olmayan bir seçeneği tercih etmiştir. Ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarının vatandaşların başvurularını kabul etmek, başvuru sahiplerine yanıt vermek ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere gerekli idari ve teknik tedbirleri almak gibi bir yükümlülükleri de vardır. Bu yükümlülüğün yerine getirilmemesi ise disiplin yaptırımlarına tabi tutulmuştur. e-Devlet ve e-Türkiye kavramlarının çok gündemde olduğu bir dönemde açıklık ve saydamlık adına atılan bu çok önemli adımın uygulanmaması büyük bir sorundur. Kanun'un gereğince uygulanması kanunun kendisinden daha önemlidir.

Türk kamu yönetiminin işlediği ortam, gelenekleri ve siyasal kadroların eğilimleri bilgi edinme hakkının işlenmesinin kapsam ve içeriğini belirler. Örneğin, Turizm Bakanlığı'nın bir birimine Diyanet İşleri Başkanlığı'ndan bir atama yapıldığında, bu atamanın hangi gerekçeyle yapıldığı sorulsa, cevap olarak atamalarla ilgili mevzuat maddeleri sıralanacaktır. Yani bir bakıma yasa işlemiş ve saydamlık sağlanmıştır. Oysa söz konusu örnekte bilgi edinme hakkı tam olarak tatmin edilmiş olmamaktadır. Bu ve benzeri durumlarda yasanın ruhunun göz önünde bulundurulması gerekir. Bilgi verme tatmin edici, açıklayıcı olmalıdır.

Ülkemizde son dönemde yapılan çalışmalar Türkiye'deki açıklık ve saydamlığın sağlanmasına yönelik ihtiyaçlara çözüm bulmak, kamu yönetiminde yapılan reformların bir parçası olmak ve AB “müktesebatı” ile uyum sağlamak amacına yöneliktir. Yasal düzenlemelerin acele şekilde yürürlüğe sokulması ile ortaya çıkacak sorunlar, altyapı çalışmalarının süratli bir biçimde tamamlanması ve Kanun ve Yönetmelik'teki bazı eksiklik ve yanlışlıkların ortadan kaldırılmasıyla giderilmelidir. Dünyada saydamlıkla ilgili reformlar modern idari usul yasalarının yürürlüğe sokulması, kamu toplantılarının açık konuma getirilmesi, halkın kamusal kararlara katılımı, bireysel gizliliğin korunması yasası ve yabancılara da dava açma hakkı tanınması gibi kavramlarla desteklenmektedir.

Ülkemizde ise bu yönde çalışmalar sonuçlanmadan, halkın kamusal kararlara katılımı ile ilgili yeterli çaba harcanmadan, saydamlığın tek bir unsurunun uygulanmasıyla kamu yönetiminde saydamlığın sağlanacağına dair bir inanç oluşmuştur. Üstelik ülkemizde kamu sektöründe bilgi toplama, derleme, sınıflandırma, envanter hazırlama ve veri bankası kurma alanında yetersizlikler hala sürmektedir. Unutulmamalıdır ki, saydamlığın bir tek unsurunun hayata geçirilmesiyle kamu yönetiminde saydamlığın sağlanması ve dolayısıyla etik dışı faaliyetlerin önlenmesi bir hayalden öte değildir.

## 4.2. Kamu Yönetiminde Saydamlık

Saydamlık, karar alma, uygulama ve denetim aşamalarındaki belirgin ve öngörülebilir süreç ve faaliyetlerin yanı sıra, düzenleyici işlemlerin ve kararların, etki alanına giren taraflarla işbirliği içinde ve anlaşılabilir bir dille üretilmesini içerir. Nihayet, saydamlık, siyasal kararların uygulamasından etkilenenlerin tepkilerini içeren yasal ve yönetsel süreçlerin belirgin ve tutarlı bir içeriğe sahip olmasını gerektirir. Saydamlık, özgür bilgi akışı ve erişimi ile sağlanabilir. Yöntemler, bilgi ve belgeler ihtiyacı olanlar için kolaylıkla erişilebilir olmalıdır.

Bir tanıma göre, saydamlık, “mevcut koşullara, kararlara ve eylemlere dair bilginin erişilebilir, görünür ve anlaşılır kılındığı bir süreçtir.”<sup>127</sup> Bir başka tanıma göre, “saydamlıktan anlaşılın, bilgilenmek amacıyla karar sürecine katılan yurttaşlarca, karar sürecinin açıklığı ve anlaşılabilirliği- dir.”<sup>128</sup> saydamlık, hakkında daha geniş ve isabetli bir tanım ise şu şekilde yapılmaktadır; saydamlık, “devletin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmasıdır.”<sup>129</sup>

Bu tanımda iki önemli nokta vardır. Birincisi, saydamlıktan söz edebilmek için kamusal aktörlerin yalnızca ne yaptıklarının bilinmesi yeterli değildir; ne yapmaya niyetli olduklarını da önceden kamuoyuna sunmaları gerekmektedir. İkinci boyutu ise, bilgi ve belgelerin vatandaşların erişebileceği ve etkin bir biçimde kullanabileceği şekilde düzenli, anlaşılabilir ve tutarlı olması gerekmektedir.<sup>130</sup> Birinci boyutu, tanımdan da anlaşılabilirliği gibi, saydamlığın, halkın karar alma sürecine katılımı unsuruyla ilgilidir. Diğer boyutu ise, bilgi edinme hakkı ve e-Devletle ilgilidir. Raporun bu bölümünde halkın karar alma sürecine katılımıyla ilgili bilgi verilecekse de daha ziyade bilgi edinme hakkı ve e-Devlet ayrıntılı olarak incelenecektir.

Kamu kurumları ve görevlilerince ortaya konulan davranış ve performansın izlenmesi ve değerlendirilmesi açısından niyetlerin ve hedeflerin neler olduğunun önceden kamuoyuna bildirilmesi gerekmektedir. Erişilmesi düşünülen kamusal amaçların ve bunları gerçekleştirmek için izlenecek politika ve yöntemlerin bilinmediği durumlarda, yalnızca yapılanların bir kısmına bakarak il-

<sup>127</sup> *Id.*

<sup>128</sup> Bkz. P.J. Nelson, *Transparency Mechanisms at the Multilateral Development Banks*, WORLD DEVELOPMENT, 29 (11), (2001), s. 1836.

<sup>129</sup> Bkz. Z. Temizel, YURTTAŞLARIN YÖNETİME KARŞI KORUNMASINDA BAĞIMSIZ BİR DENETİM ORGANI-OMBUDSMAN, (1997), s. 22.

<sup>130</sup> Bkz. ATİYAS, SAYIN, KAMU MALİYESİNDE SAYDAMLIK, TESEV YAYINLARI. Başka bir tanıma göre saydamlık, “mevcut koşullara, kararlara ve eylemlere dair bilginin erişilebilir, görünür ve anlaşılır kılındığı bir süreçtir.” Bkz. P.J. Nelson, *Transparency Mechanisms at the Multilateral Development Banks*, WORLD DEVELOPMENT, 29 (11), (2001), s. 1836. Bir başka tanıma göre “saydamlıktan anlaşılın bilgilenmek amacıyla karar sürecine katılan yurttaşlarca, karar sürecinin açıklığı ve anlaşılabilirliğidir.” Bkz. Z. Temizel, YURTTAŞLARIN YÖNETİME KARŞI KORUNMASINDA BAĞIMSIZ BİR DENETİM ORGANI-OMBUDSMAN, (1997), s. 22.

gili kurumların işlem ve eylemleri hakkında sağlıklı bir yargıya ulaşmak ise mümkün değildir. Ayrıca, ilgili kurumlarca kamuoyuna sunulan bilgi ve belgelerin, pek çok teknik ayrıntı ve jargonla doldurulduğu ve dolayısıyla, kamuoyunun önemli bir kesimi için kullanışlı olmadığı hallerde, etkin ve yeterli bir izleme ve denetlemenin gerçekleşmesi de olanaklı değildir. Kamu kurumlarından hizmet çevrelerine ve kamuoyuna aktarılan bilgiler kaliteli, yararlı, kullanılabilir, zamanlı ve ekonomik olmalı, yurttaşlar açısından anlaşılır ve erişilebilir olmalıdır.<sup>131</sup>

Saydamlık, odaklaştığı konu türlerine göre ayrımlara tabi tutulmaktadır (Süreçlere ilişkin saydamlık, maliyetlere dair saydamlık, faaliyet saydamlığı, mali saydamlık, performansa dair saydamlık gibi). Saydamlığın değişik türleri ve boyutlarının birlikte ve birbirlerini destekleyecek şekilde tasarlanması ve yaşama geçirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla, kamu yönetimi sisteminin bütününde gizliliği giderici ve açıklığı her yönüyle sağlayıcı çözümlerin bir arada tanımlanması ve tartışılması elzemdir.<sup>132</sup>

### 4.3. Kamu Yönetiminde Saydamlığın Önemi

Kamu yönetiminde saydamlık giderek kamuoyu ve medyanın ilgi odağı olmaktadır. Vakaların ele alınışı, kararların adaleti ve kamu görevlilerinin muhakemeleri ve takdirleriyle ilgili kritik sorular sorulmaktadır. Kamu görevlilerinin faaliyetlerinin artan saydamlığı, hata ve kabahatlerin örtülmesini de güçleştirir. İhlallerin görünürde fazlalaşmasının, gerçek vakalardaki artıştan çok, saydamlık ve denetimle bağlantılı olduğu ileri sürülmektedir. Eskiden bürokratik sır olarak gizlenen gerçekler, günümüzde çağdaş ve demokratik ülkelerde kamuoyu ve medya tarafından bilinmektedir. Karar verme usulleri ve nedenleri bilindiğinde kuralları çarpıtmak daha güç hale gelmiştir. Kamuoyunun resmi bilgilere erişmesi gibi uygulamalarla devletin işleyişinin saydamlaşması, giderek daha gayretli çalışan bir medya ve iyi örgütlenmiş baskı gruplarıyla birleşince kamu görevlilerinin üzerindeki doğrudan denetim de artmış olmaktadır.

Saydamlığın olmadığı yerde gizlilik ve kapalılık hakimdir. Gizliliğin hakim olduğu bir kamu yönetiminde bilgi, belge ve diğer verilerin vatandaşlara açıklanması istisnadır. Kapalı kamu yönetimlerinde, kamu kurum ve kuruluşları dıştan gelen her türlü etkiye karşı duyarsız kalır, birçok işlem ve eylem dışarıdan görülemez ve alınan kararların gerekçelerinin açıklanması istisnadır.<sup>133</sup> Böyle bir kamu yönetimi ortamında kamu görevlilerinin keyfi davranışları alışlagelmiş bir uygulama halini alır. Keyfi davranışın olduğu bir ortamda, etik dışı faaliyetler her zaman vardır. Gizli ve kapalı bir kamu yönetimi ortamında kamu görevlileri etik dışı faaliyetlerin vatandaş tarafından bilinmemesi rahatlığıyla hareket eder.

---

<sup>131</sup> *Id.* s. 28.

<sup>132</sup> TY/342/2003 Sayılı BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR VE TÜRKİYE UYGULAMASI, TUSIAD RAPORU, (2003).

<sup>133</sup> *Id.*

Saydamlık, denetim mekanizmalarının sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için gerekli olan bilgilerin sistem tarafından üretilmesidir. Etik dışı faaliyetlerin saydamlık olmadığı için denetlenemediği, dolayısıyla yaptırımların uygulanmadığı bir kamu yönetiminde, vatandaşla devlet arasındaki uçurum gittikçe artar ve vatandaşların devlete karşı güveni sarsılır. Vatandaşın devlete güvenmediği, devletle vatandaş arasında uçurumların olduğu toplumlarda demokrasi ve hukuk devleti ilkeleri kağıt üzerinde varlığını sürdüren, uygulamaya konulamayan ilkeler olmaktan öteye asla gidemez.

Böyle bir oluşumun ortaya çıkaracağı olumsuz tabloyu ortadan kaldırma yollarından en etkili olanı, “kamuda saydamlık ve denetlenebilirlik” stratejisidir. Dünyamızın yaşadığı modernleşme ve globalleşme sürecinde kamu yönetiminde egemen olan gizli ve dışı kapalı uygulamalara alternatif olarak, yönetilenlerin daha fazla katılımını sağlayan, yönetimin işlem ve eylemlerinin yönetilenler tarafından bilinebildiği saydam, yeni bir kamu yönetimi anlayışı geliştirilmiştir. Diğer bir ifade ile, “...bu olumsuz tabloyu değiştirmesinin, yönetenler ve yönetilenler arasındaki uçurumu kapatıp, toplumsal güveni yeniden yaratabilmesinin yolu, yönetime ‘vatandaş iradesini’ gerçek anlamda yansıtabilecek mekanizmaları oluşturabilmesinden” geçmektedir. Vatandaş iradesini, seçimler dışında, başka ara mekanizmalarla siyasi karar alma sürecine katabilmenin ön koşulu, tüm kamu politikalarında saydamlığın sağlanması ve kamusal bilgilerin halkla paylaşılmasıdır.<sup>134</sup>

İşte bu noktada, karar alma mekanizmalarının sadece bu mekanizmada yer alanlara değil, konuyla ilgili uzmanlara, sivil toplum kuruluşlarına ve gerekirse uluslararası oluşumlara da açık olması gerekir. Katılımcı kamu yönetimi uygulamasının temel dayanağı, kamu hizmetini üretenlerin (yerine getirenlerin) örgütleri ile bu hizmetlerden yararlananların örgütlerinin ve aynı kamu yönetiminden sorumlu kamu kuruluşlarının yöneticilerinin bir araya toplanıp, ilgili kamu hizmetinin yapılmasına, işleyişine, eksikliklerine ve denetlenmesine yönelik ortak kararların alınabilmesi, tartışılabilmesi ve yeni fikirler, görüşler, kararlar üretilebilmesi ilkesidir. Bu anlamda sivil toplum örgütlerinin nasıl devreye sokulabileceğinin tartışılması da konunun bir başka boyutunu oluşturmaktadır.<sup>135</sup> Tüm bunları yaparken kamuda karar alma hızını kaybetmemelidir ki, bu da iyi işleyen demokratik kurumların varlığını gerektirir. Süratli ve iyi işleyen demokratik kurumların önünün açılması kamu yönetiminde etığe oldukça büyük katkılar sağlayacaktır.

<sup>134</sup> Benzer gibi görülmesine rağmen aslında bu iki terimin ontolojik ve metodolojik farkları mevcuttur. Kapalılık, yönetimin hizmet yürüttüğü çevre ya da halka karşı duyarsızlığını ifade ettiği halde; gizlilik, hem dış çevreye hem de yönetimin kendi içindeki kişi ve birimlere karşı izlediği bir politikayı ifade eder. Musa Eken, “*Kamu Yönetiminde Gizlilik Gelenegi ve Açıklık İhtiyacı*”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.27, Sayı 2, Ankara, (Haziran 1994), s.25.

<sup>135</sup> İSO, Ekonomik İstikrar için Şeffaf Devlet, Kayıt Dışı Ekonomi, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Şubesi, Mart 2001, İstanbul, s. 11. Ayrıca, Gözaydın, bu noktada şöyle düşünmektedir: “Saydam ya da şeffaf yönetim, katılım, bilgilendirme hakkı, özel yaşamın korunması birbirleriyle bağıntılı kavramlar. Bir kelime oyunu yaparak, saydam ya da şeffaf idare kavramının tam zıddını düşünelim: karanlık ya da mat idare. Böyle bir yönetim, yönetim mekanizmasının ayrı bir organizma haline gelmesi demek. Bu organizma dışında kalanların “öteki” olarak kabul göreceği, hatta bir “sürü” olarak algılanacağı bir sistem demek. Yani, yöneten-yönetilen ikililiğinin şiddetle vurgulandığı bir yapı demek. İstar Gözaydın, “Yönetimde Saydamlık Üzerine Notlar”, T.C. Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildirileri, 17-18 Ocak 1998, Ankara, s. 127.

Çoğulcu ve demokratik toplumda saydam yönetim ve halkı ilgilendiren konulardaki bilgilerin halka açık olması önemini giderek artırmaktadır. Eşitlik ilkesinin daha iyi koşullarda uygulanması, gizlilik kültürünün azaltılarak açıklığın, saydamlığın ve hesap verebilirliğin devlet yönetiminde yerleşik kılınması için kişilerin resmi belgelere ulaşım hakkı anayasal ve yasal güvence altına alınmalıdır. Toplumsal konulara bilinçli katılımının teşvik edilmesi için toplumun yeterli bilgi ve görüşlerle donatılarak toplumsal sorunlar üzerinde eleştirel düşünceye sahip olmasına olanak verilmelidir. Bu yönde yapılacak düzenlemeler, yönetimlerin yeterlilik ve etkililik düzeylerinin artmasına yardımcı olacak ve bürokratik yozlaşma riskini azaltacaktır. Bunların da ötesinde, bilgi edinme hakkı toplum gözünde yönetimin eylem ve işlemlerinin daha meşru görülmesine ve halkın devlet yöneticilerine karşı güvenlerinin artmasına yardımcı olacaktır.

Saydamlık ve daha spesifik olarak bilgi edinme hakkıyla ilgili gelişmeler toplumlarda hesap verebilirlik (*accountability*) kavramının kökleşmesi ile yakından ilgilidir. Toplum ve bireyleri ilgilendiren konularda daha fazla bilginin gün ışığına çıkması hem kişisel hakların hem de toplumsal yaşamın gerekli kıldığı hakların daha sağlam bir şekilde kullanılmasına olanak verecektir. Bilgi özgürlüğü ya da bilgi edinme hakkı ve bunları düzenleyen bilgi edinme hukuku temelde bu amaca yöneliktir. Zira toplumların demokratikleşmesi, öncelikle saydam yönetim biçimlerinin ve hesap verebilirlik ilkesinin yerleşmesine gereksinim duymaktadır. Saydam yönetim biçimlerinin ve hesap verebilirliğin oluşması için kamu yönetimlerinin ellerindeki bilgileri toplumla paylaşmaları gerekmektedir.<sup>136</sup>

Saydamlığın unsurlarının hayata geçirilmesi devletle vatandaş arasındaki ilişkileri sağlamlaştırır. Bu ilişkilerin sağlamlaşması ise şu unsurlara katkı sağlar:

- **Daha iyi bir kamu politikası:** Devletle vatandaş arasında daha güçlü bir ilişki, vatandaşların kamusal meselelere çaba ve zaman harcamalarını cesaretlendirir. Devlet vatandaşların fikirlerini bir kaynak olarak kullanır ve değerlendirir. Bilgi, danışma ve aktif katılım devlete kamu politikası oluşturma konusunda daha iyi bir temel sağlar. Aynı zamanda daha etkili bir uygulamayı garanti eder. Bunun nedeni vatandaşların kamu politikalarından haberdar olmaları ve daha da önemlisi karar alma sürecine katılmalarıdır.

- **Devlete duyulan güvenin artması:** Bilgi, danışma ve aktif katılım devletin vatandaşları ilgilendiren planlarının öğrenilmesi şansını verir, kararların toplumun büyük çoğunluğunca duyulmasını ve muhakemesinin yapılmasını sağlar. Bu katılım, alınan kararların saydam bir şekilde uygulanmasına da katkı sağlar. Saydamlık devletin güvenilirliğini artırır. Devlete duyulan güvenin art-

---

<sup>136</sup> Muharrem Varol, Örgüt Sosyolojisine Giriş, A.Ü. İletişim Fakültesi Yayınları, Ankara, 1993,'e atfen, Ali Öztekin, "Katılımcı Kamu Yönetimi", İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No: 26, Mart 2002, İstanbul, s. 134.

ması ve daha sağlıklı kamu politikaları, devletle vatandaş arasındaki ilişkileri güçlendirirken devletin meşruluğunun kabul edilmesine yardımcı olur.

- **Demokrasinin güçlenmesi:** Bilgi, danışma ve aktif katılım devletin daha saydam ve daha hesap verebilir olmasını sağlar. Devletle vatandaş arasındaki ilişkilerin güçlenmesi toplumda daha aktif bir vatandaşlık anlayışının temellerini hazırlar ve bunu cesaretlendirir. Politik müzakerelere, oy kullanımına ve kamusal kurumlara katılımı desteklediğinden, daha demokratik bir devlet anlayışı oluşur. Böyle bir ortamda devlet, kamu politikalarının etkili ve meşru olmasını garanti etme konusunda kendini gittikçe daha baskı altında hissederek. Bilgi, danışma ve aktif katılıma önem verilen bir ülkede devlet, vatandaşların kamu politikasını anlamadıkları veya desteklemedikleri noktada bu politikaların etkili olmayacağını ve uygulanmayacağını anlar ve buna göre önlemler alır.

- **Daha fazla saydamlık ve hesap verebilirlik taleplerine karşılık verilmesi:** Devlet, medya ve vatandaşların kamu kurum ve kuruluşlarını sıkı bir denetime tabi tutmaları konusundaki taleplerine ve gittikçe artan tepkilere yanıt vermek zorunda kalır. Yeni bir kamu politikası hakkında bilgi veren devlet, bu politikanın taslağını, nasıl uygulanacağını vatandaşlara açıkladıkça vatandaşların bu politikaları gözetim şansları artar ve uygulama daha etkili hale gelir. Bu ise daha aktif bir vatandaşlık anlayışının temelini oluşturur.

- **Vatandaşların fikirlerinin değerlendirileceğine dair beklentilerinin karşılanması:** Karar alma sürecine katılım çemberinin genişletilmesi ile devlet, yeni bilgi kaynaklarına erişim sağlar. Bütün menfaat gruplarının politika belirleme sürecine katılma şansına sahip olması ileride kamu yönetiminde gönüllü katılımları artırır.

#### 4.4. Kamu Yönetiminde Saydamlığın İşlevleri

Saydamlık, idarenin işlevinin mümkün olduğu kadar etkin bir biçimde yerine getirilmesine, daha genel bir ifade ile idarenin elindeki yetkileri kamu yararına aykırı veya kişisel çıkarını gözetilen bir biçimde kullanmasına engel olur. Örneğin, saydam bir sistemde çeşitli kamu hizmetlerinin maliyeti kolayca izlenebildiğinden, idarenin bu hizmetleri sunarken israftan yeterince kaçınıp kaçınmadığı değerlendirilebilir, israfın yüksek olması halinde hizmet sunulma biçimi değiştirilebilir.

Saydamlık, milletin devlete emanet edilen kaynakların nasıl kullanıldığını izlemesini sağlar. Milletin devleti daha iyi izleyebilmesi, politikacıların ve bürokratların kamu yararına daha uygun davranmasını teşvik eder. Bu nedenle saydamlık, kamusal kaynakların dağılımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını özendirir ve kamu yönetimini yetkinleştirir.

Saydamlık kamu yönetimine duyulan güveni artırır. Saydamlık, toplumun devlet üzerindeki denetimini artırdığından, saydam bir sistemde devletin kendi ihtiyari yetkilerini kısıtlayan kurallar koyması ve bu kurallara uyacağı konusunda toplumu ikna etmesi, bu konuda inandırıcı olması daha kolaydır. Devlet yetkilerinin keyfi bir biçimde kullanılmayacağı konusundaki inanç, kamu yönetimine duyulan güveni artırır.

Saydamlık eksikliğinin hem devlet hem de vatandaşlar üzerine yüklediği maliyetler vardır. Devlete güven azaldığından devletin borçlanma maliyeti yükselir, ödemek zorunda olduğu risk primi artar. Devletin iç işleyişinde bilgi akışının azalması kontrolleri zayıflatır, israf ve yolsuzluğu artırır. Kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik azalır, etkinlikte iyileşme yapmak zorlaşır. Hizmet maliyetlerinin artması, devletin asli görevlerini yerine getirmesi için gerekli finansmanı bulmasını zorlaştırır. Devlet hesabını bilemez hale gelir, kamu yararına politika üretmek zorlaşır. Devlet toplumdan kopuk ve denetlenemez bir güç haline gelir. Sonuçta vatandaşların devlete güveni azalır.

#### **4.5. Kamu Yönetiminde Saydamlığın Unsurları**

Devletler vatandaşlarla ilişkilerini bilgi kullanımı, danışma ve aktif katılımı güçlendirebilirler. Bunlar, kamu yönetiminde saydamlığın da en önemli unsurlarıdır. Vatandaşların bilgiye ulaşımının sağlanması, karar alma ve politika belirleme süreçlerinde fikirlerinin alınması ve bu süreçlere aktif katılımın sağlanması, saydamlığı artıran ve kamu otoritelerinin hesap verebilirliklerini garantileyen yegane unsurlardır. Saydam ve hesap verebilir bir kamu yönetimi, devletle vatandaş arasındaki güveni artırır, ilişkilerin daha etkileşimli ve demokratik olmasını sağlar. Bilgi kullanımı, danışma ve aktif katılım kavramlarının kısaca açıklamakta fayda vardır:

**a) Bilgi:** Devlet, kamu politikasını belirlemeyle ilgili bilgiyi kendiliğinden yayınlar ya da vatandaşlar talepleri doğrultusunda bilgiye erişebilirler. Her iki durumda da bilgi devletten vatandaşlara tek taraflı ilişki halinde akar (Örneğin, kamu kayıtları, resmi gazeteler ve resmi internet siteleri).

**b) Danışma:** Devlet, kamu politikası belirleme sürecinde vatandaşların fikirlerini alır ve politikalar hakkında yorumları değerlendirir. Yorumları almak için devlet karar alma ve politika belirleme sürecinde hangi konuyla ilgili kimden fikir alınacağını tanımlar. Danışma vatandaşla devlet arasında çift taraflı bir ilişki yaratır (Örneğin, mevzuat tasarımları hakkında yorumların değerlendirilmesi ve kamu oyu yoklamaları).

**c) Aktif katılım:** Vatandaşlar, karar alma ve politika belirleme sürecine aktif olarak katılırlar. Aktif katılım vatandaşların bizzat kendilerinin politikalarla ilgili fikir beyan ederek ve tavsiyelerde bulunarak karar alma sürecinde rol almaları demektir. Bununla birlikte, politikanın oluşturulması ve son kararın verilmesi konusunda sorumluluk devlete aittir. Politika belirleme sürecine vatandaşların

katılımını sağlamak, devletle vatandaş arasında gelişmiş iki taraflı bir ilişkidir. Bu ilişki ortaklık ilkesine dayanmaktadır (Örnekler şunlardır; açık çalışma grupları, paneller ve diyalog süreçleri<sup>137</sup>).

#### 4.5.1. Bilgi Edinme Hakkının Kullanılması ve Önemli Unsurları

Bilgi, saydamlığın sağlanması ve dolayısıyla vatandaşla devlet arasındaki ilişkilerin güçlenmesi için temel teşkil eder. En yalın tanımıyla bilgi edinme hak ve özgürlüğü, idarenin tek yanlı iradesiyle hukuk düzeninde yapacağı değişiklikler hakkında ilgili bireylerin, işlemin niteliği ve sonuçları hakkında bilgi alabilmesini sağlayan hak ve özgürlüktür. Bilgi edinme hak ve özgürlüğü, yönetimde açıklığı sağlayan, bireyleri tebaa durumundan çıkarıp sunulan kamu hizmetlerinden yararlanan statüsüne yükselten, gün ışığında yönetim ya da yönetimde demokrasinin en önemli unsurlarından birisidir<sup>138</sup>.

Bilgi edinme hakkıyla ilgili mevzuat çalışmalarında devletler iki büyük çekişmeyle karşı karşıya kalırlar. Bu çekişme, bilgiye erişim hakkı ile kişilerin özel yaşamını koruma altına alma arasındaki dengenin sağlanmasıdır. Bilgi edinme hakkıyla ilgili yapılan çalışmalarla eş zamanlı olarak veya hemen ardından kişisel verilerin korunmasıyla ilgili yasal düzenlemeler yapılmaktadır (Bkz. Kutu 16). Vatandaşların bilgi ve belgelere erişimleri bir hak olarak güvence altına alınırken kişilerin özel yaşamının korunması da anayasal ve yasal güvencelerle korunmaktadır. Özel yaşamın korunması konusuna, açıklandığında kamu yararını zedeleyecek gizli bilgilerin korunması da eklenece, bilgi edinme hakkı oldukça hassas bir hale gelmiştir. Bilgiye erişimin en iyi ve sağlıklı şekilde hukuki çerçeveye düzenlenmesinin sebebi de bu kadar hassas bir konu olmasıdır. Hukuki çerçeve yalnızca yasal altyapıyı hazırlamak demek değildir. Buna, açık ve anlaşılabilir kurumsal mekanizmalar kurulması ve uygulamanın sağlanıp, ihlaller söz konusu olduğunda yaptırımların yerine getirilmesi için bağımsız bir adli teşkilatın kurulması da eklenmelidir.

#### Kutu 16: Özel Yaşamın Korunması

ABD İdari Usul Kanunu, 1946 yılında yürürlüğe girmiştir. 1966 yılında yapılan bir değişiklikle, “saydam idare” kavramına doğru bir adım atılarak, idarenin birkaç istisnai durum dışında tüm bilgileri ilgisine sunma yükümlülüğü getirilmiştir. 1974 yılında yapılan bir değişiklikle ise, bilgi toplama adına özel yaşamın gizliliği ilkesini hiçe saymanın giderek arttığı kaygısıyla, özel yaşamın gizliliğini düzenleyen hükümler yürürlüğe konmuştur. İsveç’te konu, çağdaş ve uygulanabilir anlamda 1973 yılında çıkan Veri Kanunu ve 1980 yılında çıkan Gizlilik Kanunu ile dü-

<sup>137</sup> Bkz. Prof. Dr. İl Han Özay, *İdari Usul Yasası*, Güncel Hukuk, Nisan 2004, 4:14.

<sup>138</sup> Bkz. CITIZENS AS PARTNERS, OECD HANDBOOK ON INFORMATION, CONSULTATION AND PUBLIC PARTICIPATION IN POLICY MAKING, (2001).



zenlenmiştir. Gizlilik Kanunu uyarınca istisna kabul edilip halka açılmayacak olan yedi temel unsurdan biri de, bireylerin şahsi ve iktisadi yaşantılarının korunmasıdır. Danimarka ve Norveç'te 1970 yılında bilgi edinme usulüyle ilgili kanunlar yayımlanmıştır. Danimarka, 1985 yılında yasayı gözden geçirerek bazı değişiklikler yapmıştır. Her iki ülkede de gizliliğin sınırları müphemdir. Fransa'da usul yasası 1978 yılında yürürlüğe girmiş olmakla birlikte, aynı yıl kişilerin özel yaşamına saygıyı kapsayan bir kanun da yürürlüğe konmuştur. Hollanda'da 1978 yılında yürürlüğe giren yasa, 1991 yılında yeniden gözden geçirilmiştir. Kanada'da bilgi edinme ile ilgili kanun 1982 yılında kabul edilmiştir. Kişilerin özel hayatına saygı ile ilgili kanun da aynı yıl kabul edilmiştir. Avustralya'da bilgi edinme ile ilgili kanun 1982 yılında kabul edilmiştir. Kişilerin özel hayatına saygı ile ilgili kanun ise 1988 yılında yürürlüğe girmiştir.<sup>139</sup>

Küresel düzeyde meydana gelen gelişmeler irdelendiğinde bilgi edinme hakkının şu unsurlarla geliştirilmekte olduğu anlaşılmaktadır:

- a) Kamu yönetimlerinin çalışma yöntemlerinin ve yurttaşlarla kamu yönetimleri arasındaki ilişkilerin düzenlenmesini amaçlayan yasal düzenlemeler yapılması.
- b) Kamusal toplantıların halkın izlemesine ve tutanaklarını alabilmelerine izin verilmesi (gün ışığında yönetim).
- c) Halkın karar alma ve planlama süreçlerine katılması.
- d) Bireylerin yönetimle ilgili konularda yargıya ulaşma haklarının güvence altına alınması.
- e) Özel yaşamın gizliliği ilkesinin güvence altına alınması.

Bilgi edinme hakkının kullanılarak saydamlığın sağlanması için şu unsurların üzerinde durulması gereken unsurlar alt bölümlerde açıklanmaktadır.

#### **4.5.1.1. Bilgi Edinme İle İlgili Yasal Altyapı**

Hangi bilginin vatandaşlara açık olduğu belirlenmeli ve açık bir biçimde tanımlanmalıdır:

• **Hangi temel ilke?** Vatandaşların bilgiye erişim hakkı mevzuatla güvence altına alınmalıdır. Bütün yasal düzenlemeler özellikle şu ilkenin altını çizmelidir: Bilgiye erişim kural, gizlilik ise istisnadır.

<sup>139</sup> İl Han Özay, *Günüşiğinde Yönetim*, Alfa Yayınları, İstanbul, 2004; Ramazan Yıldırım, "İdare Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü", T.C. Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildirileri, Ankara, 17-18 Ocak 1998, s.228.

• **Hangi istisnalar?** Yasal düzenlemeler vatandaşların bilgiye erişim haklarına şu alanlarda istisnalar getirmektedir: Ulusal güvenlik, özel şirket verileri, kişisel gizlilik ve yargısal süreçler. Bazı ülkeler bu istisnaları genişletmektedirler. Örneğin, İzlanda’da kabine toplantıları hakkında bilgi verilmeyebilir veya Norveç’te olduğu gibi senelik bütçe için belirli kurum içi çalışma belgeleri gizli tutulabilir.

• **Kimin bilgisi?** Bilgi edinme hakkıyla ilgili yasal düzenlemeler devletin ulusal, bölgesel ve yerel organlarına uygulanmaktadır. Devletin, bakanlıklardan kamu hastanelerine (Örneğin Yeni Zelanda) kadar tüm kurum ve kuruluşları ve kamusal otoriteyi kullanan bütün kurum ve kişiler bilgiyi vermekle yükümlü kılınabilir. Finlandiya bu konuda en geniş hakkı tanıyan ülkelerin başında gelmektedir.

• **Hangi biçimde?** Bilgi birçok biçimde sağlanabilir (yazılı, sesli, görsel, elektronik vb.) Günümüzde bazı ülkeler elektronik formu mevzuata sokabilmek için kanunları güncelleştirmektedirler. Örneğin, ABD bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesiyle birlikte 1996 senesinde bilgiye erişimle ilgili yasal düzenlemelerini güncelleştirmiştir.

• **Kişisel gizlilik ve verilerin korunması nasıl sağlanır?** Kişisel gizliliğin korunması hakkında ilgili belirli yasal düzenlemeler bulunmaktadır. Uluslararası sözleşmelerden bazıları bu hakkı özel olarak düzenlemiştir.<sup>140</sup> AB’nin 95/46/EC nolu Verilerin Korunması Hakkında Direktifi üye devletler tarafından iç hukuklarında kabul edilmiştir. Avrupa Birliği’ne adaylık kriteri olarak insan haklarına baktığımızda, kişisel verilerin korunmasının AB Temel Haklar Şartı’nın 8. maddesinde düzenlendiğini görmekteyiz. Bu maddeye göre: “Herkes, kendisine ilişkin kişisel verilerin korunmasını isteme hakkına sahiptir. Bu tür bilgiler, belirtilen amaçlar için ve ilgili kişinin muvafakatine veya yasanın öngörülen başka meşru temele dayalı olarak adil şekilde kullanılmalıdır. Herkes, kendisi hakkında toplanmış olan bilgilere erişme ve bunlarda düzeltme yapma hakkına sahiptir.”<sup>141</sup> Kişisel verilerin korunmasıyla ilgili olarak

<sup>140</sup> Bkz. Ali Yüksel, *Bilgi Edinme Hakkı Yasa Tasarısı*, İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı’nın 21.02.2003 gün ve 438 sayılı yazısı, Teftiş Kurulu Başkanlığı’nın 25.02.2003 gün ve 921 sayılı görev emirleri uyarınca düzenlenen Rapor.

[http://www.icisleri.gov.tr/yayinlar/inceleme\\_arastirma/bilgi\\_edinme\\_hakki.htm](http://www.icisleri.gov.tr/yayinlar/inceleme_arastirma/bilgi_edinme_hakki.htm)

<sup>141</sup> İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nde kişinin özel yaşantısına ilişkin hükümler bulunmaktadır: İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi madde 12 “mahremiyet hakkı”nı düzenlemektedir: “Hiç kimsenin özel ve aile yaşamı, konutu veya haberleşmesi keyfi olarak müdahaleye maruz bırakılamaz; hiç kimsenin şerefi ve itibarı saldırıya maruz bırakılamaz. Herkes bu tür müdahalelere veya saldırılara karşı hukuk tarafından korunma hakkına sahiptir.” Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi madde 8 “özel ve aile yaşamına saygı hakkı”nı düzenlemektedir: “Herkes özel ve aile yaşamına konutuna ve haberleşmesine saygı gösterilmesini isteme hakkına sahiptir. Bu hakların kullanılmasına ulusal güvenlik, kamu güvenliği, ülkenin ekonomik refahı, suçun veya düzensizliğin önlenmesi, genel ahlakın korunması, başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla, hukuka uygun yapılan ve demokratik bir toplumda gerekli bulunan müdahalelerin dışındaki kamu makamları tarafından hiç bir müdahale yapılamaz.” Avrupa Birliği Hukuku’na bakıldığında ise karşımıza birçok kaynak çıkmaktadır. Bunlardan 28.01.1981 tarihli “Kişisel Nitelikteki Verilerin Otomatik İşleme Tabi Tutulması Karşısında Şahısların Korunmasına Dair Sözleşme”yi Türkiye de imzalamıştır fakat henüz onaylamamıştır. Sözleşmenin 1. maddesi bu sözleşmenin amacını açıklamaktadır, buna göre: “Bu sözleşmenin amacı her Akit Devlet ülkesinde, uyruğu veya ikametgahı ne olursa olsun, tüm gerçek kişilerin, temel hak ve özgürlüklerini ve özellikle kendilerini ilgilendiren kişisel nitelikteki verilerin, otomatik bilgi işleme tabi tutulması karşısında özel yaşam haklarını güvence altına almaktır.” Aynı sözleşmenin 2. maddesinde kişisel verilerin tanımlanması yapılmıştır: “Kişisel nitelikteki veriler; kimliği belirtilen veya belirtilebilen gerçek kişiyle ilgili tüm bilgileri ifade eder.”

Almanya, Fransa, Danimarka gibi çeşitli Avrupa ülkelerinde, Kanada ve Avustralya'da düzenlemeler benimsenmiştir. Türkiye'de ise kişisel verilerin korunmasıyla ilgili özel bir düzenleme yoktur. Bununla birlikte Kişisel Verilerin Korunması Hakkında Kanun Taslağı'nın yürürlüğe girmesi beklenmektedir. Bu taslak dışında şu andaki mevzuat çerçevesinde kişisel verilerle ilgili olan hükümler, Anayasa (madde 12, 20 ve 40), Medeni Kanun (madde 24,24/a, 25), Borçlar Kanunu (madde 49), Türk Ceza Kanunu (madde 135, 136) ve Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (madde 21)'nda bulunmaktadır.

Bilgiye erişimin nasıl sağlanacağı belirlenmeli ve açıkça tanımlanmalıdır:

- **Erişim talebi nasıl yapılmalıdır?** Bilgi edinme hakkıyla ilgili yasal düzenlemeler vatandaşların bilgiye erişim talebi olduğunda kimliklerini açıklama zorunluluğu veya bilgiyi elde etmek için belirli bir neden olması gerekliliğini içermeyebilir. Bunun anlamı, vatandaşların kimliklerini açıklamalarına gerek olmadan ve bilgiyle ilgili belirlenmiş menfaat zorunluluğu olmadan o bilgiye erişimlerinin sağlanmasıdır. Modern yasal düzenlemeler kimlik ve neden açıklama zorunluluğu getirmemekle birlikte, bazı ülkeler bilgiye erişim talebine bu şekilde kısıtlamalar getirmektedir. Oysa çağdaş demokratik ülkelerin çoğu kişilerin bilgi hakkında hiçbir tanımlanmış menfaati olmasa da bu hakkı onlara tanımaktadır.

- **Bilgi edinme talebinin reddedilmesi hali nasıl düzenlenir?** Yasal düzenlemeler, kamu kurum ve kuruluşlarını vatandaşların bilgi edinme taleplerini reddettikleri takdirde yazılı bir açıklama yapmalarını yükümlü kılmaktadır. Bu gibi redlere karşı itiraz başvuruları genel olarak düzenlenmiştir. Örneğin, Türkiye'de bilgi edinme talebi reddedilen vatandaş Bilgi Edinme Kurulu'na başvurabilmektedir.

- **Aktif olarak neyin yayınlanması gerekir?** Yasal düzenlemeler genellikle kilit bilgileri aktif olarak yayınlama yükümlülüğü getirmektedir. Bu bilgiler vatandaşlardan talep gelmeden otomatik olarak yayınlanır. Örneğin, kanunlar, kural ve usuller, verilen hizmetler, kurumsal yapılar hakkında bilgi otomatik yayınlanır.

- **Hangi dilde bilgiye ulaşılır?** Birçok resmi dilin kullanıldığı ülkelerde vatandaşlar bu resmi dillerin tümünde bilgiye ulaşabilirler. Örneğin, Kanada, Finlandiya, Lüksemburg ve İsviçre'de vatandaşlar resmi dillerin tümüyle bilgi alabilmektedirler.

- **Cevap verilmesi gereken azami süre nedir?** Talebin yapıldığı günden itibaren kamu kurum ve kuruluşlarının bilgiyi verme konusunda azami süreleri belirlenmiştir. Bu süreler 15 günden 8 haftaya kadar çeşitlilik göstermektedir. Örneğin, Güney Kore'de süre 15 günken, Avusturya'da bu süre 8 haftadır.

### **Kutu 17: A.B.D. Federal Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanunu (Özet)**

a) Tüm birimler topluma yol gösterici olmak bakımından şunları Federal Resmi Gazete’de yayınlacaktır: Çalışanların ve kamunun bilgi alabileceği, istekte bulunabileceği ve kararları alabileceği merkezi yönetim ve taşra birimlerinin hangileri olduğu, bu birimlerin çalışma yöntem ve ilkeleri ile ilgili genel bilgiler, süreçlere ve kullanılan formlara ilişkin bilgiler ve birimin çalışmasına esas olan temel kurallar.

b) Her birim yukarıda belirtilen unsurlarla ilgili olarak şunları kamunun incelemesine ve örneklerini almaya hazır tutacaktır: Ayrışık oylar da kapsamak koşuluyla tüm kesinleşmiş kararlar, politika ve yorumlamalarına ilişkin bildirimler, personel elkitapları ve genelgeler, yukarıda belirtilen bilgilerin kopyaları ve istenebilecek bilgileri önceden düzenlenmiş fihristi. Bu fihrist düzenli aralıklarla yenilenecek, bilgisayar telekomünikasyonu ile iletişime açık olacaktır.

c) İstenen bilginin özel yaşamın gizliliği ilkesine açık bir aykırılık oluşturduğunun anlaşılması durumunda bunlar verilecek bilgilerden çıkarılacaktır. Bu durumda çıkartılan bilgilerle ilgili gerekçe yazılı olarak bildirilecektir.

d) Yasanın bu hükümlerinin uygulanması için her birim kendi yönetmeliğini yürürlüğe koyacaktır.

e) Alınacak ücret makul ve haklı bir düzeyde olacak ve peşin ödeme istenmeyecektir.

f) Ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkların çözümünde Federal Bölge Mahkemeleri yetkilidir.

g) İstek sahiplerine 20 işgünü içinde yanıt verilecektir. Bu süre, koşulların zorunlu kılması durumunda en fazla 10 işgünü uzatılabilecektir. Sürenin daha çok uzatılması, kişilerin yaşam ve fiziksel güvenliklerinin ani tehdit altına girmesi gibi zorlayıcı nedenlerin oluşması durumunda bilgiler istemde bulunanlara verilemeyecektir.

h) Yasanın istisnaları şunlardır: Ulusal güvenlik ve dış politika, birimin iç personel yönetimine ilişkin kural ve uygulamalar, ticari sırlar ve mali bilgiler, istemde bulunanın idareyle davalı olması durumunda birimler arası ve birim içi memorandum ve yazışmalar, açıklanmaları durumunda özel yaşamın gizliliğini tehlikeye düşürecek personel ve personel sağlık dosyaları, kolluk güçlerinin yasaları uygulamak bağlamında yaptıkları çalışmalara ilişkin dosyalar (yasaların uygulanmasını engelleme olasılığının varlığı, kişilerin adil yargılanma hakkının olumsuz olarak etkilenmesi, kişilerin özel yaşamlarına ilişkin gizliliğin ortadan kalkması, ihbarcılara ilişkin gizli bilgilerin ortaya çıkması, soruşturma tekniğine ilişkin bilgilerin açıklık kazanması ya da kişilerin yaşam ve fiziksel güvenliklerinin tehdit altına girmesi gibi durumlar istisna olmak koşuluyla).

i) Birimler yıl içindeki çalışmalarını ile ilgili olarak her yılın şubat ayı başında Adalet Bakanlığı’na bir rapor vereceklerdir. Bu rapor bilgisayar telekomünikasyonu da dahil olmak üzere çeşitli araçlarla kamunun bilgisine sunulacaktır.

j) Adalet Bakanlığı yasanın uygulanması konusunda hazırlayacağı raporu her yıl nisan ayında yasama organının ilgili komitelerine sunacaktır.

#### 4.5.1.2. Bilgi Edinme İle İlgili Politik Altyapı

Bilgi edinmeyle ilgili politikalar yasal haklara ağırlık vermektedir. Bu politikalar vatandaşların aradıkları bilgilere erişimlerini garanti etme işlevi görürler. Bunlar aynı zamanda kamu kurum ve kuruluşlarının bilgileri aktif olarak yayınlamalarıyla ilgili usulleri belirler.

Bilgiyi aktif olarak yayınlama veya vatandaşların talepleri doğrultusunda bilgiye erişimin sağlanması için aşağıdaki unsurların göz önünde bulundurulması gerekir:

- **Cevap verme süresi:** Kamu politikası kamu kurum ve kuruluşlarının kanunla belirlenen den daha az bir sürede vatandaşların bilgiye ulaşmalarını sağlar. Örneğin basından gelen talep üzerine bilgi, Polonya'da 24 saat içerisinde verilmelidir. Güney Kore'de e-mail yoluyla talep edilen bilginin verilme süresi 16 saattir.

- **Bilgi karşılığında belirli bir ücret alınıp alınmayacağı sorunu:** Bazı ülkelerde bütün bilgiler hiç bir ücret alınmadan verilmektedir. Örneğin, Avusturya'da her çeşit bilgi ücretsiz olarak verilir. Ücret alınıp alınmaması sorunu gündeme geldiğinde neredeyse bütün ülkeler ücretin vatandaşların bilgiye ulaşımı konusunda bir engel teşkil etmemesini garanti etmekle yükümlüdürler. Belirli bilginin verilmesi için ücret alınsa bile bu makul bir miktar olmalıdır.

- **Resmi olmayan taleplere verilecek karşılık:** Kamu kurum ve kuruluşları usule uygun olmayan pek çok taleple karşılaşmaktadırlar. Kamu kurum ve kuruluşlarının bilgi edinmeyle ilgili yasal düzenlemelerdeki usullere uygun olmayan taleplere verecekleri tepkiler açık ve anlaşılır teşkilat kurallarıyla belirlenmelidir. Bilgi edinmeyle ilgili usullerden haberdar olmayan veya tam olarak anlayamamış vatandaşların bilgiye erişim haklarını kullanmaları bu şekilde sağlanmalıdır. Yasal usullere uygun olmayan talepler baştan reddedilmemelidir. Red söz konusu olsa bile, vatandaşlara hangi usullerle müracaat etmeleri gerektiği konusunda bilgi verilmeli ve yardımcı olunmalıdır.

- **Bilgi yönetiminin sağlanması:** Bilgi edinmeyle ilgili yasal düzenlemelerin etkili bir biçimde uygulanması, bilgi yönetimine bağlıdır. Kalitenin devamlı olarak garanti edilmesi için kurum içi kapasitenin artırılması, bilginin korunması ve güvenliğinin sağlanması ileriye dönük önemli bir yatırımdır.

- **Bilginin aktif olarak yayınlanması:** Bilginin aktif olarak yayınlanması bilgi politikasının en önemli unsurlarından birisidir. Yayınlama faaliyetleri kamusal bilgi kampanyalarından, basılı materyallere (Örneğin resmi dergiler, senelik raporlar, broşür ve el kitapçıkları) kadar uzanan geniş bir alanı kapsamaktadır. Bununla birlikte radyo ve televizyon yayınlarıyla da bilgi, devlet tarafından aktif olarak vatandaşlara ulaştırılabilir.

- **Bilginin sunulması:** Bilgiye erişimin ve devlet tarafından yayınlanmasının istenen sonuçları vermesi için bilginin vatandaşlar tarafından anlaşılabilirliği gereklidir. Bunun için bilgi, açık ve anlaşılır olmalıdır. İdari personeli bu konuda desteklemek için ülkelerin kılavuz ilkeler belirlemesi gereklidir. Bu kılavuz ilkeler yayınlarla kamu personeline aktarılmalıdır. İtalya ve İspanya kamu personeli bilgi verme konusunda eğitmek ve yol göstermek için bu yolu tercih etmektedirler.

- **Vatandaşlarla iletişimin sağlanması:** Standartlar ve kılavuz ilkeler idari personelin vatandaşlarla profesyonel ve saygılı bir biçimde iletişim kurmasına yardımcı olur. Örneğin, İngiltere’de kamu görevlileri için öngörülen standartlar vatandaşlarla ilişkilerde dostane bir tavır sergilemeleri gerektiğini ve bilgiye erişim konusunda yardımcı olup, zamanında cevap vermelerini öngörmektedir.

#### 4.5.1.3. Bilgi Edinme İle İlgili Kurumsal Altyapı

Bilgi için oluşturulan kurumlar, yasal düzenlemelerle öngörülen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesini garanti etme işlevi görürler. Bilgiyle ilgili yasal düzenlemeleri uygulamak ve bu düzenlemelerin yerine getirilmesini kontrol etmekle yetkili kılınmışlardır.

Bilgiyle ilgili kurumların oluşturulması söz konusu olduğunda aşağıdaki unsurların göz önünde tutulması gereklidir;

- **Görevi yerine getiren kurum:** Her bir bakanlıkta veya kamu kurum ve kuruluşunda veya devletin bütün organlarında özel olarak bilgiyi vermekle görevlendirilmiş departmanlar olmalıdır. Bu, bilginin aktif olarak kullanılmasına da yardımcı olur. Verilen hizmetin kamu kurum ve kuruluşlarının yönetimiyle doğrudan bağlantılı olması bu noktada önemlidir.

- **Koordine etme sorunu:** Vatandaşları bilgilendirme konusunda birçok daire meşgul olduğunda koordinasyon bir sorun haline gelmektedir. Koordinasyonla görevli bir birim, belirli bilgi faaliyetlerini bünyesinde toplayabilir, tavsiyelerde bulunabilir ve bilgi politikasının öngörülen şekillerde uygulanıp uygulanmadığını denetleyebilir. Kamu kurum ve kuruluşlarının yöneticilerinin katılımını ve desteğini sağlamak bu noktada da gereklidir. Koordinasyon genellikle başbakanlık bünyesinde kurulan dairelerce veya bakanlar kurulunun bünyesinde kurulan kurumlar veya dairelerce sağlanmaktadır. Örneğin, Kanada, Hollanda, Finlandiya, Norveç ve İngiltere’de koordinasyon bu şekilde sağlanmaktadır.

- **Gözetin, kontrol eden ve uygulayan kurum:** Bilgi edinme, verilerin korunması ve kişisel gizliliğin sağlanmasıyla ilgili yasal düzenlemelerin uygulanmasını kontrol etmekle görevli bağımsız kurumlar, bu hakkın kullanılmasında oldukça önemli rollere sahiptirler. Bu kurumlar şika-

yette bulunmak isteyen vatandaşların iletişime geçebilecekleri kurumlar olarak hizmet vermektedirler. Şikayetleri araştırırlar ve bilginin verilir verilmemesine karar verirler. Bu kurumların verdikleri kararlar Finlandiya ve Türkiye’de olduğu gibi bağlayıcı olabilir. Bazı ülkelerde ise tavsiye şeklindedir. Birçok ülkede bu görev Ombudsman veya Komiser tarafından yerine getirilmektedir. Ayrıca bilgi edinme konusunda profesyonel kamu görevlilerinden oluşan bir daire Ombudsman veya Komiser’e yardımcı olmaktadır. Kurumun başkanı genellikle parlamento tarafından atanmaktadır. Bu kişi parlamento rapor vermekle yükümlü kılınmıştır. Örneğin, İngiltere’de bilgiye erişim ve verilerin korunmasıyla ilgili görev yapan bir tek Komiser bulunmaktadır. Türkiye’de bilgi edinmeyle ilgili yasal düzenlemelerin uygulanmasını gözeten, şikayetleri araştırıp, bağlayıcı kararlar veren kurum Bilgi Edinme Kurulu’dur (Bu konu ileride ayrıntılı olarak açıklanacaktır).

### **Kutu 18: Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi’nin 21 Şubat 2002 Tarihli Bilgi Edinme Hakkıyla İlgili Kararı**

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi’nin 21 Şubat 2002 tarihli toplantısında bilgi edinme hakkının ideal norm ve ölçütleri karara bağlanmıştır. Bu karar ile bilgi edinme hakkı konusunda yasal düzenleme yapmak isteyen üye ülkelere şu öneriler yapılmaktadır:

#### **I. Tanımlar**

Bu tavsiye mektubunun amaçları doğrultusunda: “kamu yetkilileri” şu anlama gelmektedir:

- 1) Ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde hükümet ve yönetimler;
- 2) Ulusal yasalarla donatıldıkları sürece kamu görevi gören veya idari yetkiye sahip olan doğal ve tüzel kişilikler.

“Resmi belgeler” ise, hazırlık aşamasında olan bilgiler hariç, herhangi bir şekilde kaydedilmiş, çizilmiş veya kamu görevlilerince alınmış veya onların ellerinde bulunan ve her hangi bir kamu veya idari işleve bağlı tüm bilgiler anlamına gelmektedir.

#### **II. Kapsam**

Bu tavsiye mektubu yalnızca kamu yetkililerinin ellerinde bulunan resmi belgeleri göz önüne alır. Ancak, üye ülkeler kendi yerel yasa ve uygulamalarının ışığı altında bu tavsiye kurallarının yasal kurumlar ve mahkemelerin ellerinde bulunan bilgilere hangi ölçüde uygulanabileceğini incelemelidirler.

Bu tavsiye, erişim hakkını veya Kişisel Verilerin Otomatik İşlemi ile ilgili Bireylerin Korunması Toplantısı için sağlanan erişim sınırlamalarını etkilemez.

#### **III. Resmi belgelere erişimin genel prensipleri**

Üye ülkeler kamu görevlilerinin elinde bulunan resmi belgelere, istek üzerine, herkesin erişebilmesini garanti etmelidirler. Bu kural, ulusun kökeni dahil herhangi bir nedenle ayırım gözetilmeden uygulanır.

#### **IV. Resmi belgelere erişimde olası kısıtlamalar**

i. Üye ülkeler resmi belgelere erişim hakkına kısıtlamalar getirebilirler. Kısıtlamalar yasa ile açıkça belirtilmelidir. Bu, demokratik bir toplumda gereklidir ve aşağıda belirtilen maddelerin korunması ile orantılı olmaktadır:

1. Ulusal güvenlik, savunma ve uluslararası ilişkiler;
2. Kamu güvenliği;
3. Suç oluşturan eylemlerin önlenmesi, araştırılması ve kovuşturulması
4. Mahremiyet ve diğer yasal özel çıkarlar;
5. Özel ya da kamusal olsun ticari ve diğer ekonomik çıkarlar;
6. Dava sürecinde tarafların eşitliği;
7. Doğa;
8. Kamu yetkililerince yapılan inceleme, denetim ve gözetim;
9. Devletin ekonomik, parasal ve döviz politikaları;
10. Bir konunun dahili hazırlığı sırasında kamu yetkilileri içinde veya arasında yapılan tartışmaların gizliliği.

ii. Bilginin açıklanmasının kamu çıkarını çığnemediği durumlar dışında, resmi belgede bulunan bilginin açıklanması 1. paragrafta adı geçen taraflara zarar verecek ise bir belgeye erişim reddedilebilir.

iii. Üye ülkeler, 1. paragrafta anılan kısıtlamaların uygulamadan kalkacakları tarih ile ilgili süre sınırlamasını göz önüne almalıdırlar.

#### **V. Resmi belgelere erişim talepleri**

a) Resmi belge için talepte bulunan bir kişi resmi belgeye erişim için sebep bildirmek zorunda olmamalıdır.

b) Talep ile ilgili formaliteler en azda tutulmalıdır.

#### **VI. Resmi belgelere erişim talepleri işlemleri**

Resmi belgeye erişim için talep, belgeyi elinde bulunduran herhangi bir kamu görevlisi tarafından işleme alınmalıdır.

Resmi belgeye erişim için talep eşitlik ilkesine sadık kalınarak ele alınmalıdır.

Resmi belgeye erişim için talep hemen ele alınmalıdır. Karar, daha önce belirtilen süre kısıtlamaları içinde verilmeli, iletilmeli ve yerine getirilmelidir.

Kamu görevlisi talep edilen resmi belgeye sahip değil ise, mümkün olan durumlarda başvuru sahibini yetkili kamu görevlisine havale etmelidir.

Kamu görevlisi, talep edilen resmi belgeyi tanımlamak için başvuru sahibine elinden geldiğince yardımcı olmalıdır, fakat talep edilen resmi belge tanımlanamayan bir belge ise kamu görevlisi talebi yerine getirmek zorunda değildir.

Resmi belgeye erişim için talep, anlaşılır nitelikte makul değilse reddedilebilir.



Resmi belgeye erişim talebini tamamen veya kısmen reddeden kamu görevlisi nedenleri de açıklamalıdır.

### **VII. Resmi belgelere erişim şekilleri**

1. Resmi bir belgeye erişim sağlandığı zaman, kamu görevlisi orijinal kopyanın incelenmesine izin vermeli veya bir kopyasını vermelidir. Mümkün olan durumlarda başvuru sahibinin tercihi göz önüne alınmalıdır.

2. Resmi belgedeki bilgilerin bir kısmına erişimde kısıtlama varsa, kamu görevlisi gene de belgenin geri kalan bölümlerine erişim izni vermelidir. Atlanan bölümler açıkça belirtilmelidir. Ancak, belgenin kısmi bölümü yanlıtıcı veya anlamsız ise bu tür bir erişim reddedilebilir.

3. Kamu görevlisi başvuru sahibine, kolayca erişebileceği alternatif kaynaklar sunarak bir resmi belgeye erişime izin verebilir.

### **VIII. Resmi belgelere erişim ücretleri**

1. Orijinal resmi belgelere danışmanlık, prensip olarak belgenin bulunduğu yerde ücretsiz olmalıdır.

2. Resmi belgenin bir kopyası için başvuru sahibinden bir ücret alınabilir fakat bu ücret makul bir miktarda olmalı ve kamu görevlisinin yaptığı harcamayı geçmemelidir.

### **IX. Gözden geçirme işlemi**

a) Resmi belge başvurusu tamamen veya kısmen reddedilen veya başvurusu kural VI.3'te belirtilen süre içinde ilgilenilmeyen bir kişi mahkemeye veya başka bir bağımsız kuruma veya yasalarca kurulmuş tarafsız bir kuruluşa başvurmadan önce temyiz mahkemesine başvurabilir.

b) Gözden geçirme işlemi ister bir kamu görevlisi tarafından yapılsın, ister yukarıda verilen paragraf 1'e uygun olarak yapılsın, başvuru sahibi her zaman süratli ve pahalı olmayan bir temyiz mahkemesine erişebilmelidir.

### **X. Tamamlayıcı önlemler**

i. Üye ülkeler aşağıdaki konularla ilgili gerekli önlemleri almalıdırlar:

a. Halkı resmi bilgilere erişim hakları ve bu hakların nasıl kullanılacağı konusunda bilgilendirmek için;

b. Kamu görevlilerinin bu hakkın yerine getirilmesi ile ilgili görev ve sorumlulukları konusunda eğitilmelerini sağlamak için;

c. Başvuru sahiplerinin bu hakkı kullanabilmelerini sağlamak için.

ii. Kamu görevlileri bu amaç doğrultusunda özellikle;

a) Belgelerin kolayca erişilebilecek şekilde düzenlenmesini sağlamalı;

b) Belgelerinin korunması ve imha edilmesi ile ilgili açık ve yerleşik kurallara uymalı,

c) Mümkün olduğu ölçüde, sorumlu oldukları konular ve aktivitelerle ilgili bilgileri sağlamalıdırlar. Örneğin, kamu görevlileri ellerinde bulunan belgelerin listesini veya kayıtlarını çıkarabilirler.

## **XI. Kamu görevlilerinin inisiyatifinde açıklanan bilgiler**

Bir kamu görevlisi uygun olan durumlarda, kendi inisiyatifi doğrultusunda açıklanmasının kamu yönetiminin şeffaflığını artıracak ve yönetimler içerisindeki etkinliğin gelişmesini sağlayacak bilginin açıklanması için gerekli önlemleri alabilmeli veya kamu yararına olan durumlarda kamunun bilgilendirilerek katılımını teşvik etmelidir.<sup>142</sup>

### **4.5.2. Danışma ve Önemli Unsurları**

Ülkelerin danışma (consultation) için düzenledikleri çerçeveler genellikle bilgiyle ilgili olanlardan daha az yaygındır. Birçok ülke oldukça yakın bir zamanda danışmanın kamu politikasını oluşturma konusunda gerekli bir unsur olduğu bilincine varmıştır. Finlandiya, İzlanda, Norveç ve İsveç gibi ülkelerde kamuya danışma ve vatandaşlardan kamu politikaları hakkında yorum alma genellikle resmi olmayan kurallarla desteklenen uzun zamanlı bir uygulamadır. İsviçre Anayasası önemli proje ve uluslararası anlaşmalarda kamuoyuna danışılması gerekliliğini düzenlemiştir. İsviçre'deki siyasal sistem vatandaşların karar alma sürecine doğrudan katılmaları için bağlayıcı referandumlar öngörmektedir. Danışma, gelen şikayetlerdeki yorumları değerlendirmek biçimini de almaktadır. Bu yöntem politika belirleme sürecinde kullanılan yaygın bir kaynaktır.

#### **4.5.2.1. Danışma İle İlgili Yasal Altyapı**

Danışmayla ilgili hukuki çerçevenin oluşturulması sürecinde aşağıdaki unsurların göz önünde bulundurulması gereklidir:

- **Referandum konusunun ele alınması:** Referandum oy kullanma ehliyeti olan bütün vatandaşların, belirli bir konuda fikirlerini beyan ettikleri resmi bir kamuoyu yoklamasıdır. Referandum, anayasa değişikliği için öngörülmüş olabilir. Hükümet tarafından yapılmasına karar verilebilir veya belli bir sayıda vatandaşın talebi üzerine yapılabilir (Örneğin, İsviçre). Finlandiya, Hollanda ve Yeni Zelanda'da olduğu gibi danışma amaçlı veya Polonya'da olduğu gibi vatandaşların büyük bir çoğunluğunun katılması durumunda bağlayıcı olabilir. Danışma amaçlı yapılan referandum sonuçları karar alma süreçlerine önemli oranda etki etmektedir. Bağlayıcı referandumların yapılması, vatandaşların karar alma sürecine doğrudan katılımını sağlamaktadır. Referandum yapılarak vatandaşların karar alma sürecine katılmalarını sağlama yolu Türkiye'de de önemli konularda politika belirleme sürecinde kullanılabilir. Ancak bu konuda bazı hususlara dikkat etmek gerekir. Ön-

<sup>142</sup> Bkz. Firuz Demir Yaşamış, *Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları Açısından Bilgi Edinme Hakkı*, TÜRK İDARE DERGİSİ, SAYI: 444, (Eylül, 2004).

celikle referandum sürecinin her seferinde güvenoyuna dönüşmesi engellenmelidir. Güvenoyuna dönüşen referandum, amacından saparak yönetim zaafiyetine döneşebilir. Bu algılama, ülkemizde istikrarsızlığa sebep olabilecektir. Halka referandumla danışılırken, bu referandumun amacının karar alma sürecinin daha saydam ve sağlıklı olmasını sağlamak olduğu, bunun hükümete duyulan güvenin bir göstergesi olmadığı, tüm toplumu ilgilendiren önemli konularda referandumun gerekli olduğu açıklanmalı ve vatandaşlar bu konuda bilinçlendirilmelidir.

- **Vatandaşın idareye dava açma hakkı:** Vatandaşın idareye karşı dava açma hakkı, bütün çağdaş ve demokratik ülkelerde tanınmıştır. Bu hak genellikle anayasal güvence altına alınmıştır. Türkiye’de de idarenin tüm eylem ve işlemlerinin yargısal denetime tabi tutulması anayasada ve çeşitli yasal düzenlemelerde öngörülmüştür.

- **İdari usul kanunlarının düzenlenmesi:** Bu kanunlar vatandaşların herhangi bir politika kararı sonucunda etkilenmeleri halinde idareye karşı öne sürebilecekleri haklarını güçlendirir (Örneğin, İzlanda, Güney Kore, Lüksemburg, Polonya ve Norveç). Usul kanunları vatandaşların soru yöneltebilecekleri ve menfaatlerini koruyabilecekleri öncelikli bildirim ve aleni duruşmaları öngörebilir. Bu haklar menfaat sahibi bütün vatandaşlara tanınmış olurken (Örneğin, Finlandiya), doğrudan etkilenen vatandaşlar için de düzenlenmiş olabilir (Örneğin, İtalya). Bununla birlikte, kararın alınmasından sonra vatandaşların itiraz hakları ve temyize başvurma hakları kanunlarda tanımlanmıştır. Genellikle bu hak kararın uygulanmaya başlamasıyla son bulmaktadır (Örneğin, Hollanda).

- **Kamu politikalarının etkilerinin değerlendirilmesiyle ilgili kanunların danışmayı desteklemesi:** Bu kanunlar diğer kanunların, politikaların ve hatta bazı durumlarda programların kabul edilmesinden önce kamu otoritelerince değerlendirmeleri gerekliliğini düzenlemektedir. Bunlar genel olarak düzenlemelerle veya çevre, imar veya iskan gibi belirli sektörlerle ilgili olabilir. Bu kanunlardaki hükümler hakları etkilenen vatandaşların öncelikli olarak bilgiye sahip olmalarını ve menfaatleri bulunan konularda seslerini duyurabilmelerini garanti etme işlevi görür. Bu tarz kanunlar Avrupa Birliği’ne aday ülkelerde, Kanada ve Japonya’da bulunmaktadır.

- **Özel menfaat gruplarıyla ilişkiler:** Yasal düzenlemeler kamu otoritelerinin karar alma sürecinde ve politika belirleme zamanlarında özel menfaat gruplarına danışma yükümlülüğünü düzenlemelidir. Kanada ve Avusturya’da özel menfaat grupları kendilerini ilgilendiren konularda öngörülen politika ve kararlar hakkında fikir beyan etme hakkına sahiptirler.

#### 4.5.2.2. Danışma İle İlgili Politik Altyapı

Kanunları yürürlüğe sokmadan da etkili danışma mekanizmaları ve vatandaşların yorumlarının değerlendirilmesi belirlenen politikalarla sağlanabilir. Finlandiya ve İzlanda gibi ülkeler politika beyanları, resmi kurallar veya resmi olmayan uygulamalarla vatandaşları karar alma süreçlerine ve politika belirlemeye dahil etmektedirler. Bu konuyla ilgili kanunların yürürlükte olduğu ülkelerde bile, kamu politikaları mevzuatı destekler ve mevzuatın uygulanmasında kılavuzluk eder.

Danışmayla ilgili politika oluşturulması veya politikaların güncelleştirilmesi söz konusu olduğunda aşağıdaki unsurlara dikkat edilmelidir:

- **Politika beyanlarına dahil edilmesi gerekenler:** Resmi devlet politikaları kamu kurum ve kuruluşlarını vatandaşlar ve menfaat gruplarına danışma konusunda yükümlü kılabilir (Örneğin, Kanada). Bu, belirli düzenlemelerin ve programların geliştirilmesi ve modifiye edilmesini kapsayabilir. Bu politikalar, danışmanın zamanında ve etraflıca yapılmasını ve bütün kavramların detaylı şekilde tanımlanmasını şart koşabilir. Birçok alanda yapılan danışmalar arasında koordinasyonun sağlanması için usullerin de belirlenmesi gereklidir.

- **Kuralların düzenlenmesi:** Yasal düzenlemeler ve hükümet kararları ve hatta kanun tasarıları ile ilgili kamuya danışma usullerini ve hangi noktada danışılacağı öngörülebilir (Örneğin, Norveç). Bu kurallar vatandaşların görüşlerini idareye nasıl iletebileceğini belirtir. Örneğin, mektupla, faksla, e-mail yoluyla ya da Japonya'da olduğu gibi kamuoyu yoklamalarıyla vatandaşlar görüşlerini iletebilirler. Kurallar, her yasa teklifinin vatandaşlara yapılan danışmaların bir özeti olacağını gerekli kılabilir. Örneğin, Kanada'da yasa teklifleri genellikle menfaat gruplarına danışılarak, vatandaşlardan fikir alarak hazırlanmaktadır.

- **Kılavuz ilkeler nasıl yardımcı olabilir?** Kılavuz ilkeler kamu görevlilerine, vatandaşlarla ilişkilerini hazırlama ve yönetme konusunda yol gösterir. Bu ilkeler ayrıca belli gruplara etkili bir biçimde danışma konusunda da kamu görevlilerine yardımcı olur (Örneğin, Kanada ve Yeni Zelanda).

- **Standartlar:** Standartların belirlenmesi, vatandaşlardan yorum ve danışma alma söz konusu olduğunda önemlidir. Örneğin, Avustralya'da şikayetlerin alınmasıyla ilgili standartlar, vatandaşlardan yorum alınması söz konusu olduğunda üç kriter öngörür; yorumlar anlaşılabilir, ulaşılabilir ve cevap verilebilir olmalıdır.

### 4.5.2.3. Danışma İle İlgili Kurumsal Altyapı

En iyi kurallar ve politikalar bile onları uygulayacak kurumlar olmadan işe yaramaz. Bu kurumlar, vatandaşlar için şikayetlerini ve yorumlarını iletebilecekleri ilk iletişim noktasıdır.

Danışmayla ilgili kurumsal unsurlar oluşturulurken aşağıdakilerin göz önünde bulundurulması gerekir:

- **Danışma kurulları nasıl yardımcı olabilir?** Danışmayla ilgili kurumlar, komisyon ve kurullar, hükümetlere belirli alanlarla ilgili politika seçenekleri konusunda vatandaşlardan ve sivil toplum kuruluşlarından bilgi alma ve bunlara danışmayla ilgili yardımcı olurlar. Hükümetler geçici veya buna mahsus kurumlar kurabilir. Örneğin, birçok ülkede hükümet, iş dünyası ve işçi sendikalarının temsilcileri arasında üçlü görüşmeler olmaktadır.

- **Şikayetler için kurumsal arabirimler:** Birçok ülke vatandaşlarının tavsiyelerde veya şikayetlerde bulunmak için gidecekleri yer olarak bu işe mahsus ara birimler kurmuşlardır. Vatandaşlar şikayetlerini idari kurumlar aracılığıyla ve bu kurumların daireleriyle, idari danışma merkezleriyle veya Japonya'da olduğu gibi belirli telefon hatlarıyla iletebilirler. Ayrıca televizyon, radyo, yazılı basın aracılığı ile kampanyalar düzenleyerek vatandaşlar bu olanaklar hakkında bilgilendirilirler.

- **Parlamento kurullarının rolü:** Parlamento kurulları da danışmayla ilgili olanak sağlayabilirler. İşlerinin bir parçası olarak kamuoyunu belirli konularda fikir beyan etmeye ya da reaksiyon vermeye davet edebilirler. Medya aracılığı ile kamuoyunun dikkatini çekebilirler (Örneğin, Yeni Zelanda).

- **Denetim kurumları:** Ombudsman ve Komiserin denetim rolü, bilgi alanından çok daha ileriye götürülebilir. Bu rol, danışma için öngörülen politika ve hakları ve kamu idaresinin faaliyetleri ve kararlarının hukukiliğini de kapsayabilir. Ombudsman veya Komiser kendi inisiyatifi veya vatandaşlardan gelen şikayetler üzerine harekete geçebilir. Bazı ülkelerde parlamentonun kendisi kamuya danışılan konuların sonuçlarını değerlendirir ve bu değerlendirmeleri kanun taslaklarına yansıtır. Örneğin, Danimarka, Norveç ve İsveç'te parlamento bu şekilde hareket etmektedir.

### 4.5.3. Aktif Katılım

Aktif katılım, vatandaşların politika belirleme sürecine aktif şekilde ve orjinal katkılarının olabileceği amacı üzerinde temellendirilmiştir. Aktif katılım, toplumu ilgilendiren birçok yönetim sorunuyla başa çıkabilmek için gerekli kamuoyu kaynaklarına ulaşır. Hükümetin yönetici rolünü aşarak halka inmesine yardımcı olur. Hükümet toplum için gerekli çerçeveleri çizerken vatandaşların

aktif katılımından faydalanır. Özel sektör ve sivil toplum, bireyler veya menfaat grupları, bu çerçevede içinde faaliyetlerini ve ilişkilerini organize ederler. Bu noktada vatandaşlar ile devlet arasındaki ilişki yöneten ve yönetilen ilişkisini aşip bir ortaklığa dönüşür.

Vatandaşların politika sürecine aktif katılımı için bazı koşulların varlığı gereklidir. Ayrıca idarenin gündem belirleme konusunu vatandaşlarla paylaşması gereklidir. Vatandaşların da tartışılacak ve görüşülecek gündemi belirlemeye hakları olmalıdır. Hükümetin politika teklifleri görüşülürken vatandaşların görüşlerinin de dikkate alınacağı ve son bir karar verirken bu görüşlerin karara yansıtılacağına dair iradesini ortaya koyması gereklidir. Diğer taraftan vatandaşların da politika sürecine aktif katılım sağlama konusunda sorumluluklarını üstlenmeleri elzemdir.

Aktif katılım günümüzde gelişmeye devam eden bir konudur. Kanada'da vatandaşların aktif katılımı, politika belirleme sürecinde bir önceliktir. Hollanda'da interaktif devlet yöntemiyle vatandaşların kararların hazırlanma sürecine katılımı sağlanır. Burada kararların otoriteler ve vatandaşların işbirliği ve onayıyla alınması gereklidir. Son birkaç yıla kadar aktif katılımı ilgili deneyimler yerel yönetimlerle sınırlı kalsa da artık merkezi yönetim birimlerinde de bu yöntem uygulanmaya başlamıştır. Aktif katılımı ilgili bir çerçeve oluşturulurken aşağıdaki unsurların göz önünde bulundurulması gereklidir:

- Anayasa ve yasalar vatandaşlara yasa teklifi yapma (Örneğin, Avusturya, Polonya, İspanya) veya bağlayıcı olmayan referandum yapma hakkı verebilir (Örneğin, Yeni Zelanda). Bağlayıcı olan referandumlar temsili demokrasiye dayanan siyasal sistemin öngördüğü doğrudan demokrasinin güçlü bir unsurudur.

- Hükümet kararları aktif katılımın sağlanması amacını ortaya koyabilir. Bu noktada vatandaşlar ve ilgili sosyal kesimler kendilerini etkileyen politikaları şekillendirme konusunda öncelikli role sahiptir (Örneğin, Hollanda). Kanada'da olduğu gibi kılavuz ilkeler aktif katılımın uygulanması için yol gösterir.

- Günümüzde aktif katılım için kurumsal sorumlulukların olduğu az sayıda ülke vardır. Ancak hükümetler aktif katılımın gelişimine kamuoyu bilincini artırarak, bu konuya dikkatleri çekerek, kılavuz ilkeler düzenleyerek yardımcı olabilir.

## Kutu 19: Bölgesel Kalkınma Ajansları

Değişen küresel rekabetçi ekonomide firmaların sürdürülebilir rekabet gücü elde etmesi bölgesel ölçekte işbirlikleri içeren yeni kurumsal yapılarla olanaklıdır. Bu kurumsal yapıların en önemlilerinden olan bölgesel kalkınma ajansları yerel ekonomide yer alan farklı firmaların ve kurumların bölgesel bir ortak hedef çizgisinde bir araya gelmelerini sağlar. Ajanslar bölgesel kalkınmayı gerçekleştirmek üzere rekabetçi ortamı geliştiren, düzenleyen ve koordine eden, yerel insiyatifle kurulmuş kurumsal yapılardır. Diğer yandan bölgenin içsel kalkınmasına yönelik stratejik planlama çalışmaları yaparlar. Firmalara danışmanlık hizmeti vererek ve ekonomik aktörlere ve yönetimlere yönelik eğitim çalışmaları yaparak bölgesel bazda ekonominin gelişimi için gerekli altyapıyı kurmayı hedeflerler. Yerel insiyatifle kurulmuş olmaları ve tabandan tavana örgütlenmeleri bölgesel sorunların çözümü konusunda etkinliklerini artırır.

Bölgesel kalkınma ajansları birçok Avrupa ülkesinde 1950'li ve 1960'lı yıllardan bu yana bölgesel ölçekte ekonomiyi canlandırmak, örgütlemek ve geliştirmek üzere faaliyet gösteren kurumlardır. Bu kurumlar kamunun finansman sağladığı bölgesel ekonomik gelişmeyi özendirerek üzere tasarlanmıştır. Çalışma alanları merkezi ve yerel hükümetlerin dışında olan kurumlardır. Bölgesel kalkınma ajanslarının işlevsel olabilmeleri için yeterli nüfus, girişim ve girişimcilik altyapısı, nitelikli işgücü, bölgesel/yerel gelişme stratejileri üzerinde fikir birliği, gelişmeye elverişli sektörlerin belli bir bölgede varlığı gibi belli değişkenlerin gerekli olduğu bilinmektedir.

Türkiye'de bölgesel kalkınma ajanslarının kurulmasını öngören kanunun temel amacını düzenleyen hükümde ajansların amacı şu şekilde açıklanmaktadır; "*Kalkınma ajanslarının temel amacı; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak olacaktır.*"

Bölgesel gelişme alanındaki kaynak sorununun çözümüne katkı sağlayacak olan Avrupa Birliği Bölgesel Kalkınma Programlarının etkin bir şekilde yönetilmesi, uygulanması ve izlenmesine de imkan sağlayacak kalkınma ajansları; Avrupa Birliği Bölgesel Kalkınma Programlarının uygulandığı az gelişmiş yörelerimizden başlayarak tedricen ülke genelinde 26 Düzey 2 bölgemizde kurulacaktır.

Bölgesel kalkınma ajansları, istatistiki bölge birimlerine göre düzenlenmiş Düzey-2 bölgelerinde kurulacak, ancak Türkiye'nin 26 bölgesinde aynı anda kurulmayacaktır. Kalkınma ajansları öncelikle DPT'nin halen yürüttüğü AB destekli bölgesel kalkınma programlarının uygulandığı yörelerde, Bakanlar Kurulu kararıyla kurulacak ve halihazırda oluşturulmuş DPT'nin proje koordinasyon birimleri ve sekreteryası kalkınma ajanslarına devredilecektir.

Türkiye’de kamu kaynakları ve yetkileriyle donatılmış Bölgesel Kalkınma Ajansları kurulması ihtiyacı, DPT’nin yürütmekte olduğu AB destekli bölgesel kalkınma programlarının uygulanması sürecinde ortaya çıkmıştır. AB’nin öngördüğü merkezi olmayan yapılanma prensibine göre, bahsi geçen bölgesel kalkınma programlarını yürüten, bu programlardan faydalanan ve bu programları izleyen aktörlerin, bir “çıkar çatışması” içine girmemeleri için birbirinden bağımsız kurumlar olması gerekmektedir.

AB bölgesel kalkınma fonları, Türkiye’nin ekonomik ve sosyal kalkınması için büyük bir mali kaynak olmanın çok ötesinde, yerel aktörlerin bölgesel kalkınma için yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası düzeyde işbirliği yapma ve proje üretme kapasitelerinin oluşturulması bakımından çok önemlidir. Aslında Türkiye’ye AB ile müzakere sürecinde yapılacak mali yardım temelde bölgede böyle bir idari kapasite oluşturmayı amaçlamaktadır.

Ülkemizde, küresel rekabet şartlarında bölgesel kalkınmanın ve ihracat artışının düzenli ve planlanmış bir biçimde sürdürülebilirliği açısından bölgesel anlamda faaliyet gösteren bu tip kurumların sayıları ve etkinliklerinin artırılmasında fayda vardır. Bu bağlamda bölgesel kalkınma ajanslarının bölgesel ekonominin gelişimine sağladığı katkılar, Türkiye genelinde ekonomiye büyük fayda sağlayacaktır.

#### **4.5.4. Kamu Yönetiminde Etik ve e-Devlet**

Günümüzde e-Devlet kullanımının iyi yönetime katkı sağladığı bilinen bir gerçektir. e-Devlet, karar verme süreçlerine ulaşılabilirliği sağlarken çok taraflı ve iki yönlü iletişim için olanak yaratır. Vatandaşla devleti bir araya getirerek karar alma süreçlerinin denetlenmesini, politika belirlemede ise katılımcılığı artırır. e-Devlet, günümüzde bilgiye erişimin hızlandırılması ve bu yolla saydamlığın ve hesap verebilirliğin sağlanması için etkili bir yol olarak görülmektedir. e-Devletin bu özellikleri, iyi yönetim ilkelerinin çerçevesinde vatandaşlara hizmette verimliliği geliştirir ve daha uygun maliyetli hizmetin verilmesi olanağı sağlar.<sup>143</sup>

Kamu yönetiminde e-Devletin kullanımıyla sağlanan yeni olanaklar, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerle mücadelede güçlü birer araçlardır. Doğru prosedürler uygulandıkça finansal veya idari işlemlerin takip edilebilmesi ve sorgulanması için uygun koşulları oluştururlar. e-Devletin hayata geçtiği ortamda kamusal kararları ve yetkilendirmeleri düzenleyen kriter ve kuralları yayınlamanın hiçbir özrü kalmaz. Belirli faaliyet ve kararlar için sorumlu olanlar kolaylıkla tanımlanabilir. e-Devlet gelişmiş muhasebe, gözlemlenebilir ve denetleme sistemleri sağlayarak kamu mali işlemlerinin yönetsel ve dışsal denetime tamamiyle açık olmasını garanti eder. Daha genel ifadeyle bir

<sup>143</sup> www.bilgilenmehakki.org.



iletişim aracı olarak e-Devletin gücü, vatandaşların politika belirleme süreci de dahil olmak üzere devletin her alanına ve faaliyetine daha fazla dahil olmalarından ve böylece sürdürülebilir bir güven ve karşılıklı kazanç kültürü oluşturabilmesinden gelmektedir.

e-Devlet kavramı, devletin kendi iç işleyişinde ve sunduğu hizmetlerde bilişim teknolojilerinin kullanılması olarak tanımlanmaktadır. e-Devlet en yalın biçimiyle, “devletin vatandaşlara karşı yerine getirmekle yükümlü olduğu görev ve hizmetlerle vatandaşların devlete karşı olan görev ve hizmetlerinin karşılıklı olarak elektronik iletişim ve işlem ortamlarında kesintisiz ve güvenli olarak yürütülmesidir” biçiminde tanımlanmaktadır.

e-Devletin yukarıdaki tanımlarının ortaya çıkardığı 8 ana kavram vardır. Bunlar karşılıklı ve birbirini bütünlükten kavramlardır. 8 ana kavram elektronik ortamda aşağıdaki başlıkları kapsamaktadır:

Devletten vatandaşa	^	Vatandaştan devlete
Devletten ticari kurumlara	^	Ticari kurumlardan devlete
Devletten çalışanlara	^	Çalışanlardan devlete
Devletten devlete	^	Devletten devlete

e-Devlet projesi, sürekli takip ve denetim isteyen yeni bir yaşam biçimidir. e-Devlet sanıldığı gibi sanal bir devlet değildir. Gerçek hayattaki devletin, teknoloji olanaklarını kullanarak, çağın gereklerine uygun olarak yeniden yapılandırılması halidir. e-Devlet, ilk bakışta kamu hizmetlerinin elektronik ortama taşınması faaliyetinin bir sonucu gibi görünmekle birlikte, ifade edilmek istenen husus aslında daha derindir. Devletin elektronikleştirilmesinde, bilgi ve iletişim teknolojileri gerçek anlamda birer araçtır. Temel hedef, bilgi işleme kapasitesi artırılmış, acil karar alabilen ve ihtiyaçlara hızla cevap verebilen bir devlet yapısını oluşturmaktır.<sup>144</sup>

e-Devlette amaç, çalışma yöntemlerinin optimize edilmesi, maliyetlerin düşürülmesi, işlemlerin hızlandırılması, hizmet kalitesinin yükseltilmesi, hata oranının en aza indirgenmesi, verimliliğin artırılması, bürokrasinin azaltılması, rüşvetin ortadan kaldırılması, kurumların iç işleyişinin iyileştirilmesi, saydamlık anlayışının benimsenmesi, veri/bilgilere kolay, hızlı ve rahat erişimin sağlanması, ülkenin her köşesine aynı kalitede eşzamanlı servis hizmeti verilmesi şeklinde özetlenebilir.

<sup>144</sup> Bkz. Rukiye Herkmen Özcivelek, Dünya’da ve Türkiye’de Elektronik Devlet Tartışmaları: Kavram Üzerine Bir Sorgulama, [www.eksenotomasyon.com](http://www.eksenotomasyon.com), Mustafa SAĞSAN, *e-Devlet Toplumların Yeni Umut Işığı mı*, Stratejik Analiz Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 19, (Kasım, 2001) e-Devletten kavram olarak anlaşılması gereken; devletin vatandaşlarına karşı yerine getirmekle yükümlü olduğu görev ve hizmetlerle vatandaşların devlete karşı olan görev ve hizmetlerinin karşılıklı olarak elektronik iletişim ve işlem ortamlarında kesintisiz ve güvenli olarak yürütülmesidir. Bkz. [www.taek.gov.tr](http://www.taek.gov.tr), Özellikle yönetimin yeniden yapılandırılması çabalarıyla önem kazanmaya başlayan, e-Devlet kavramı, bütünleşmiş strateji, süreç, organizasyon ve teknolojiyi ifade eden bir kavramdır. Akif M. Çukurçayır, Hülya Eşki, Kamu Hizmeti Sunumunda Yeni Yöntemler, S. Ü. İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Yıl: 1, Sayı:1-2, (Nisan-Ekim 2001), s. 103. Diğer bir deyişle e-Devlet, e-yurttaş ve e-hükümet arasında olan ilişkilerin karşılıklı hizmet anlayışına dayalı olarak gerçekleştirildiği bir teknoloji çalışmasıdır.

e-Devlet uygulamasının başlıca amaçlarından olan saydamlık, kamu yönetiminde yapılan işler ve hizmetlerle ilgili olarak gizlilik sınırlamalarını mümkün olan en alt düzeylere indirmekle beraber, bilgi edinme hak ve özgürlüğünün önünün açılmasını da kolaylaştırır. İnternet ortamından bilgiye kolayca ulaşan vatandaşlar, kamu sektörü üzerindeki denetimi de artırır. İnternet teknolojisinin kamu hizmetlerini sağlamada kullanılmaya başlamasıyla birlikte “devlet kapısı” bir “devlet portalı”na dönüştüğünden, yeni teknolojinin rahatlığından herkesin yararlanacak olması, eşitlik kavramını doğurup ülkede eşit kalitede servisi yaygınlaştıracaktır. Ayrıca internet ortamından gerçekleştirilmeye başlanacak olan servisler, hizmet anlayışının belli bir kalite düzeyinde ve standartlaştırılmış olarak vatandaşlara ulaştırılmasını sağlayacaktır.<sup>145</sup>

OECD'nin bu alanda devletlere önerdiği önlemleri aşağıdaki şekilde açıklamak mümkündür:

- İlk olarak, devletin elektronik ağ üzerindeki idari prosedürler hakkında bilgiyi artırmaları gerekmektedir. Burada bahsedilen, yasal düzenlemelerin ve idari prosedürlerin bütün çeşitleridir (vergiler, TV ve yol lisansları, doğum ve ölümlerin kayıtları, mülkiyet haklarının kayıtları, inşaat izinleri, ticari izinler, pasaportların ve ikametgah izinlerinin yenilenmesi, sosyal güvenlik programları ve park izinleri gibi). Önemli olan formların yer değiştirmesi değil, başvuru usulleri ve yetkilendirmeye ilgili kuralların daha saydam yapılabilmesi ve sorgulamaya açık olabilmesidir.<sup>146</sup> Günümüzde gittikçe artan sayıda devlet, idari prosedürlerin elektronik ağ üzerinden izlenebilmesi için sistemlerini kurmaktadır. Resmi internet siteleri ve portalların sayısı gittikçe artmakta ve bu sitelerde gün geçtikçe daha kaliteli hizmet verilmektedir.<sup>147</sup>

- Vatandaşlara sağlanan ikinci e-Devlet olanağı ise politika teklifleri ve taslak yasal düzenlemelerin elektronik ağ üzerinde yayınlanması ve böylece vatandaşların ve sivil toplumun politika belirleme ve karar alma sürecine katılımlarının sağlanmasıdır. Yeni bilgi ve iletişim teknolojilerinin bu tarz danışma için kullanımı halen az sayıda ülkede mevcuttur ancak gittikçe artan sayıda ülke demokratik sürece oldukça katkısı olan bu olanağı kullanmak için adım atmıştır. Örneğin, kamu politikalarıyla ilgili ağ üzerinden tartışma forumları düzenlemek, popüler bir araç haline gelmeye başlamıştır. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin sağladığı olanakları keşfeden devletin gizlilik ve güvenliğe de dikkat etmesi gereklidir. Örneğin, devlet kişisel ve hassas bilgileri kapsayabilecek bil-

---

<sup>145</sup> Bkz. Kemal Çelik, e-Devlet *ve Yeniden Yapılanma*, TÜRK İDARE DERGİSİ, SAYI: 440, (Eylül, 2003).

<sup>146</sup> Bkz. Muhammed Kösecik, Naci Karkın, *e-Devlet: Amaçlar, Sorunlar ve Uygulamalar*, in Abdullah Yılmaz, MUSTAFA ÖKMEN EDS., KAMU YÖNETİMİ, (2004).

<sup>147</sup> Güney Kore'nin e-Devlet sistemi OECD tarafından örnek sistem olarak adlandırılmaktadır. Bu sistemde vatandaşlar lisans ve izinler için yaptıkları başvuruların süreçleri hakkında elektronik ağ üzerinden bilgi sahibi olabilmektedir. Bkz. Hong-Bin Kang, Vice Mayor I of Seoul, Republic of Kore, *Cleaning Up the City Government of Seoul: a Systematic Approach*, Anti-Corruption Symposium: The Role of On-Line Procedures In Promoting Good Governance, sEOUL, (2003).

gilerin kamuoyuna açıklanması için kriterler belirlemelidir. Devlet aynı zamanda, kullanıcıları tanımalı ve resmi belgelerin muteberliğini garanti edecek standartlar geliştirmelidir. Kamu yönetiminde e-Devlet yöntemiyle hizmete erişebilirlik, katılımcılık ve hesap verebilirliğin sağlanması için vatandaşların e-Devletin sağladığı faydalar konusunda cesaretlendirilmesi gereklidir. Gittikçe artan sayıda ülke, devlet ve vatandaş elektronik ağ üzerinde bir araya getirmeye çalışsa da oldukça azı yeni bilgi ve iletişim teknolojilerinin bilgi, danışma ve aktif katılımcılık için öngörülen geleneksel metodların tamamıyla yerine geçebileceğine inanmaktadır. Şimdilik, geleneksel metodlarla yeni teknolojinin bütünlüğünün sağlanması, e-Devletin hayata geçirilmesi ve bilgi ve iletişim teknolojilerinden en yüksek faydayı sağlamak için en iyi yoldur.

### **Kutu 20: Bilgi Edinme Hakkıyla İlgili Genelge**

#### **GENELGE**

#### **Başbakanlıktan:**

#### **2003/48**

Bilindiği üzere, Türkiye'nin bilgi toplumuna geçiş çalışmalarının hızlandırılması, başta bilgi ve iletişim teknolojileri olmak üzere bilgi toplumu strateji ve politikalarının belirlenerek bu alandaki tüm faaliyetlerin bir bütünlük içerisinde yürütülmesi ve küresel rekabet koşullarına uyum sağlamak üzere ekonomik ve sosyal dönüşümün gerçekleştirilmesi amacıyla yeni bir proje başlatılması kararlaştırılmış, bu bağlamda 58. Hükümet tarafından hazırlanan Acil Eylem Planı'nda e-Dönüşüm Türkiye Projesi'ne yer verilmiştir.

Söz konusu projenin koordinasyonu, izlenmesi, değerlendirilmesi ve yönlendirilmesi ile ilgili olarak DPT Müsteşarlığı görevlendirilmiş, bu görevin yerine getirilmesi amacıyla da DPT Müsteşarlığı bünyesinde Bilgi Toplumu Dairesi Başkanlığı kurulmuştur. 27 Şubat 2003 tarihli ve 2003/12 sayılı genelge ile e-Dönüşüm Türkiye Projesi'nin amaçları, kurumsal yapısı ve uygulama esasları belirlenmiştir. Ayrıca, söz konusu genelgede öngörüldüğü üzere e-Dönüşüm Türkiye Projesi'nin üst düzeyde yönlendirilmesi ve izlenmesi amacıyla, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının üst düzey temsilcilerinden oluşan bir Danışma Kurulu oluşturulmuştur.

Söz konusu genelgede; e-Dönüşüm Türkiye Projesi'nin başlıca hedefleri, vatandaşlarımıza daha kaliteli ve hızlı kamu hizmeti sunabilmek amacıyla; katılımcı, şeffaf etkin ve basit iş süreçlerine sahip olmayı ilke edinmiş bir devlet yapısı oluşturacak koşulların hazırlanması, bilgi ve iletişimin teknolojileri politikaları ve mevzuatının öncelikle Avrupa Birliği müktesebatı çerçevesinde gözden geçirilerek yeniden düzenlenmesi ve e-Avrupa+ kapsamında aday ülkeler için öngörülen eylem planının ülkemize önerileri doğrultusunda son şekli verilmiştir.

Bu hedefler doğrultusunda DPT Müsteşarlığı'nın koordinatörlüğünde 8 çalışma grubuyla yürütülen çalışmalar sonucu 2003-2004 yıllarına kapsayan Kısa Dönem Eylem Planı hazırlanmıştır. Kısa

Dönem Eylem Planı'na, Danışma Kurulunun değerlendirmeleri, yazılı görüşler ve kamuoyunun internet üzerinden alınan görüş ve önerileri doğrultusunda son şekli verilmiştir.

e-Dönüşüm Türkiye Projesi'nin hayata geçirilmesi amacıyla Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Abdullatif Şener'in başkanlığında, Sanayi ve Ticaret Bakanı Ali Coşkun, Ulaştırma Bakanı Binali Yıldırım, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı Ahmet Tıktık ve Başbakan Başmüşaviri Fikret Nesip Üçcan'dan oluşan e-Dönüşüm Türkiye İcra Kurulu kurulmuştur. Bu kurulun yapacağı toplantılara, 2003/12 sayılı genelge ile oluşturulan Danışma Kurulu'nun Başkanı, TÜBİTAK Başkanı, Telekomünikasyon Kurumu Başkanı ve Türk Telekom Genel Müdürü ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Türkiye Bilişim Vakfı, Türkiye Bilişim Derneği ve Türkiye Bilişim Sanayicileri Derneği (TÜBİSAD) başkanları da katılır. Kurulun sekretarya hizmetleri DPT Müsteşarlığı'nca yürütülecektir. Yukarıda bahis konusu Kısa Dönem Eylem Planı'nın uygulanması; sorumlu, ilgili ve katkı sağlayacak diğer tüm kurum ve kuruluşlar tarafından aşağıdaki ilke ve esaslara göre yürütülecektir.

1. Kısa dönem Eylem Planı'nın hayata geçirilmesinde öncelikli olarak, kamu kurumlarınca halihazırda uygulanan ya da hazırlık çalışmaları sürdürülmekte olan çevrimiçi hizmetlerin etkin bir şekilde sunulabilmesi için gerekli işbirliği ve bilgi paylaşımını sağlayacak, birlikte çalışabilir ve gerekli altyapının oluşturulması esas olacaktır.

Bu çerçevede, belirli bir kamu hizmetinin yürütülmesi ile ilgili olan tüm kurum ve kuruluşlar, mümkün olabilecek en üst düzeyde birlikte çalışarak, engellerin ortadan kaldırılması ve ortak çözümler üretilmesi yönünde azami gayret sarf edeceklerdir.

2. Vatandaşlara ve iş alemine sunulacak elektronik devlet hizmetlerinde, kullanıcıların ihtiyaçları esas alınacak, hizmet sunumuna ilişkin sistem tasarımlarında mevcut kurumsal yapı ve bürokratik yaklaşımlar gözden geçirilerek kullanıcı odaklı hale getirilecektir. Erişilebilir, hızlı, güvenli, nitelikli ve etkin hizmet sunumu temel ilke olacaktır.

3. Eylemler, Acil Eylem Planı'nda yer alan; kamu yönetiminin yeriren yapılandırılması, kamuda şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanması, kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması ve vatandaşlara daha hızlı ve nitelikli hizmet sunumuna ilişkin diğer eylemler ile bütünlük içerisinde yürütülecektir.

4. Eylemlerin uygulanmasında, hükümetimizin Avrupa Birliği'ne entegrasyon ve AB müktesebatına uyuma ilişkin hedefleri göz önünde bulundurulacaktır. Ayrıca, e-Avrupa 2005 Girişimi hedefleri gözetilerek, geliştirilecek bilgi sistemlerinin ve çevrimiçi uygulamaların Birliğin Kamu hizmetlerinin sunumunda belirlediği ortak standartlarla uyumlu olmasına özen gösterilecektir.

5. e-Dönüşüm Türkiye Projesi ile ilgili olarak sürdürülecek çalışmalarda etkinlik sağlamak amacıyla oluşturulacak yapılar, bunların çalışma usul ve esasları ile proje yönetimi ve izlenmesine ilişkin sorumlu kuruluş temsilcilerine verilecek eğitim programına ait hususlar belirlenerek uygulamaya sokulacaktır.

6. Sorumlu kuruluşlar;

a) Kuruluşu mümkün olan en üst düzeyde temsil edecek, eylemlerin uygulanması ve koordinasyonundan doğrudan sorumlu olacak bir asil ve bir yedek temsilci belirleyecek ve bu yetkililerin irtibat bilgilerini Yetkili Bildirim Formu'na uygun olarak,

b) Kısa Dönem Eylem Planı'nda yer alan her bir eylem için ilgili kuruluşlarla temasa geçerek, çalışmalara katılacak kurum ve kuruluşların isimleri ile "İzleme Formuna" esas teşkil edecek olan ve Eylem Planı'nda belirtilen süre çerçevesinde hazırlayacakları çalışma takvimlerini, Çalışma Takvimi ve İzleme Formu'na uygun olarak,

Bu genelgenin yayımı tarihinden itibaren en geç 30 gün içerisinde DPT Müsteşarlığı'na iletileceklerdir. İcra Kurulu, uygulamaların izlenmesini sağlayıcı tedbirleri alacaktır.

7. Sorumlu kuruluşlar, ihtiyaç duyulması halinde, Kısa Dönem Eylem Planı'nda belirtilen ilgili kurum ve kuruluşlar dışındaki diğer kurum ve kuruluşları da çalışmalara davet edebilecektir.

8. e-Dönüşüm Türkiye Projesi'nin etkin bir şekilde uygulanabilmesi amacıyla, tüm kamu kurum ve kuruluşları DPT Müsteşarlığı ile yakın işbirliği halinde çalışacaklar vetalep edilecek her türlü bilgi ve belgeleri gecikmeksizin iletileceklerdir.

Ülkemizin rekabet gücünün artırılması demokratik, çağdaş ve müreffeh bir toplum haline gelmesi açısından kritik önem taşıyan e-Dönüşüm Türkiye Projesi'nin yürütülmesinde görev alacak kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşları, projenin yürütülmesinde üstün gayret ve özveri ile çalışmalar yapacaklardır.

## **4.6. Kamu Yönetiminde Saydamlıkla İlgili Konular**

### **4.6.1. Saydamlık ve İyi Yönetişim**

Saydamlık, iyi yönetişimin önemli bir unsurudur. Saydam karar alma süreci özel sektörün sağlam kararlar alması ve yatırımlar yapması için kritik bir olgudur. Saydam bir devlette halk, kamu görevlilerinin ve yöneticilerin performanslarını ve hukuka uygun davranıp davranmadıklarını denetleyebilir. Hükümetlerin tüm alanlarla ilgili olarak elindeki bilgiyi saydamlık ve açık bilgi sistemleri sayesinde paylaşması, firmalar ve vatandaşların kendilerini ilgilendiren konularda daha iyi karar vermeleri için gerekli olan belirli bilgileri sağlar.

Gerek Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nda ve gerekse Avrupa Birliği'nin onaylanma sürecinde olan Anayasası'nda iyi yönetişim hakkı vurgulanmakta ve ortaya konulmaktadır. Bu ilkeler Avrupa Birliği Anayasası'na tam olarak yansımış olmamakla birlikte, bilgi edinme hakkı iyi yönetişim hakkını tamamlayıcı ve bütünleştirici bir özellik taşımaktadır. Anayasa içinde yer alan ve işlemlerin tarafsız, adil ve makul bir süre içinde çözümlenmesi zorunluluğu, bireylerin kendilerini olumsuz olarak etkileyecek konularda savunma yapma hakkı, bireylerin kendileri ile ilgili dosyalara (bilgilere) erişme hakkı, yönetimin kararlarını gerekçelendirmesi zorunluluğu, kamu yönetim-

leri tarafından verilen zararların giderilmesini istemek hakkı ve yazışmaların AB Anlaşması'nın kabul ettiği dillerden biri ile yapılabilmesi olanağı gibi unsurlar, iyi yönetişimin uluslararası belgelerde kabul edilen temel unsurları arasında yer almaktadır. Bireyler kendilerini yönetenlerden bu temel niteliklere uygun yönetim koşullarının oluşturulmasını ve bu koşulların sürdürülebilir kılınmasını istemektedirler. Bu amacın sağlanması ise bireylerin kamu yönetimlerinin işleyiş ve çalışma koşulları konusunda bilgili olmalarını kesin bir zorunluluk durumuna getirmektedir. Bu bağlamda, bilgi edinme hakkı iyi yönetişim hakkının bir unsurudur ve onunla yakın bir ilişki içindedir.<sup>148</sup>

#### **4.6.2. Saydamlık ve Hesap Verebilirlik Arasındaki İlişki**

Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin temel unsurlarından birisi saydamlıktır. Saydamlık ve hesap verebilirlik literatürde genellikle ayrı ama yakın ilişki içinde bulunan iki kavram olarak değerlendirilmektedir. Kamu yönetiminde saydamlık ve hesap verme yükümlülüğü karşılıklı etkileşim içinde olan kavramlardır. Yönetimde saydamlık sağlayabilmek için etkili ve iyi işleyen hesap verme süreçlerine, hesap verme süreçlerinin etkili ve iyi işlemesi için de açık ve saydam mali politikalara ihtiyaç vardır. Bu nedenle sağlam bir hesap verme yükümlülüğü saydamlık sağlamanın vazgeçilmez bir aracı, saydamlık da hesap verme yükümlülüğünü layığı ile yerine getirebilmenin olmazsa olmaz ön koşuludur.<sup>149</sup>

Unutulmamalıdır ki, yurttaşlarına karşı açıklığı sağlayamamış bir yönetim genellikle kendi içinde de saydam değildir. Saydamlık; bürokratik verimsizliğin yerleşik hale gelmesini, özellikle de sorumlulukların çok fazla dağıldığı ve hatta sulandırıldığı, somut hedeflerin olmadığı, izlemenin yetersiz ya da sonuçlar üzerinde odaklanmanın düşük olduğu durumlarda hesap verebilirlik süreçlerini tetikleyerek ve destekleyerek önleyebilir.

Saydamlık konusu gündeme geldiğinde saydamlıkla doğrudan etkileşim içinde bulunan hesap verebilirlik kavramının da açıklanmasında fayda vardır. Hesap verebilirlik demokratik değerleri temsil ettiğinden hem kendi içinde bir son hem de daha etkin ve etkili kurumları geliştirmek açısından bir vasıta. Siyasetçiler ve kamu görevlilerine kanunlar ve yasal düzenlemeler vasıtasıyla kontrol ettikleri kaynaklar ve yönettikleri kurumlar üzerinde geniş yetkiler tanınmıştır. Hesap verebilirlik bu gücün kamu yararı doğrultusunda kullanıldığını garantilemek için en temel yoldur. Hesap verebilirlik kimin kime karşı ne için hesap verebilir kılındığı konusunda açıklığı gerekli kı-

---

<sup>148</sup> Sally Shelton-Colby, Deputy Secretary-General, OECD, Anti-Corruption and ICT for Good Governance, Anti-Corruption Work of the OECD to Improve Transparency and Accountability: Using Information and Communication Technologies (ICTs) to Establish a Modern Public Service Culture, Anti-Corruption Symposium: The Role of On-Line Procedures In Promoting Good Governance, Seul, (2003).

<sup>149</sup> Bkz. Firuz Demir Yaşamış, *Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları Açısından Bilgi Edinme Hakkı*, TÜRK İDARE DERGİSİ, SAYI: 444, (Eylül, 2004).

lar. Hesap verebilirlik resmi raporlama mekanizmaları ve dış denetim (bağımsız bir denetim daire- si, ombudsman vs.) ile güçlendirilir. Günümüzde birçok ülke hesap verebilirliği kararların düzen- liliği ile sınırlandırmaktansa, performans için hesap verebilirlik üzerine yoğunlaşarak güçlendirme yolunu seçmektedir.

Hesap verebilirlik, sorumluluklar konusunda cevap vermek, rapor etmek, açıklama yapmak, yükümlülükleri üstlenmek ve kamusal değerlendirme ve muhakemeye açık ve hazır olmaktır.<sup>150</sup> Kamu yönetiminin hesap verebilirliğinin etkin bir biçimde kurgulanıp, işletilebilmesi büyük ölçü- de, kamusal işlem, eylem ve kararlara ilişkin kamusal bilgilenme ve bilgilendirme süreçlerinin dü- zenli ve etkili bir biçimde işletilebilmesine bağlıdır. İşte bu unsurların hepsi kamu yönetiminde saydamlığın sağlanmasıyla ilgilidir.

## 4.7. Mali Saydamlık

### 4.7.1. Mali Saydamlığın Tanımı ve Önemli Unsurları

Son yıllarda oluşturulan literatür ve özellikle IMF tarafından geliştirilen standartlar temelinde, mali saydamlığı “devletin işleyişi ve yapısının, uygulayacağı maliye politikaları konusundaki niyet- lerinin, devlet hesapları ve projeksiyonlarının kamuya açık olması” olarak tanımlamak mümkün- dür. Bu tür teknik tanımları bir kenara bırakarak, saydamlığı, halk diliyle, devletin millettten aldığı kaynaklarla ne yaptığını ve gerçekleri topluma doğru bir biçimde anlatması olarak da tanımlaya- biliriz. Bununla bağlantılı olarak mali saydamlık, “devletin yaptığı mali işlemlerle ilgili gerçeklerden ta- sarruf etmediği” bir durumu anlatır.<sup>151</sup>

Mali saydamlık, hükümetin yapısının ve fonksiyonlarının, mali politika planlarının, kamu sek- törü hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuoyuna açık olmasıdır. Kamu, mali politikanın oluşturu- lması ve yürütülmesi ile ilgili olan bütün kurum ve kuruluşlar olarak tanımlanabilir. Mali say-

---

<sup>150</sup> Bkz. GÖREN, KAMU MALİ YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI VE DENETİM s. 122. Saydamlık ve hesap verebi- lirlilik arasındaki ilişki için ayrıca bkz. ATİYAS, SAYIN, KAMU MALİYESİNDE SAYDAMLIK, TESEV YAYINLARI, (2000); Musa Eken, *Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık*, Amme İdaresi Dergisi, 27(2), (1994), s. 25-54; Musa Eken, *Yönetim Karşısında Vatandaşların Korunmasında Ombudsman Kurumunun Rolü*, in Davut Dursun, Hamza ALİ EDS., TÜRKİYE'DE YÖNETİM GELENEĞİ: KURUMLAR, SORUNLAR VE YENİDEN YAPILANMA ARAYIŞLARI, (2000).

<sup>151</sup> Bkz. G. E. Caiden, *The Problem of Ensuring the Public Accountability of Public Officials*, in J. G. Jabbara, O. P. Dwivedi EDS., *Public Service Accountability: A Comparative Perspective* (1988), s. 25. McCandles ve Wright'a göre kamusal hesap verebi- lirlilik “kamuyu önemli şekilde etkileyen sorumlulukların yerine getirilmesi ile ilgili olarak kamusal alanda cevap verme yü- kümlülüğüdür.” Bkz. H. McCandless. and D. Wright, *Enhancing Public Accountability*, Optimum—The Journal of Public Sector Management, 24(2), (1993), s. 110-118. Uluslararası Sayıştaylar Birliği'nin (INTOSAI) denetim standartlarında yer ver- len hesap verebilirlik tanımı ise şudur: “Kamu teşebbüsleri ve şirketleri de dahil olmak üzere, kendilerine kamu kaynakları emanet edilen kişi ve idarelerin mali, idari ve program görevlerinden ötürü açıklama yapma ve bu görevleri kendilerine ve- renlere durumu bildirme mecburiyetleridir.” Bkz. İ. GÖREN, KAMU MALİ YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI VE DENETİM, TESEV YAYINLARI, (2000), s. 117. [Bundan böyle GÖREN, KAMU MALİ YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDI- RILMASI VE DENETİM diye anılacaktır.]

damlık, sorumluluğu güçlendirirken sürdürülebilir olmayan nitelikteki politikaların getirmiş olduğu politik riskleri artırır.

Mali saydamlığın kamuda etik açısından önemli olan boyutlarını aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür:

i) Saydamlığın birinci boyutu genelde devletin işleyişi ve yapısının, uygulayacağı maliye politikalarının, devlet hesapları ve projeksiyonlarının kamuya açık olmasını ifade etmektedir,

ii) İkinci boyutu daha spesifik olarak; ister merkezi hükümet içinde isterse dışında üstlenilmiş olsun, devlet adına girilmiş yükümlülükler ve sürdürülen aktiviteler hakkında “zamanında güvenilir, kapsamlı, anlaşılabilir ve uluslararası karşılaştırmalara elverişli nitelikleri haiz bilgiye toplumun ulaşabilmesini” içermektedir. Bu doğrultuda, bütçe dökümanları ve diğer mali raporların yayınlanması, bu raporlarda merkezi devlet idaresi dışında yürütülen ve birazdan değineceğimiz yarı-mali işlemlerin boyutları hakkında tasnif edilmiş bilgilere yer verilmesi saydamlığın gerekleri olarak sayılmaktadır,

iii) Mali saydamlığın üçüncü boyutu kurumsal davranışlar ile ilgilidir. Atanmış bürokratlar ile seçilmiş milletvekili ve bakanlar arasındaki ilişkilerin sınırlarının net bir biçimde çizilmesi, bilgi edinme özgürlüğü ve bunun kamu görevlileri açısından sistematik kurallara bağlanması, siyasetçi-başın-bürokrat-iş alemi ilişkisinin etik kurallarının ve çerçevesinin çizilmesi, kamu ihale süreçlerinin, kamuya eleman alma ve çalıştırma esaslarının saydamlaştırılması, kurumsal düzenlemeler içeren ciddi bir devlet reformunun yapı taşlarını oluşturmaktadır.<sup>152</sup>

Mali Saydamlık İle İlgili İyi Uygulamalar Tüzüğü'ne göre, IMF üyesi ülkelerde desteklenmesi istenen dört temel ilke bulunmaktadır. Bu dört temel ilke alt başlıkları ile aşağıda sıralandığı şekildedir:

- Rollerin ve sorumlulukların açık olması,
- Bilginin kamuya açık olması,
- Bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin açık olması,
- Denetimin ve istatistiki veri yayınlamanın bağımsız olması.

Bu ilkeler, ülkelerin içinde bulunduğu mali geleneklerine, ekonomik ve kültürel durumlarına göre uygulamada çeşitli farklılıklar gösterebilir. Ama bu farklılıklar temel uygulamadan bir sapma olarak algılanmamalıdır.

Kamu mali kaynaklarının kullanımında saydamlığın temelinde etkin bir raporlama vardır.<sup>153</sup> Etkin bir mali raporlama, devletin mali politikalarının niyet ve gerekçelerini, politika hedeflerini

<sup>152</sup> Mali saydamlığın kavramsal çerçevesi ve boyutu konusunda Atiyas, Sayın (2000)'de daha ayrıntılı açıklamalar mevcuttur

<sup>153</sup> Kopits, G. and Craig, J., (1998), “*Transparency in Government Operations*”, IMF, Occasional Paper, 158, Washington DC, November.



açık bir biçimde ortaya koyar, uygulamayı yakından takip eder ve uygulama sonuçlarını aktarır, bu sonuçların başta konan hedefler ile ne kadar uyumlu olduğunu ve bu hedeflerden ne kadar saptığını belirler. Son olarak, bu raporlama bağımsız bir dış denetim kuruluşu tarafından denetlenir. Özetle raporlama, şunları kapsar:

1. Niyet ve gerekçe,
2. Mali hedefler,
3. Uygulama,
4. Sonuçların hedefler ile karşılaştırılması,
5. Bağımsız dış denetim.<sup>154</sup>

#### **4.7.2. Türkiye’de Mali Saydamlık**

Devletin mali saydamlığı konusu Türkiye’nin gündemine son birkaç yıl içinde girmeye başlamıştır. Bir taraftan yolsuzluk haberlerinin sık bir biçimde yayın organlarında yer alması, diğer taraftan kamusal kaynakların verimsiz bir şekilde kullanıldığı hakkında yaygın bir inanç, kamu harcamalarında saydamlığın önemli bir konu haline gelmesinde önemli rol oynamıştır.

Daha genel bir ifade ile, saydamlığın kamuoyunun gündemine girmesinde, devlet kuruluşlarının ve bunlarda yer alan aktörlerin devlet gücünü toplum yararına değil, kendi çıkarlarına yönelik kullandıkları, toplumun da bu durum karşısında çaresiz bir seyirci haline geldiği şeklindeki bir saptamanın yattığı söylenebilir. Saydamlık, devletin faaliyetlerinin daha gözlemlenebilir bir hale gelmesi olarak algılanmakta, bu ise devleti topluma karşı daha sorumlu ve hesap verir bir hale getirmenin en önemli araçlarından biri olarak görülmektedir.

Mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve etkin kullanılması gibi temel bütçesel sonuçların sağlanmasında mali saydamlık önemli bir araçtır. Yetki ve sorumlulukların iyi bir şekilde ayrıştırılmaması, bütçe kapsamının kamusal harcama alanının ancak bir kısmını kavraması, muhasebe, raporlama ve kodlama yapısının yetersiz olması ve standartların geliştirilmemesi gibi nedenlerle, Türk kamu mali yönetim sisteminin etkin ve sorumlu bir şekilde çalıştığını söylemek mümkün değildir.

---

<sup>154</sup> Bugün, birçok devlet bu raporları hazırlamaktadır. Bu devletlerin deneyimlerinden yararlanan uluslararası kuruluşlar sonraki uygulamaları kolaylaştırmak için genel kabul görmüş ilke, standart ve yöntemler geliştirmişlerdir. Bu kuruluşlar arasında IMF, Devletin Mali Saydamlığı İlkeleri ve Devletin Mali Raporlama Standartları ile başı çekmektedir. Dünya Bankası bu ilke ve standartlara uyum için teknik ve mali destek sağlamaktadır, Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC) mali raporlama ve muhasebe standartlarını geliştirmektedir ve Uluslararası Yüksek Denetim Kuruluşları Organizasyonu (INTOSAI) denetim standartları ve uygulama kılavuzları yayınlamaktadır.

Türkiye’de mali saydamlık ve hesap verebilirlik konularının giderek daha çok önem kazanmasının nedenleri arasında mali krizler, bu krizlere neden olan kamu açıkları, büyük yolsuzluk skandalları, kamuda israfları ve yolsuzlukları önleyecek etkili bir etik rejiminin olmaması, AB adaylık sürecinde Birlik standartlarına uyum sağlama çabaları gösterilebilir.

Saydamlık konusu, AB entegrasyonunda, üye olacak ülkelerin yönetim sistemlerinde bazı asgari şartları sağlamaları bağlamında ele alınabilmektedir. Bu anlamda, Birlik geçiş dönemi içinde aday ülkelere yönelik olarak geliştirilen mali kriterlerin her biri içinde saydamlığı bir ön koşul olarak getirmektedir.

Katılım sürecini tamamlamış ülkelerde saydamlığın geliştirilmesi ise kamu yönetimine olan saygı ve güvenin artırılması bağlamında demokrasinin kalitesinin yükseltilmesi olarak algılanmakta ve hayata geçirilmektedir.<sup>155</sup>

Bu açılardan ele alındığında mali saydamlık ilk bakışta daha çok IMF ve Dünya Bankası girişimleri ile özdeşleşmiş gibi görünse de AB’ye uyum süreci ve demokratikleşme yolunda atılan adımların mali saydamlık konusunda katalizör etkisi gösterdiğini söyleyebiliriz. AB fonlarının kullanılmasında saydamlığa ve hesap verilebilirliğe verilen önem ve bu bağlamda mali kontrol standartlarının geliştirilmesi konusunda ayrıntılı düzenlemeler yapılması talebi, aday ülkelerin saydamlık standartlarını kendi ulusal mevzuatlarına yansıtmalarında ciddi bir faktör olmuştur. Aday ülkelerin Avrupa Birliği’nin Maastricht kriterlerine uyum, istikrar veya yakınlaşma (stability or convergence) programlarına adaptasyonları geniş ölçüde sahip oldukları mali enformasyonun kalitesine ve saydamlığına ihtiyaç gösterdiğinden; orta vadeli bütçe sistemi, bütçe dışı işlemlerin sınırlanması ve bütçe içine alınması, muhasebe ve denetim standartlarının oluşturulması, merkezi idare - yerel yönetim arası mali ilişkilerin netleştirilmesi gibi alanlarda sağlanacak gelişmelerin katılım sürecini daha da kolaylaştıracağı beklentisi mali saydamlığın önemini diğer aday ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de artırmış bulunmaktadır.<sup>156</sup>

## **4.8. Türkiye’de Saydamlıkla İlgili Yasal Altyapı**

Ülkemizde bilgi edinme hakkı ile ilgili temel düzenleme, 1982 Anayasası’nda yer almaktadır. Bilgi edinme hakkına daha güçlü bir temel oluşturmak amacıyla 2001 yılında yapılan Anayasa değişiklikleri çerçevesinde bu düzenleme bazı eklemelere konu olmuştur. Yasalar bağlamında ise iki ayrı yasa bu konudaki temel yasal düzenlemeleri oluşturmaktadır. Bu yasalardan birincisi, 1984 tarihli ve 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun’dur. Bunu 24 Nisan 2004 tarihinde

<sup>155</sup> KAMU MALİYESİNDE SAYDAMLIK, (2000)

<sup>156</sup> FERHAT EMİL, HAKAN YILMAZ, MALİ SAYDAMLIK İZLEME RAPORU, (2004).

yürürlüğe giren Bilgi Edinme Hakkı Kanunu izlemiştir. Kanun'un uygulama yönetmeliği, 27 Nisan 2004 tarihinde yayımlanmıştır. Yine bu çerçevede Başbakanlık tarafından bir genelge hazırlanmış ve tüm kamu birimlerine gönderilmiştir. CMUK'ta yapılan bir değişiklik ise saydamlık konusunda atılmış ciddi ve sevindirici adımlardan birisidir. Artık bir suç olgusuna ilişkin bilgiler, "devlet sırrı" olarak mahkemeye karşı gizli tutulamayacaktır. Eskiden kimi suçlar hakkındaki bilgiler devlet sırrı sıfatı yüklenerek mahkemeden gizlenmekteydi. Artık mahkeme, devlet sırrı niteliğinde olsa bile bu bilgileri inceleyebilecektir.

Ulaşılabilen, yani sır ve gizli sayılmayan bilgiler konusunda Türk mevzuatının yeterli olduğu söylenemez. Öncelikle, bireysel olarak "bilgiye ulaşma hakkı" Türk hukukunda kurumsallaşmamıştır. Bilgiye ulaşma, arkasında hep kamu otoritesini temsil eden bireylere ya da kurumlara, yine kamusal bir işin gerçekleştirilmesini sağlamak için verilmiştir. Oysa bireysel bilgilenme hakkı, demokratik saydam yönetimin unsurlarının en önde gelenlerinden biridir.<sup>157</sup>

Bireysel bilgilenme hakkının söz konusu olduğu durumlarda özel kanunların neredeyse hepsinde bilginin elde edilmesi için ön koşullar getirilmiştir (yetkilendirilme, görevlendirilme, doğrudan menfaat sahibi olma, belirli bir ücret karşılığı olma vb.). Oysa bilgi edinme hakkı hiçbir menfaat ilişkisi olmadan, yetkilendirilmeye veya görevlendirilmeye gerek kalmadan, çoğu zaman ücretsiz olarak kullanılabilen bir haktır.

Örneğin, 1587 sayılı Nüfus Kanunu (md.14)'na göre yetkilendirilmemiş ve görevlendirilmemiş hiç kimse nüfus kütük bilgilerini öğrenemez. 1774 sayılı Kimlik Bildirme Kanunu (md.14) uyarınca yetkilendirilmiş kimseler dışında kalanlar bu bilgilere ulaşamaz. İkincisi, bireylere hak olarak tanınan alanlarda da, hak, genellikle menfaat/alakadar olma ön koşullarıyla daraltılmıştır. Bilgi edinme talebinin yöneldiği makam, talepte bulunanı talepte bulunulan bilgiyle alakasız sayarsa, talepte bulunan bilgiye ulaşmamaktadır. Tapu sicili bunun en çarpıcı örneğidir. Türk Medeni Kanunu'nun 1020'nci maddesine göre kimse tapu sicilindeki bilgileri bilmediğini ileri süremez, ama o bilgilere ancak alakasını inanılır kılanlar ulaşabilir.<sup>158</sup>

3194 sayılı İmar Kanunu'nda da benzer bir düzenleme görülebilmektedir. İmar Kanunu (md.8)'na göre imar planları alenidir ama ancak ücret karşılığı isteyenlere verilebilir. 2920 sayılı Türk Sivil Havacılık Kanunu (md.51) düzenlemesi ise daha da kısıtlayıcıdır. Anılan maddeye göre, uçak sicili alenidir ama ancak istemle ilgili olduğunu ispatlayan kişiler sicili inceleyebilir. Burada

---

<sup>157</sup> Avrupa Birliğinde mali saydamlığın önemi konusunda bkz. ALLAN WILLIAM, PARRY TARYN, FISCAL TRANSPARENCY IN EU ACCESSION COUNTRIES, PROGRESS AND FUTURE, IMF WORKING PAPER, WP/03/163 ,Washington D.C, (2003), aktaran FERHAT EMİL, HAKAN YILMAZ, MALİ SAYDAMLIK İZLEME RAPORU, TESEV YAYINLARI, ŞUBAT 2004.

<sup>158</sup> Bkz. MEHMET SEMİH GEMALMAZ, Türkiye'de Bilgi Edinme, Düşünce İfade ve İletişim Mevzuatı, (2004).

tapu sicilinden farklı olarak ilgisini “inanılır kılmak” yetmemektedir; “ispatlamak” da gerekmektedir. Benzer şekilde, 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu (md.10) siyasi parti sicilini düzenlemektedir. Düzenlemeye göre, siyasi parti sicili herkese açıktır, fakat soruşturma ile ilgili bilgilerin gizliliğine ilişkin hükümler saklı tutulmuştur.

Bu ön koşullar aşıldığında bile, kendisinden bilgi talebinde bulunulan makamın keyfi tavrını aşmak mevcut mevzuatla çok güçtür. Çünkü sır ve gizlilik kategorilerine girmeyen bilgiye ulaşmanın kamusal makamlarca engellenmesinin çoğu kez bir yaptırımı yoktur.<sup>159</sup> Örneğin, 920 sayılı Türk Sivil Havacılık Kanunu (md.143) denetim için gerekli bilgileri vermeyen ruhsat sahiplerini cezalandırırken uçak sicilini keyfi olarak göstermeyen memura bir yaptırım öngörmemiştir. Tapu sicilini alakalı kişilere göstermeyen memura da bir yaptırım öngörülmemiştir. Benzeri bir durum, 551 sayılı Patent Haklarını Korunması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (md.92) uyarınca aleni olarak düzenlenen patent sicili için de geçerlidir. Yukarıda söylenenler 556 sayılı Markaların Korunması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (md.39) uyarınca aleni olarak düzenlenen marka sicili için de geçerlidir. Üstelik bazı düzenleyici işlemlerin Resmi Gazete’de yayımlanmamasından ötürü bunlar hakkında bilgi edinebilmenin ilgili kamu görevlisinin takdirine kaldığı da gözden kaçırılmamalıdır. Bununla birlikte belirtilmelidir ki, TCK görevi ihmal suçunu düzenlemiş olup yerine göre bu madde işletilebilir.<sup>160</sup>

### **Kutu 21: Bilgi Edinme Hakkının Yasal Altyapısı**

- Anayasa madde 26, 40, 74
- Bilgi Edinme Hakkı Kanunu
- Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik
- Dilekçe Kanunu
- Elektronik İmza Kanunu
- Elektronik İmza Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik
- Kamu Mali Denetimi ve Kontrol Kanunu
- Sayıştay Kanunu
- Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun

<sup>159</sup> Benzer şekilde, 4857 sayılı İş Kanunu (md.77)’nin gerekçesi işçilerin bilgilendirme hakkı çerçevesinde iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili tüm hak ve sorumlulukları hakkında bilgilendirme görevini işverenlere yüklemiştir. Dolayısıyla, işverenler işçileri mesleki riskler, yasal hak ve sorumlulukları konusunda bilgilendirmek zorundadır. Buradaki sorun, işçilere söz konusu konularda bilgilendirmeleri için bir talep hakkının kurgulanmamış oluşudur. Her ne kadar, İş Kanunu (md.105) işçiyi bilgilendirmeyen işverene beşyüz milyon para cezası öngörmüşse de, bu hüküm işlevsiz olacaktır. Çünkü, işverenin bilgilendirme yükümlülüğünü yerine getirip getirmediğinin tespiti araçları ve usulleri Kanunda öngörülmemiştir. Ayrıca para cezasının azlığını da hatırlatmak faydalı olacaktır. Oysa aynı Kanun, iş müfettişinin bilgiye ulaşma hakkı engellendiğinde işverene beş milyar para cezası öngörmüştür.

<sup>160</sup> Bkz. MEHMET SEMİH GEMALMAZ, Türkiye’de Bilgi Edinme, Düşünce İfade ve İletişim Mevzuatı, (2004).

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu bugüne kadar ülkemizde bilgiye erişimle ilgili atılmış en büyük adımdır. Bilgi edinme hakkı Dilekçe Kanunu, Elektronik İmza Kanunu ve Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun uygulama yönetmeliğince desteklenmektedir. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu da 4 üncü maddesinde *“isteyecekleri bilgi kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olmak kaydıyla”* ifadesine yer verirken bilgiyi talep edenle bilgi arasında bir bağ kurarak bilgiye erişimle ilgili bir önkoşul getirmektedir. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu içerdiği eksiklik ve hatalara rağmen bilgiye erişimin sağlanması ve dolayısıyla da saydamlık konusunda büyük bir fırsat yaratmıştır. Bununla birlikte saydamlığın sadece bilgiye erişim hakkı olmadığı daha önceden izah edilmiştir. Saydamlık vatandaşların politika sürecine aktif katılımını ve idarenin karar almadan önce veya karar sırasında vatandaşlara danışmasını da gerekli kılar.

Ülkemizde idarenin karar alma süreci ve işlem yapması sırasında konu sadece çok az sayıda görevli ve yetkili tarafından bilinebildiğinden ilgililer ancak sonuçta ve herşey tamamlandığında haberdar olabilmektedirler. İdarenin karar alma sürecine ilgililerin “meşru” yollardan katılabilme olanakları bulunmadığı gibi yapılan işlem ve eylemlerin sonuçlarına da katlanma zorunluluğu vardır.<sup>161</sup> Dolayısıyla ülkemizde bireylerin hangi düzey ve aşamada olursa olsun yönetimin karar alma sürecine demokratik yollardan ve hukuksal olarak katılabilme olanakları oldukça az istisna dışında halen yoktur.<sup>162</sup>

Bu istisna da Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nde yer almaktadır. 2002 Haziran tarihli ÇED Yönetmeliği'nin “ÇED Sürecine Halkın Katılımı” başlıklı 10'uncu maddesi aşağıdaki şekildedir;

*“Komisyonun bilgilendirme toplantısından sonra, halkı yatırım hakkında bilgilendirmek, projeye ilişkin görüş ve önerilerini almak üzere proje sahibi tarafından halkın katılımı toplantısı düzenlenir. Komisyon, toplu olarak ya da aralarında görevlendirecekleri üyeleri aracılığı ile proje uygulama yerini inceler ve halkın katılımı toplantısına katılır. Bu işlemler ile ilgili giderler proje sahibi tarafından karşılanır.*

*Halkın katılımı toplantısı için projeden en çok etkilenmesi beklenen yöre halkının kolaylıkla ulaşabileceği merkezi bir yerin seçilmesine özen gösterilir. Toplantı yeri valilik ve proje sahibi tarafından belirlenir ve Bakanlığa bildirilir.*

*Proje sahibi, toplantı tarihini, saatini, yerini ve konusunu belirleyen bir ilanı ulusal düzeyde yayımlanan bir gazetede halkın katılımı toplantısından en az beş gün önce yayımlatır.*

---

<sup>161</sup> Kasıtlı olarak Adliyeden istenen kayıtları göndermeyen Nüfus Başmемuru sanığın eylemi, görevi suiistimal niteliğindedir. 4 CD. 8/12/1986, E. 249, K.564'den aktaran MEHMET SEMİH GEMALMAZ, Türkiye'de Bilgi Edinme, Düşünce İfade ve İletişim Mevzuatı, (2004).

<sup>162</sup> Bkz. İL HAN ÖZAY, GÜNIŞIĞINDA YÖNETİM, (2004), s. 14, 15.

*İl Çevre Müdürünün başkanlığında yapılan halkın katılımı toplantısında, projenin çevresel etkileri yönünden halkın bilgilendirilmesi ve buna karşılık görüş, öneri ve kaygılarının belirlenmesi sağlanır. Başkan, katılımcılardan görüşlerini yazılı olarak vermelerini isteyebilir. Toplantıdaki konuşmaların derlendiği tutanak, bir sureti valilikte kalmak üzere Bakanlığa gönderilir.*

*Halkın proje hakkında bilgilendirilmesi ve projeye yönelik görüşleri, komisyon tarafından projeye özgü ÇED raporu özel formatı belirleme, kapsamlaştırma ve inceleme değerlendirme aşamalarında dikkate alınır.”*

Yapılan halk toplantısının sonucu ve bağlayıcılığı istenilen düzeyde olmamakla birlikte böyle bir hakkın düzenlenmesi halkın yönetimin kararlarına katılımı saydamlık, toplantıların açıklığı ve gün ışığında yönetim kavramları açılarından önemli bir gelişme olarak kabul edilmelidir. Bu düzenlemede bilgi hakkı kavramıyla ülkemizde yapılmak istenen çalışmalara katkı sağladığı açıklıkla görülmektedir.<sup>163</sup>

Ne Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ne de ÇED Yönetmeliği'nin sözü edilen maddesi hakkında vatandaşların yeteri kadar bilgisi vardır. Toplum hâlâ yasal güvence altına alınmış bilgiye erişim özgürlüğünü nasıl kullanacağından habersizdir. Nasıl ki kamu yönetiminde etik ilkelerin vatandaşlarca benimsenmesi ve toplumda etik bilincinin yerleştirilmesi gerekiyorsa, saydamlığın da bir istisna değil bir kural olduğunun bilincine varılması gerekir.

Ayrıca bilgi edinme hakkının etkili bir şekilde gerçekleştirilmesi için kamu yönetimlerine yeteri kadar sorumluluk yüklenmemiştir. Yasa yurttaşlar tarafından sorulması durumunda kamu yönetimlerine yanıt verme yükümlülüğü getirmekte; ancak, yönetimin çalışmalarının gerçekçi bir şekilde topluma yansıtılması ve istenmemiş olsa dahi çalışma alanını oluşturan konularda kamuya dönemsel çalışma raporları verilmesini öngörmemektedir. Kamu yönetimlerine bilgi edinme hakkının daha anlamlı, içerik bakımından daha zengin ve uygulama açısından daha işlevsel kılınmasını sağlamak yolunda herhangi bir sorumluluk verilmediği görülmektedir.

Kamu kurum ve kuruluşlarının çalışma alanlarını oluşturan konularda kamuya dönemsel rapor vermesi idare üzerindeki sır perdesinin biraz olsun indirilmesini sağlayacaktır. Raporlama özellikle mali saydamlığın sağlanması için öncelikli koşuldur.

---

<sup>163</sup> Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nin ÇED Sürecine Halkın Katılımı'nı düzenleyen 10'uncu maddesi ile ülkemizde ilk kez halkın bir karar alma ve planlama sürecine katılmasına yasal olanak verilmiştir.

## 4.8.1. Anayasal Düzenlemeler

### *VIII. Düşünceyi Açıklama ve Yayma Hürriyeti*

#### *Madde 26:*

“Herkes, düşünce ve kanaatlerini söz, yazı, resim veya başka yollarla tek başına veya toplu olarak açıklama ve yayma hakkına sahiptir. Bu hürriyet resmi makamların müdahalesi olmaksızın haber veya fikir almak ya da vermek serbestliğini de kapsar. Bu fıkra hükmü, radyo, televizyon, sinema veya benzeri yollarla yapılan yayımların izin sistemine bağlanmasına engel değildir.

Bu hürriyetlerin kullanılması, **millî güvenlik, kamu düzeni, kamu güvenliği, Cumhuriyetin temel nitelikleri ve Devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünün korunması, suçların önlenmesi, suçluların cezalandırılması, Devlet sırrı olarak usulünce belirtilmiş bilgilerin açıklanmaması, başkalarının şöhret veya haklarının, özel ve aile hayatlarının yahut kanunun öngördüğü meslek sırlarının korunması veya yargılama görevinin gereğine uygun olarak yerine getirilmesi amaçlarıyla sınırlanabilir.**

Haber ve düşünceleri yayma araçlarının kullanılmasına ilişkin düzenleyici hükümler, bunların yayımını engellemek kaydıyla, düşünceyi açıklama ve yayma hürriyetinin sınırlanması sayılmaz.

Düşünceyi açıklama ve yayma hürriyetinin kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunla düzenlenir.”

### *Temel Hak ve Hürriyetlerin Korunması*

#### *Madde 40:*

“Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlal edilen herkes, yetkili makamlara geciktirilmeden başvurma imkanının sağlanmasını isteme hakkına sahiptir.

**Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.**

Kişinin, resmi görevliler tarafından vaki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da, kanuna göre, Devletçe tazmin edilir. Devletin sorumlu olan ilgili görevliye rücu hakkı saklıdır.”

## ***Dilekçe Hakkı***

### ***Madde 24:***

“Vatandaşlar ve karşılıklılık hakkı gözetilmek kaydıyla yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir.

Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, **gecikmeksizin** dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir.

Bu hakkın kullanılma biçimi kanunla düzenlenir.”

Anayasa'nın 26'ncı maddesi düşünce ve ifade özgürlüklerini düzenlemiştir. Bilgi edinme hakkı terim olarak açıklıkla vurgulanmamış olsa dahi metinde yer almaktadır. Maddenin 1'inci fıkrasında bu özgürlük *“haber veya fikir almak ya da vermek serbestliğini de kapsar”* hükmü yer almaktadır. Bu hükümde geçen haber veya fikir alma ve verme serbestiliği hem ifade özgürlüğü hem de bilgi edinme hakkıyla aynı şekilde yorumlamak gerekir. Maddeye 2001 yılında eklenen *“Düşünceyi açıklama ve yayma hürriyetinin kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunla düzenlenir”* hükmü ile de bilgi edinme hakkı ile ilgili olarak yasal düzenleme bir Anayasa normu olarak yapılması zorunlu yasal düzenleme durumuna gelmiştir.<sup>164</sup>

Anayasa'nın 40'inci maddesi temel hak ve özgürlüklerin korunmasıyla ilgilidir. 2001 yılı değişiklikleri sırasında *“Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır”* hükmünün madde metni içine alınması isabetlidir. Bu değişiklik bir zamanlar hazırlandığı bilinen ancak şu anda gündemde olmayan “İdari Usul Yasası”na anayasal temel hazırlamak amacını taşımaktadır.

1982 Anayasası ile ilgili bir başka gelişme de Dilekçe Hakkı ile ilgili 74'üncü maddede yaşanmıştır. Bu maddede 2001 yılında yapılan değişiklikle **“gecikmeksizin”** kelimesi madde metni içine alınmıştır. Bu değişiklik de bilgi edinme yasası ile ilgili düzenlemelere anayasal temel oluşturmak amacını taşımaktadır.

---

<sup>164</sup> Bkz. Firuz Demir Yaşamış, *Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları Açısından Bilgi Edinme Hakkı*, TÜRK İDARE DERGİSİ, SAYI: 444, (Eylül, 2004).



## 4.8.2. Yasalar

Daha önce de belirtildiği üzere, iki ayrı yasa bu konudaki temel yasaları oluşturmaktadır. Bunlar, dilekçe hakkı ve bilgi edinme hakkı ile ilgili yasalardır. Bunlara eklenebilecek üçüncü yasa ise 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'dur. Dilekçe hakkı ile ilgili 3071 sayılı Kanun ise Anayasa'nın 74'üncü maddesinde ifadesini bulan dilekçe hakkına ilişkin ayrıntıları içermektedir. 1984 tarihli bu Kanun'da 2003 yılında yapılan değişiklikle, yapılan başvurulara yazılı yanıt verme süresi 30 gün olarak belirlenmiştir. İdari Yargılama Usulü Kanunu dava açma süreleri ile ilgili maddesinde dava açma süresini işlem tarihinden sonra 60 gün olarak belirlemekte; yönetime başvurulması durumunda da yönetimin 60 günlük süre içinde bir yanıt vermesi gerektiği, 60 gün içinde yanıt verilmemesi durumunda istemin reddedilmiş sayılacağı hükmü yer almaktadır.

### 4.8.2.1. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, “demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak” kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek üzeri hazırlanmıştır.

Yasanın “Genel Gerekçesi”nde, “Demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün gereklerinden olan bilgi edinme hakkı, bireylere daha yakın bir yönetimi, halkın denetimine açıklığı, şeffaflığı sağlama işlevlerinin yanı sıra halkın devlete karşı duyduğu kamu güvenini daha yüksek düzeylere çıkarmada önemli bir rol oynamaktadır. Kullanılan bu hak sayesinde hem halkın devleti denetimi kolaylaşmakta hem de devletin demokratik karakteri güçlenmektedir” denilmektedir.

Gerekçede ayrıca, “kamu kurum ve kuruluşlarında açıklık ve saydamlık kavramı, olumsuz olarak görülen gizlilik kavramının giderilmesi ile yönetilenlerin yönetenlerin işlem ve faaliyetlerini denetlemesinin sağlanması düşünceleri üzerine ortaya çıkmıştır. Demokratik ülkelerde, bilgi edinme özgürlüğü, temel hak ve özgürlüklerin kullanılması bağlamında vazgeçilmez temel haklardan biri olarak kabul edilmektedir” ifadelerine yer verilmektedir.

Kanun hem Avrupa Birliği'ne uyum hem de şeffaf ve katılımcı demokratikleşme açısından çok önemlidir. Açıklık ve saydamlıktan kasıt, yurttaşların bilgi ve belgelere ulaşmasıdır. Yurttaşlar, sivil toplum örgütleri ve medya daha bilgili olduğu zaman, hesap sorma güçleri artacaktır. Olayları takip etme şansı, normalde açıklandığı kadar vardır. Basının bilgisi, basın açıklamaları veya birebir sorduğunuz soruların cevapları ile sınırlıdır. Bundan sonra artık açıklık ve saydamlık esas olacaktır. Bu kanun ile kamu kuruluşlarının bazı bilgi ve belgeleri otomatikman yurttaşlara vermesi ile genel bilgi akışı ortaya çıkacaktır. İnternet bu noktada önemini giderek artıracaktır. Kanun, bil-

gi içeriğinin daha iyi anlaşılması için fihrist hazırlanmasını dahi talep etmektedir. Bilgi internetten yayınlanacaktır.

Kanun pratikte aslında kamu kurum ve kuruluşlarına yapılacak şahsen başvurulara dayanmaktadır. Bunun yanı sıra posta, faks ve özellikle de internet üzerinden başvuru yapılabilmektedir.

Etkin bir uygulama için her kamu kurum ve kuruluşunda bir bilgi edinme birimi kurulması gerekmektedir.

Bu Kanun'un temel hükümleri şunlardır:

Kapsamla ilgili 2'nci maddede kanunun "kamu kurum ve kuruluşları" ile "kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının" etkinliklerini kapsadığı belirtilmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarını tanımlayan maddede ise yetersiz bir tanımlama yer almaktadır. Bu düzenlemelerden hangi kamu kuruluşlarının kapsam içinde kaldığı kolaylıkla anlaşılabilir. Örneğin, yasama ve yargı organlarının bu kapsam içinde sayılıp sayılmayacağı belli edilmemiştir. Ayrıca kanunun kapsamı dahilinde kamu hizmeti gören özel sektör kuruluşları yer almamaktadır. Bu önemli bir eksiklik.

Tanımlarla ilgili 3'üncü maddedeki "başvuru sahibi" ve "bilgi" tanımları yetersizdir. "Belge" tanımı ise, belge kavramını yazılı, basılı veya çoğaltılmış dosya, evrak, kitap, dergi, broşür, etüt, mektup, program, talimat, kroki, plan, film, fotoğraf, teyp ve video kaseti, harita, elektronik ortamda kaydedilen her türlü bilgi, haber ve veri taşıyıcıları olarak belirlerken yerinde bir tanımlama yapmaktadır. "Bilgi veya belgeye erişim" ile ilgili tanımda ise bilgi veya belgenin bir kopyasından söz edilmekte ve kopya verilmesinin mümkün olmadığı durumlarda bilgi veya belgenin aslının incelenerek not alınması, içeriğinin görülmesi veya işitilmesine izin verilmesi öngörülmektedir.

Kanunun en önemli maddelerinden olan "Bilgi Edinme Hakkı ve Bilgi Verme Yükümlülüğü" başlığını ve "Bilgi Edinme Hakkı" alt başlığını taşıyan 4'üncü maddesi, bilgi edinme hakkını doğru ve uluslararası normlara uygun şekilde düzenlemektedir. Kanun'un 5'inci maddesi, kamu kurumlarının bilgi verme yükümlülüğü ile ilgili olarak doğru ve yerinde bir düzenlemeye yer vermektedir. Ancak ikinci fıkrada yer alan "diğer kanunların bu kanuna aykırı hükümleri uygulanmaz" şeklindeki düzenlemenin yasama tekniğine uygun olmadığı görülmektedir. Bir yasanın bir başka yasa ile ilgili genel bir hüküm getirmesi yasama tekniğine uygun değildir. Bu durum uygulamacıları sıkıntıya düşürecek ve keyfi uygulamalara neden olabilecek niteliktedir.

Kanun üçüncü bölümde bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin süreci düzenlemektedir. Burada yer alan ayrıntılı düzenlemelerin doğru ve yerinde oldukları görülmektedir. Bu bölümde yer alan düzenlemeler aşağıda kısaca belirtilmiştir:

- Bilgi edinme başvurusu dilekçe ile istenen bilgi veya belgenin bulunduğu kurum veya kuruluşa yapılacaktır. Başvuru elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilecek ve dilekçede istenen bilgi veya belgeler açıkça belirtilecektir.

- Bilgi edinme başvurusu, başvuru kurum ve kuruluşların ellerinde bulunan veya görevleri gereği bulunması gereken bilgi veya belgelere ilişkin olacaktır. Ayrı veya özel bir çalışma, araştırma, inceleme ya da çözümlenme sonucunda oluşturulabilecek türden bir bilgi veya belge için yapılacak başvurulara olumsuz yanıt verilebilecektir.

- İstenen bilgi veya belge, başvuru kurum ve kuruluştan başka bir yerde bulunuyorsa, başvuru dilekçesi bu kurum ve kuruluşa gönderilecek ve durum ilgiliye yazılı olarak bildirilecektir.

- Kurum ve kuruluşlarca yayımlanmış ve açıklanmış bilgi veya belgeler, bilgi edinme başvurularına konu olamayacaktır. Ancak, bunların ne şekilde, ne zaman ve nerede yayımlandığı veya açıklandığı başvurulara bildirilecektir.

- Gizlilik dereceli veya açıklanması yasaklanan bilgiler ile açıklanabilir nitelikte olanlar birlikte bulunuyor ve bunlar birbirlerinden ayrılabilirse, söz konusu bilgi veya belge, gizlilik dereceli veya açıklanması yasaklanan bilgiler çıkarıldıktan sonra başvuranın bilgisine sunulacak ve ayırma gerekçesi başvurulara yazılı olarak bildirilecektir.

- Kurum ve kuruluşlar, başvuru sahibine istenen belgenin onaylı bir kopyasını vereceklerdir. Bilgi veya belgenin niteliği gereği kopyasının verilmesinin mümkün olmadığı veya kopya çıkarılmasının aslına zarar vereceği durumlarda, kurum ve kuruluşlar ilgilinin;

- Yazılı veya basılı belgeler için, söz konusu belgenin aslını incelemesi ve not alabilmesini,

- Ses kaydı şeklindeki bilgi veya belgelerde bunları dinleyebilmesini

- Görüntü kaydı şeklindeki bilgi veya belgelerde bunları izleyebilmesini sağlayacaklardır.

- Sağlanan bilgi veya belgeler için başvuru sahibinden erişimin gerektirdiği ücret alınabilecektir.

- Bilgi veya belgeye erişimi onbeş işgünü içinde sağlanacaktır. Zorunlu durumlarda bu süre otuz işgünü olacaktır. Sürenin uzatılması ve gerekçesi başvuru sahibine yazılı olarak ve on beş işgünlük sürenin bitiminden önce bildirilecektir.

- Yanıtlar yazılı olarak veya elektronik ortamda bildirilebilecektir.

- Başvurunun reddedilmesi durumunda kararın gerekçesi ve kanun yolları belirtilecektir.

- İstemi reddedilen başvuru sahibi, yargı yoluna başvurmadan önce Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'na itiraz edebilecektir.

- Kurul, bu konudaki kararını otuz işgünü içinde verecektir.

- Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu verilen kararları incelemek ve kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin olarak kararlar vermekle görevlendirilmiştir. Kanun'un uygulaması bu Kurul aracılığıyla sağlanacaktır.

- Kurulun görev ve çalışmalarına ilişkin esas ve usuller Başbakanlıkça hazırlanarak yürürlüğe konulacak bir yönetmelikle düzenlenecektir.

Yasanın istisnaları ve bilgi edinme hakkının sınırları 4'üncü bölümde aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:

- Devlet sırrı: Devletin güvenliğine, dış ilişkilerine, ulusal savunmasına açıkça zarar verecek ve niteliği itibarıyla devlet sırrı olan gizlilik dereceli bilgi veya belgeler.

- Ülkenin ekonomik çıkarları: Ülkenin ekonomik çıkarlarına zarar verecek veya haksız rekabet ve kazanca sebep olacak bilgi veya belgeler.

- Kişilerin çalışma hayatını ve meslek onurunu etkileyecek nitelikte olanlar hariç sivil ve askeri haber almaya ilişkin bilgi veya belgeler.

- Yönetmelik soruşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler: Kurum ve kuruluşların yetkili birimlerinde yürütülen yönetmelik soruşturmalarla ilgili olup, açıklanması veya zamanından önce açıklanması durumunda;

- Kişilerin özel hayatına açıkça haksız müdahale sonucunu doğuracak,

- Kişilerin veya soruşturmayı yürüten görevlilerin hayatını ya da güvenliğini tehlikeye sokacak,

- Soruşturmanın güvenliğini tehlikeye düşürecek,

- Gizli kalması gereken bilgi kaynağının açığa çıkmasına neden olacak veya soruşturma ile ilgili benzeri bilgi ve bilgi kaynaklarının elde edilmesini güçleştirecek bilgi veya belgeler.

- Adli soruşturma ve kovuşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler: Açıklanması veya zamanından önce açıklanması durumunda,

- Suç işlenmesine yol açacak,

- Suçların önlenmesi ve soruşturulması ya da suçluların yasal yollarla yakalanıp kovuşturulmasını tehlikeye düşürecek,

- Yargılama görevinin gereğince yerine getirilmesini engelleyecek,

- Hakkında dava açılmış bir kişinin adil yargılanma hakkını çığneyecek bilgi veya belgeler.

- Özel hayatın gizliliği: Kişinin yazılı olarak izin verdiği koşullar saklı kalmak üzere, açıklanması durumunda kişinin sağlık bilgileri ile özel ve aile hayatına, şeref ve haysiyetine, mesleki ve ekonomik değerlerine haksız müdahale oluşturacak bilgi veya belgeler.

- Haberleşmenin gizliliği: Haberleşmenin gizliliği esasını ihlal edecek bilgi veya belgeler.

- Ticari sır: Kanunlarda ticari sır olarak nitelenen bilgi veya belgeler ile, kurum ve kuruluşlar tarafından gerçek veya tüzel kişilerden gizli kalması kaydıyla sağlanan ticari ve mali bilgiler.

- Kurum içi düzenlemeler: Kurum ve kuruluşların, kamuoyunu ilgilendirmeyen ve sadece kendi personeli ile kurum içi uygulamalarına ilişkin düzenlemeler hakkındaki bilgi veya belgeler.

Kanun'un beşinci bölümü "Çeşitli ve Son Hükümler" başlığını taşımaktadır. Bu bölümde yaptırımlar, çalışmaların raporlanması ve yönetmelik hazırlanması ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Bu düzenlemeler aşağıda özetlenmiştir:

- Kamu görevlileri hakkında Türk Ceza Kanunu uyarınca kovuşturma yapılabilecektir. Kanun metninde bu yolda ayrı bir suç tanımı yapılmamış ve yaptırım düzenlenmemiş olması nedeniyle bu kovuşturmanın TCK'nun 228 ve 240'inci maddelerinde düzenlenen görevi ihmal ve kötüye kullanma suçlarını kapsayabileceği anlaşılmaktadır.

- Görevliler hakkında ayrıca Devlet Memurları Kanunu'nun disipline ilişkin hükümleri de uygulanabilecektir.

- Elde edilen bilgi ve belgeler ticari amaçla çoğaltılmayacak ve kullanılmayacaktır. Ancak aksi davranış için bir suç tanımı ve suça ilişkin ceza yaptırımı geliştirilmemiştir. Bu önemli bir eksikliktir.

- Kamu kurumları her yılın şubat ayı sonuna kadar kurula bir istatistik bilgileri de içeren çalışma raporu vereceklerdir. Kurul'da hazırlayacağı genel çalışma raporunu nisan ayı sonuna kadar TBMM'ne gönderecektir.

- Yasanın uygulanmasına ilişkin esaslar altı ay içinde Başbakanlık tarafından hazırlanarak Bakanlar Kurulu tarafından yürürlüğe konulacaktır.

#### **4.8.2.1.1. Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu**

Bilgi edinme başvurusuyla ilgili yapılacak itirazlar üzerine 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nda öngörülen sebeplere dayanılarak verilen kararları incelemek ve kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin olarak kararlar vermek üzere; Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu oluşturulmuştur.

Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu, Bakanlar Kurulu kararı ile atanan 9 üyeden oluşmaktadır. Kurul üyeleri,

- birer üyesi Yargıtay ve Danıştay genel kurullarının kendi kurumları içinden önerecekleri ikişer aday,

- birer üyesi ceza hukuku ve anayasa hukuku alanlarında profesör veya doçent ünvanına sahip kişiler.

- bir üyesi Türkiye Barolar Birliği'nin baro başkanı seçilme yeterliliğine sahip kişiler içinden göstereceği iki aday,

- iki üyesi en az genel müdür düzeyinde görev yapmakta olanlar,

- bir üyesi de Adalet Bakanı'nın önerisi üzerine bu bakanlıkta idari görevlerde çalışan hakimler arasından seçilmişlerdir.

Kurul üyeleri, başkanı aralarında yaptıkları oylama ile seçer. Kurul, ayda en az bir defa veya ihtiyaç duyulduğu her zaman başkanın çağrısı üzerine toplanır. Kurul üyelerinin görev süreleri 4 yıldır. Görev süresi dolmadan görevinden ayrılan üyenin yerine aynı usule göre seçilen üye, yerine seçildiği üyenin görev süresini tamamlar. Kurul, belirleyeceği konularda komisyonlar ve çalışma grupları kurabilmekte; ayrıca gerekli gördüğü takdirde, ilgili bakanlık ile diğer kurum ve kuruluşların ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerini bilgi almak üzere toplantılara katılmaya davet edebilmektedir. Kurulun sekreteryaya hizmetleri Başbakanlık tarafından yerine getirilir.

Bilgi edinme başvuruları kopyalama ve postalama için belirli bir ücrete tabi tutulmuştur. Bununla birlikte bu ücretler henüz kararlaştırılmadığından Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu, bilgi edinme başvurularında 2005 yılı içerisinde uygulanacak ücret tarifesi hakkında 25/03/2005 tarih ve 2005/1 sayılı İlke Kararı ile bu ücreti belirlemiştir.

Anılan ilke kararınca öngörülen ücretler uluslararası uygulamaya uygun düşmektedir. Vatandaşların bilgi edinme hakkını kısıtlayıcı bir niteliği bulunmamakta ve günümüz şartlarına göre makul gözükmemektedir.

Kurul'un henüz kendine ait bir internet sitesi bulunmamaktadır. Bununla birlikte, Başbakanlık'a ait internet sitesinde Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu için oluşturulmuş bir bölüm bulunmaktadır. Bu bölümde Kurul ile ilgili mevzuat ve iletişim adresleri yer almaktadır. Ayrıca Kurul'un aldığı emsal kararlar da bu sitede yayınlanmaktadır. Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'nun kendine ait ve bütün kararlarının yayımlandığı bir internet sitesinin ivedilikle oluşturulması şarttır. Bunun için altyapı çalışmalarının hızlandırılması gereklidir.

#### **4.8.2.2. Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik**

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun uygulama yönetmeliğinde dikkati çeken en önemli husus yönetmelikteki bazı maddelerin kanunun sınırını aşmış olmasıdır.

Yönetmeliğin belli başlı düzenlemeleri aşağıdadır:

- Yönetmeliğin kapsamla ilgili 2'nci maddesi kamu kurumu tanımına açıklık getirmeye çalışmaktadır. Kapsam içinde bulunduğu belirtilen kamu kurumları şunlardır: merkezi yönetim, köyler hariç olmak üzere yerel yönetimler, sosyal güvenlik kurumları, üniversiteler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, kamu tüzel kişiliğine sahip kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan tüm kamu kurum ve kuruluşları, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası, Merkez Bankası ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları. Bu ta-

nım yasada yer almamaktadır. Kanımıza göre, yönetmeliğin böyle bir tanımlama yapması hukuksal açıdan geçerli değildir ve uygulamada karmaşaya yol açabilecek niteliktedir.

- Türkiye’de yaşayan yabancıların bilgi edinme hakkından yararlanmaları karşılıklılık ilkesi çerçevesinde tanınmaktadır.

- Kamu kurumları kanunun uygulanması bağlamında gerekli düzenlemeleri yapacaklardır. Kurumlar, kanunun yayımı tarihinden itibaren 15 gün içinde “Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirlikleri”nde “Bilgi Edinme Birimi” oluşturacaktır.

- Bu amaçla tüm bilgi veya belgeleri bilgi edinme hakkının kullanımını kolaylaştıracak şekilde sınıflandıracaklardır.

- Kamu kurumları çalışmalarını kamuya duyuracaklardır.
- Yerel yönetimlerde çalışma raporları meclislerine sunulacaktır.
- Kurumsal internet sayfaları yeniden şekillendirilecektir.
- Bilgi edinme hakkının kullanımını kolaylaştırmak amacıyla başvuru formları hazırlanacak ve internet sayfalarında bu formlara yer verilecektir.

- Bilgi edinme başvurusu elektronik ortamda yapılabilecektir.

- 5070 sayılı “Elektronik İmza Kanunu” gereğince elektronik imza kullanılarak gönderilen başvurularda “T.C. Kimlik Numarası” aranmayacaktır.

- Kurumlar ellerinde bulunmayan ya da bulunup da ayrı veya özel bir çalışma, araştırma, inceleme ya da çözümlenme sonucunda oluşturulabilecek türden bir bilgi veya belge için yapılacak başvurulara olumsuz yanıt verebileceklerdir.

- Devam etmekte olan işlemler için de olumsuz yanıt verebileceklerdir. Ancak, istenen bilgi veya belgenin hangi aşamada bulunduğu başvuru sahibine bildirilir.

- Zamanından önce açıklanması halinde kamu yararını zedeleyecek, kişisel çıkar sağlayabilecek şekilde kullanılacak bilgi veya belgeler, önceden belirtilen tarihten daha önce açıklanamayacaktır.

- Bilgi veya belgenin imha edildiğinin veya kaybedildiğinin anlaşılması durumunda başvuru sahibine bilgi verilecektir.

- Kurumlar maliyet unsurları ile orantılı ölçüde ücret tahsil edebilecektir.

- Kurumlar çalışanlarına eğitim vereceklerdir.

- Bilgi edinme hakkının sınırlarını aşan konularda yapılan bilgi edinme başvuruları reddedilecek ve ret kararı yazı ile başvuru sahibine bildirilecektir.

- Bilgi edinme istemi reddedilen başvuru sahibi, yargı yoluna başvurmadan önce kararın tebliğinden itibaren 15 gün içinde Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu’na itiraz edebilecektir.

- İtiraz yazılı olarak yapılacak ve Kurul kararını 30 işgünü içinde verecektir.

- Kurumlar tarafından başvuru sahibine olumlu veya olumsuz herhangi bir yanıt verilmemesi durumunda istek 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 10’uncu maddesi uyarınca başvurunun yapıldığı tarihten başlayarak 60 günün geçmesiyle reddedilmiş sayılacaktır.

- 60 günlük dava açma süresi içinde yönetsel yargı yerlerinde dava açılabilir.
- Elde edilen bilgi ve belgeler ticari amaçla çoğaltılamayacak ve kullanılamayacaktır. Bu hüküm yasada belirtilen hükümle aynıdır. Ancak yönetmelik daha sonra “erişimi sağlayan kurum ve kuruluştan izin alınmaksızın, erişilen bilgi veya belgeler hiçbir şekilde basılı veya elektronik ortamda (İnternet üzerinden dahil) kullanılamaz, yayınlanamaz” hükmünü getirmiştir. Bu düzenleme kanunda yer almamaktadır. Bu nedenle yönetmelik kanunu aşan bir düzenleme yapmış olmaktadır.

- Yönetmelik’te yer alan “Bu madde hükmüne aykırı olarak erişilen bilgi veya belgeleri ticari amaçla çoğaltanlar, kullananlar veya yayınlayanlar hakkında kanunların cezai ve hukuki sorumluluğa ilişkin hükümleri uygulanır” şeklindeki düzenleme hem yönetmelikle suç oluşturma gibi hukuksal açıdan kabul edilemez bir yaklaşım içine girmekte hem de “cezai ve hukuki” gibi belirsiz ve uygulamada karmaşaya yol açabilecek bir düzenleme getirmiştir.

### 4.8.2.3. Başbakanlık Genelgesi

Bilgi edinme hukuku ile ilgili olarak mevzuat içinde yer alan son düzenleme bir Başbakanlık Genelgesi’dir. 24 Ocak 2004 tarihli ve 25356 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 2004/12 sayılı Genelge. kamu kurumlarının dilekçe ve bilgi edinme hakkının kullanılması konusunda yapacakları çalışmaları içermektedir. Genelge, “Bireylerin kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında idari makamlara başvuruda bulunmaları ve kendileri veya faaliyet alanlarıyla ilgili konularda bilgi edinme haklarını kullanmaları, eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkeleri temelinde demokratik ve şeffaf bir yönetimin gereğidir. İdare-birey ilişkisinde hukukun üstünlüğü, demokratikleşmeyi ve saydamlığı sağlayabilmek için, idari faaliyetlerin yürütülmesi sırasında bireysel hak ve özgürlüklere duyarlı davranılması hukuk devletinin en temel niteliğidir” ifadesi ile başlamaktadır.

Genelgede dilekçe hakkı ve bilgi edinme haklarıyla ilgili düzenlemelerin “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Programda yer alan insan hakları alanında yasal ve idari düzenlemelerin yapılması ve uygulamaların iyileştirilmesi taahhütleri açısından büyük önem ve öncelik taşımakta” olduğu vurgulanmaktadır.

Genelge’nin geri kalan kesimlerinde ise uygulamaya ilişkin genel emirler sıralanmaktadır.

15 Şubat 2005 tarihli 2005/3 sayılı Bilgi Edinme Hakkının Kullanılması İle İlgili Yıllık Raporlarla İlgili Genelge ise aşağıdaki hükümlere yer vermiştir:

“4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun 30’uncu maddesi ile 19/4/2004 tarihli ve 2004/7189 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik’in 44’üncü maddesi uyarınca, kamu ku-



rum ve kuruluşlarının bir önceki yıla ait bilgi edinme başvuruları ile ilgili rapor düzenlemeleri gerekmektedir.

Söz konusu raporların düzenlenmesi ve Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu Başkanlığı'na gönderilmesinde uyulacak usul ve esaslar aşağıda belirtilmiştir.

1. Bütün kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları raporlarını Genelge ekinde bulunan forma uygun olarak düzenleyeceklerdir.

2. Kurum veya kuruluşların 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu kapsamındaki taşra teşkilatlarının raporları ilçelerde kaymakamlıklara, il merkezinde ise valiliklere gönderilecek, valilikler bu raporları her bir ilçe için toplam sayıları içerecek şekilde düzenleyecekler, merkez ilçeden kendilerine yapılan başvurularla ilgili bilgileri de ekleyerek il bazında hazırlayacakları raporları İçişleri Bakanlığı'na göndereceklerdir. İçişleri Bakanlığınca, illerden gelen tüm raporlar birleştirilerek iller bazında tek bir rapor halinde düzenlenecektir.

3. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının il ve ilçe teşkilatları ile 5442 sayılı Kanun kapsamına girmeyen kurum ve kuruluşların taşra teşkilatlarına ait raporlar, bağlı, ilgili veya ilişkili oldukları kurum ve kuruluşlarda toplanacak ve bu kuruluşlar aracılığıyla bağlı, ilgili veya ilişkili oldukları bakanlığa gönderilecek, bakanlıklarda toplanacak raporlar, merkezde yapılan başvurulara ilişkin bilgiler de eklenmek suretiyle tek bir rapor halinde düzenlenecektir.

4. Üniversitelere ait raporlar Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı'nda toplanacak, anılan başkanlığa yapılan başvurulara ilişkin bilgiler de eklendikten sonra tek bir rapor halinde düzenlenecektir.”

### **Kutu 22: Bilgi Edinme Hakkının Kullanılmasıyla İlgili Yıllık Raporla İlgili Genelgeye Göre Hazırlanacak Yıllık Rapor**

**Raporun Ait Olduğu Yıl :**

**Kurum veya Kuruluş :**

**VERİLER**

**SAYISI**

Bilgi edinme başvurusu toplamı

Olumlu Cevaplanarak bilgi veya belgelere erişim sağlanan başvurular

Kısmen olumlu cevaplanarak kısmen de reddedilerek bilgi ve belgelere erişim sağlanan başvurular

Reddedilen\* başvurular toplamı

Gizli ya da sır niteliğindeki bilgiler çıkarılarak veya ayrılarak bilgi ve belgelere erişim sağlanan başvurular

Diğer kurum ve kuruluşlara yönlendirilen başvurular

Ücret yatırmadığı için talebinden vazgeçmiş sayılan başvurular

**Kurum veya Kuruluş adına bilgileri düzenleyen:**

**Adı ve Soyadı :**

**Görevi :**

**İmzası :**

\* Bu kısımda 4982 sayılı Kanunun ve ilgili Yönetmeliğin istisnalarına girdiği için “olumsuz cevaplanan başvurular” ile Yönetmeliğin 9, 10, 11 ve 14 üncü maddelerinde belirtilen şekil şartlarını taşımadığı için işleme konulamayan ve ilgisine bildirilen başvurular yer alacaktır.

## **4.9. Mevzuat Değerlendirmesi ve Öneriler**

### **4.9.1. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu**

#### **4.9.1.1. Kapsam**

**Sorun 1:**

Kanun, kapsamı dahiline kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını almıştır. Kapsamla ilgili ikinci madde açık değildir. Ayrıca kapsam dar tutulmuştur.

**Gerekçe 1:**

Kapsamla ilgili 2'nci maddede Kanun'un “kamu kurum ve kuruluşları” ile “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının” etkinliklerini kapsadığı belirtilmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarını tanımlayan maddede ise yetersiz bir tanımlama yer almaktadır. Bu düzenlemelerden han-

gi kamu kuruluşlarının kapsam içinde kaldığı kolaylıkla anlaşılabilir. Örneğin, yasama ve yargı organlarının bu kapsam içinde sayılıp sayılmayacağı dahi belli edilmemiştir. Kapsam dahilinde kamu hizmeti gören özel sektör kuruluşları yer almamaktadır. Bu durum önemli bir eksiklik. Uluslararası uygulamalarda kamu otoritesi kullanan bütün kurum ve kuruluşların bilgi verme yükümlülüğüne tabi kılındığı görülmektedir.

Yönetmeliğin kapsamla ilgili 2'nci maddesinde "kamu kurumu" tanımlanırken şu kurumlar sayılmaktadır: Merkezi yönetim, köyler hariç olmak üzere yerel yönetimler, sosyal güvenlik kurumları, üniversiteler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, kamu tüzel kişiliğine sahip kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan tüm kamu kurum ve kuruluşları, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası, Merkez Bankası ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları. Bu tanım yasada yer almamaktadır. Yönetmeliğin böyle bir tanımlama yapması hukuksal açıdan geçerli değildir ve uygulamada karmaşaya yol açabilecek niteliktedir.

#### **Öneri 1:**

Yönetmeliğin 2'nci maddesi aşağıdaki şekilde düzenlenmelidir.

#### ***Kapsam***

#### ***Madde 2:***

*"Bu Kanun; merkezi idare kapsamındaki kamu idareleri ile bunların bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşlarının, köyler hariç olmak üzere mahalli idareler ve bunların bağlı ve ilgili kuruluşları ile birlik veya şirketlerinin, T.C. Merkez Bankası, İMKB ve üniversiteler de dahil olmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz olarak enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarının, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve kamu hizmeti gören özel organizasyonların faaliyetlerinde uygulanır.*

1.11.1984 tarihli ve 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun hükümleri saklıdır."

#### **4.9.1.2. Devlet Sırrına İlişkin Bilgi veya Belgeler**

#### **Sorun 1:**

Kanun 16'ncı maddede devlet sırrına ilişkin bilgi ve belgeler olarak şunları tanımlamıştır: "Açıklanması hâlinde devletin emniyetine, dış ilişkilerine, millî savunmasına ve millî güvenliğine açıkça zarar verecek ve niteliği itibarıyla devlet sırrı olan gizlilik dereceli bilgi veya belgeler."

4982 sayılı Kanun 15 ve 28'inci maddeler arasında bilgi edinme hakkının sınırlarını çizmiştir. Bu hükümler, 4982 sayılı Kanun'u işlevsiz kılma potansiyeli taşımakta ve yukarıdaki paragraflarda gösterilen mevzuatta öngörülen sınırlayıcı hükümleri etkilememektedir. Bu maddede "açıklanması halinde devletin emniyetine, dış ilişkilerine, millî savunmasına ve millî güvenliğine açıkça zarar verecek ve niteliği itibarıyla devlet sırrı olan gizlilik dereceli bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkı kapsamı dışındadır" hükmü kabul edilmiştir. Kanun'un 16'ncı maddesinde bilgi edinme hakkı kapsamı dışında bırakılan bilgi ve belgeler bağlamında, sınırlama ölçütlerinden biri olarak "devletin dış ilişkilerine zarar verecek" şeklindeki kritere dikkati çekmek gerekir.

### **Gerekçe 1:**

Kanun'un 16'ncı maddesinde geçen "emniyet", "millî savunma" ve "millî güvenlik" gibi ölçütler, anayasada ifadesini bulmuştur. Buna karşılık, "dış ilişkilere zarar verme" şeklinde bir sınırlama ölçütü anayasada bulunmamaktadır. Anayasa'da öngörülmeyen bir sınırlama ölçütü, bu hak özeli bağlamında, bu kanunla öngörülmüş olmakla, potansiyel bir Anayasa'ya aykırılık problemi söz konusudur. Ayrıca, anılan bu ölçütün "belirsizliği" de tartışmaya açık bulunmaktadır. Anayasa'da çerçevesi çizilmemiş ve anayasal dayanakla desteklenmemiş bu muğlak hüküm ileride büyük kavramsal tartışmalara ve yeni kavramların hukuk düzenine girmesine yol açabilir. Üstelik dış ilişkilere zarar verme tarzında bir düzenleme çağdaş ve demokratik ülkelerin çoğunda anayasal normlarca desteklenmedikçe kabul edilmemiştir. Dolayısıyla bu ibarenin madde metninden çıkarılması gerekmektedir.

### **Öneri 1:**

Madde 16 aşağıdaki şekilde düzenlenmelidir.

### ***Devlet sırrına ilişkin bilgi veya belgeler***

### ***Madde 16***

*"Açıklanması hâlinde devletin emniyetine, millî savunmasına ve millî güvenliğine açıkça zarar verecek ve niteliği itibarıyla devlet sırrı olan gizlilik dereceli bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkı kapsamı dışındadır."*

## **4.9.1.3. Ülkenin Ekonomik Çıkarlarına İlişkin Bilgi veya Belgeler**

### **Sorun 1:**

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 17'nci maddesinde, açıklanması ya da zamanından önce açıklanması halinde ülkenin ekonomik çıkarlarına zarar verecek veya haksız rekabet ve kazanca sebep olacak bilgi veya belgeler bilgi edinme hakkının kapsamı dışında tutulmuştur. Burada da sı-

nırlama ölçütü olan “ekonomik çıkarlarına zarar verme” ibaresi Anayasa’ya uygunluk bakımından sorunludur. Anılan ölçütün içeriğinin belirsizliğine ayrıca dikkati çekmek gerekir.

#### **Gerekçe 1:**

Ülkenin ekonomik çıkarlarına zarar verecek bilgi, tanımı yapılması gerekli bir konudur. Ticari sır kapsamında olmasa bile idare tarafından ülkenin ekonomik çıkarlarına zarar verme tehlikesi bulunduğu bahanesiyle her tür bilgi saklanabilir.

#### **Öneri 1:**

Kanun’da “ekonomik çıkarlarını zarar verme” ibaresinin sınırlarının çizilmesi ve açıkça bir tanımının yapılması gereklidir.

### **4.9.1.4 Adli Soruşturma ve Kovuşturmaya İlişkin Bilgi veya Belgeler**

#### **Sorun 1:**

Kanun’un 20’nci maddesi, açıklanması veya zamanından önce açıklanması halinde aşağıdaki hususlara neden olacak nitelikteki bilgi ve belgeleri kapsam dışında bırakmıştır:

- a) Suç işlenmesine yol açacak,
- b) Suçların önlenmesi ve soruşturulması ya da suçluların kanunî yollarla yakalanıp kovuşturulmasını tehlikeye düşürecek,
- c) Yargılama görevinin gereğince yerine getirilmesini engelleyecek,
- d) Hakkında dava açılmış bir kişinin adil yargılanma hakkını ihlâl edecek,

Yine aynı maddeye göre 4.4.1929 tarihli ve 1412 sayılı Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu, 18.6.1927 tarihli ve 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu, 6.1.1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu ve diğer özel kanun hükümleri saklıdır.”

Kanun’un 20’nci maddesi son fıkrasının sonunda geçen “ve diğer özel kanun hükümleri saklıdır” ibaresi sakıncalıdır.

#### **Gerekçe 1:**

Bu ibare, her türlü netlikten uzaktır ve kapsamın tespitini bütünüyle yetkili makamların takdirine bırakmaktadır. Bu yönüyle hem kanun yapma tekniği bakımından isabetsizdir, hem de bu

içeriği ile Anayasa'ya aykırılık problemini ortaya çıkarabilecektir. Bu haliyle norm, bilgi edinme hakkına sınır getiren bütün mevzuatı yürürlükte tutar mahiyettedir. Bu haliyle 4982 sayılı Kanun, bilgi edinme hakkını kurumsallaştırmakta yetersiz kalmaktadır. Söz konusu ibarenin kanun metninden çıkarılması gerekmektedir.

### **Öneri 1:**

#### ***Adli soruşturma ve kovuşturmayla ilişkin bilgi veya belgeler***

#### ***Madde 20:***

“Açıklanması veya zamanından önce açıklanması hâlinde;

- a) Suç işlenmesine yol açacak,
- b) Suçların önlenmesi ve soruşturulması ya da suçluların kanunî yollarla yakalanıp kovuşturulmasını tehlikeye düşürecek,
- c) Yargılama görevinin gereğince yerine getirilmesini engelleyecek,
- d) Hakkında dava açılmış bir kişinin adil yargılanma hakkını ihlâl edecek,

*nitelikteki bilgi veya belgeler, bu Kanun kapsamı dışındadır.*

*4.4.1929 tarihli ve 1412 sayılı Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu, 18.6.1927 tarihli ve 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu, 6.1.1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu hükümleri saklıdır.”*

### **4.9.1.5. Kurum İçi Görüş, Bilgi Notu ve Tavsiyeler**

#### **Sorun 1:**

Kanun'un 26'ncı maddesinde kurum ve kuruluşların faaliyetlerini yürütmek üzere, elde ettikleri görüş, bilgi notu, teklif ve tavsiye niteliğindeki bilgi veya belgeler, kurum ve kuruluş tarafından aksi kararlaştırılmadıkça, bilgi edinme hakkı kapsamında olacağı öngörülmektedir. “Kurum ve kuruluş tarafından aksi kararlaştırılmadıkça” ibaresi bilgi edinme hakkını kısıtlayıcı niteliktedir. Üstelik bu ibare, kanunun göstermelik bir düzenleme olmaktan ileri gidemeyeceği eleştirilerine neden olmaktadır.

#### **Gerekçe 1:**

Bu ibare, madde kapsamına giren bilgi ve belgeleri edinme hakkını bütünüyle işlevsiz hale getirmektedir. İdareye hiçbir somut ölçüye bağlanmaksızın, bu yöndeki talepleri reddetme, dola-

yısıyla da bu hakkı kullanma imkanını ortadan kaldırma yetkisi ve fırsatı verilmiş olmaktadır. Bu ibare, yönetimin keyfi kararlarına yol açabilecek nitelikte görülmektedir. Günümüzde kamu görevlilerine sağlanan takdir yetkisinin aşırılığına dair eleştiriler hızla çoğalmakta iken bu tarz bir düzenleme takdir yetkisini bilgi edinme hakkı gibi oldukça önemli bir konuda iyice genişletmektedir. İdareye kanunların üstünde bir yetki verilmektedir. Sırf bu ibare sebebiyle dahi Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun işlevselliği felce uğrayacaktır. Dolayısıyla kamu yönetiminde saydamlık için atılmış son derece ciddi bir adım da uygulamanın yapılamaması sebebiyle etkisiz kalacaktır.

Dolayısıyla söz konusu ibarenin made metninden çıkarılıp aşağıdaki şekilde bir düzenleme yapılması gerekmektedir.

### **Öneri 1:**

#### ***Kurum içi görüş, bilgi notu ve tavsiyeler***

#### ***Madde 26/I:***

*“Kurum ve kuruluşların faaliyetlerini yürütmek üzere, elde ettikleri görüş, bilgi notu, teklif ve tavsiye niteliğindeki bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkı kapsamındadır.”*

### **4.9.1.6. Gizliliği Kaldırılan Bilgi veya Belgeler**

#### **Sorun 1:**

Kanun'un 28'inci maddesinde gizliliği kaldırılan bilgi ve belgelerin, 4982 sayılı Kanunda yer alan diğer istisna kategorileri içine girmiyorlarsa bilgi edinme başvurularına açık hale geleceklerini hükme bağlamıştır. Bu norm, 4982 sayılı Kanunun en sakıncalı hükümlerinden biridir.

#### **Gereğe 1:**

Bu maddeye göre “gizliliği kaldırılmış olan bilgi veya belgeler” bile, otomatik ve koşulsuz olarak, “bilgi edinme başvurularına açık hale gelmemekte”, bunların bilgi edinme hakkına konu olabilmesi, “bu Kanunda belirtilen diğer istisnalar kapsamına girmiyor olmaları koşuluna” bağlanmaktadır. Bir bilgi ya da belge üzerindeki “gizliliğin kaldırılmış olması”; onun “herhangi bir sebeple” ulaşılabilirliğini engelleyen unsurun artık geçerli olmaması koşulunu gerektirir ve bu anlama gelir. Başka deyişle, bir bilgi ya da belgenin “gizli” olmasını “haklı kılan” kanuni sebepler yasalarda öngörülmüştür; gizliliğin kalkması demek, kanunla belirlenen o haklı nedenlerin bulunmadığı anlamına gelir. Eğer herhangi bir nedenle hâlâ o bilgi ve belgeye ulaşılamayacak ise, aslında, “gizlilik

kalkmamış” demektir. Dolayısıyla, 28’inci maddede geçen “bu Kanunda belirtilen diğer istisnalar kapsamına girmiyor ise” ibaresi, teknik açıdan bilgi ve belgenin “gizliliğini sürdüren/ulaşılabilirliğini engelleyen” bir unsuru öngörmekle, genel olarak ulusal mevzuatta, özel olarak da bu kanunda başlı başına bir sorun öbeği oluşturan “gizli bilgi ve belge” kategorisine yeni bir unsur eklemektedir. Bunun, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu içinde öngörülmüş olması ise bir başka çelişkidir.

### **Öneri 1:**

#### ***Gizliliği kaldırılan bilgi veya belgeler***

#### ***Madde 28:***

*“Gizliliği kaldırılmış olan bilgi veya belgeler, bilgi edinme başvurularına açık hale gelir.”*

### **4.9.1.7. Ceza Hükümleri**

#### **Sorun 1:**

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun, bireysel bilgi edinme hakkını kurumsallaştırmadığının en açık kanıtını ise, kendisinden talepte bulunulan memurun, bu talebi hukuka aykırı bir şekilde yerine getirmemesi halinde maruz kalacağı yaptırımın belirsizliği ve etkisizliği oluşturmaktadır. Gerçekten, 4982 sayılı Kanun (md.29), “(b)u Kanunun uygulanmasında ihmali, kusuru veya kastı bulunan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında, işledikleri fiillerin genel hükümler çerçevesinde ceza kovuşturması gerektirmesi hususu saklı kalmak kaydıyla, tabi oldukları mevzuatta yer alan disiplin cezaları uygulanır” hükmünü getirmiştir.

#### **Gerekçe 1:**

Günümüzde modern devlet, kamu görevlilerinin tabi oldukları hak ve yükümlülükleri ve yükümlülüklerin ihlalleri söz konusu olduğunda tabi olacakları yaptırımları en açık ve sade dille düzenleyen devlettir. Bu ayrıca bir etik meselesidir. Öncelikle maddede kamu görevlisi için öngörülen yaptırım açıkça yazılmalıdır. Ayrıca, (md.29/1)’in başında geçen “(b)u Kanunun uygulanmasında ihmâli, kusuru veya kastı bulunan memurlar...” ibaresi, hem anlam hem üslup bakımından eleştiriye çok açıktır. “Kanunun uygulanmasında ihmal ve kusuru bulunan memurlar” ibaresi hukuk mantığı bakımından anlaşılır bir hükümdür; ancak, “Kanunun uygulanmasında... kastı bulunan memurlar” için soruşturma/kovuşturma öngörülmesi, hatalı bir ifadedir. Bu bağlamda, soruşturma/kovuşturmaya konu olabilecek husus, olsa olsa, “Kanunun uygulanmamasında kastı bulunanlar”; yani “kasıtlı olarak bu Kanu-



nun gereklerini yerine getirmeyenler” için bu işlemlerin yapılmasıdır. Dolayısıyla, anılan ibareyi, “Bu Kanunun uygulanmasında ihmâli veya kusuru bulunan veya Kanunun gereklerini kasıtlı olarak yerine getirmeyen memurlar...” şeklinde düzenlemek gerekir. Ayrıca 29’uncu maddenin birinci fıkrası hükmü, ne açık ve unsurları net bir suç öngörmektedir ne de herhangi bir şekilde bunlara ilişkin cezaları belirlemektedir. Bu durumda, 31’inci maddesi hükmünü de dikkate aldığımızda, anılan hususların çıkartılacak yönetmeliklerle düzenlenmesinin öngörüldüğü sonucuna varmak mümkündür. Yönetmelikle suç ve ceza öngörülmesi ise, başlı başına bir hukuki problem konusudur.

### **Öneri 1:**

#### ***Ceza hükümleri***

#### ***Madde 29:***

*“Bu Kanunun uygulanmasında ihmâli, veya kusuru bulunan veya Kanunun gereklerini kasıtlı olarak yerine getirmeyen memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında, Türk Ceza Kanunu’nun 230. maddesinde düzenlenen görevi ihmal suçu için öngörülen cezalar ve kamu görevlilerinin tâbi oldukları mevzuatta yer alan disiplin cezaları uygulanır.*

Bu Kanunla erişilen bilgi ve belgeler ticarî amaçla çoğaltılamaz ve kullanılamaz.”

### **Genel Öneri:**

Bir hukuk devletinde hiçbir kamu kurum ve kuruluşunun eylem ve işlemleri yargı denetiminden muaf tutulamaz. Bu hem hukuk devleti ilkesinin, hem erkler ayrılığı prensibinin hem de kontrol ve dengeler sisteminin bir gereğidir. Devlet sırrıyla ilgili verilen kararları incelemek ve bu kavramı yorumlamakla yetkili kılınan Kurul idari bir kurumdur. Bir bilginin sır kapsamına girip girmediğine dair verdiği karar idari işlemdir. İdari işlemlere karşı Anayasa’da belirtilen istisnalar dışında yargı yolu açıktır. Bu istisnaların da hukuk devletinde yeri olmaması gerekir. Yani Bilgi Değerlendirme Kurulu bir bilginin devlet sırrı içeriğine sahip olduğuna ve dolayısıyla verilemeyeceğine karar verirse, bu karara karşı idari yargı yolunun açık olması gerekir. Nihayetinde de Bilgi Değerlendirme Kurulu’ndan sonra bilginin sır olup olmadığına karar verecek ve kavramı yorumlayacak erk yargı olmalıdır. Devlet sırrı denilerek verilmeyen bilgiler yargı tarafından incelenebilir ve sır olup olmadığına dair verilen nihai karar yargıya ait olmalıdır.<sup>165</sup>

---

<sup>165</sup> Şerafettin Ekici, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Üzerine, Güncel Hukuk, Nisan 2004, 4:18-21.

## 4.9.2. Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik

### Sorun 1:

Yönetmeliğin kapsamla ilgili 2'nci maddesi kanunda yer alan ve yetersiz olduğu daha önce belirtilen kamu kurumu tanımına açıklık getirmeye çalışmaktadır. Kapsam içinde bulunduğu belirtilen kamu kurumları şunlardır: merkezi yönetim, köyler hariç olmak üzere yerel yönetimler, sosyal güvenlik kurumları, üniversiteler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, kamu tüzel kişiliğine sahip kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan tüm kamu kurum ve kuruluşları, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası, Merkez Bankası ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları. Bu tanım yasada yer almamaktadır.

### Gerekçe 1:

Kanımıza göre, yönetmeliğin böyle bir tanımlama yapması hukuksal açıdan geçerli değildir ve uygulamada karmaşaya yol açabilecek niteliktedir.

### Öneri 1:

Yukarıda verilen öneriler ışığında öncelikle kanunda böyle bir düzenleme yapılarak kapsam içindeki kamu kurumları açıkça belirtilmelidir.

### Sorun 2:

Elde edilen bilgi ve belgeler ticari amaçla çoğaltılamayacak ve kullanılamayacaktır. Bu hüküm yasada belirtilen hükümlerle aynıdır. Ancak yönetmelik daha sonra *“erişimi sağlayan kurum ve kuruluştan izin alınmaksızın, erişilen bilgi veya belgeler hiçbir şekilde basılı veya elektronik ortamda (İnternet üzerinden dahil) kullanılamaz, yayımlanamaz”* hükmünü getirmektedir. Bu düzenleme Yasada yer almamaktadır.

### Gerekçe 2:

Yönetmelik, kanunu aşan bir düzenleme yapmıştır.

### **Öneri 2:**

*“Erişimi sağlayan kurum ve kuruluştan izin alınmaksızın, erişilen bilgi veya belgeler hiçbir şekilde basılı veya elektronik ortamda (İnternet üzerinden dahil) kullanılamaz, yayımlanamaz”* hükmünün kanunda düzenlenmesi gerekmektedir.

### **Sorun 3:**

Yönetmelik’te *“Bu madde hükmüne aykırı olarak erişilen bilgi veya belgeleri ticari amaçla çoğaltanlar, kullananlar veya yayımlayanlar hakkında kanunların cezai ve hukuki sorumluluğa ilişkin hükümleri uygulanır”* şeklinde bir düzenleme yer almaktadır.

### **Gerekçe 3:**

Bu düzenleme hem yönetmelikle suç oluşturma gibi hukuksal açıdan kabul edilemez bir yaklaşım içine girmekte ve hem de *“cezai ve hukuki”* gibi belirsiz ve uygulamada karmaşaya yol açabilecek bir düzenleme getirmektedir.

### **Öneri 3:**

Yukarıdaki yaptırımın kanunda düzenlenmesi gerekmektedir. Daha sonra yaptırım yönetmelikte tekrar edilmelidir.

## **4.10. Türk Kamu Yönetiminde Gizlilik ve Sır Kavramları**

Sır ve gizlilik kavramları, düşünce ve ifade özgürlüğünün ön koşulu olan bilgi edinme hakkının önündeki engellerdendir. Bu kavramlar saydam/şeffaf bir devletin de önündeki en büyük engeldir. Bilgi edinme hakkı demokratik bir toplumun temel niteliklerinden biridir. Bu sebeple sır ve gizli bilgi kategorisinin çok geniş tutulduğu rejimlerin demokratik sayılamayacağı bile söylenmektedir. Türk hukukunda sır ve gizlilik kategorisi oldukça geniş tutulmuş ve bireylerin bilgiye ulaşma hakları sınırlandırılmıştır. Sır kategorisine giren yaklaşık 50, gizlilik kategorisine giren yaklaşık 75 yasal düzenleme mevcuttur. Üstelik, bazı düzenlemeler her iki kategoriye de girecek şekilde kaleme alınmıştır. Yani, sır ve gizlilik kavramları arasında mevzuat bazında açık bir farklılık olmayıp çoğu kez birbirleri yerine kullanılmışlardır.

“Sır, bilmek hakkı olan kişiler dışında kalanların bilgiye ulaşamaması anlamına gelir”. Görüldüğü üzere, bu tanımda, sır ve gizlilik kavramları aynı anlamda kullanılmaktadır. Doktrinde Prof. Süheyl Donay ise şöyle bir tanım getirmektedir: “Sır, genel olarak, herkes tarafından bilinmeyen

ve açıklanması sahibinin şeref ve menfaatine zarar verme tehlikesi gösteren hususlar olarak tanımlanabilir.”

“Devlet sırrı”nın niteliği şu unsurlara işaretle belirlenmektedir:

a) Kabul edilebilen “devlet sırrı”, niteliği nedeniyle sır sayılması gereken bilgidir. Ulusal savunmaya, uluslararası ilişkilere, demokratik düzeni korumaya yönelik bilgi örnek gösterilebilir.

b) Yönetmelik gücün kararıyla “devlet sırrı” saptaması genel olarak, demokratik anayasal düzeni korumaya yönelik ve sır sayılması zorunlu bilgiler için “kabul edilebilir”. Bu saptama da yargı tarafından yapılır.

c) Devlet sırrı ile ulusal savunma güvencesi arasında nedensel bağlantı olması gerekir.

d) Tarihsel olguların, diplomatik ilişkilerin ve bilimsel bilgilerin sır olmayacağı kabul edilir.

e) Hukuka aykırı eylemler “sır” sayılmaz.

f) Sırrın, kitle iletişim araçlarıyla açıklanması, eğer somut tehlike yaratmıyorsa suç sayılmaz.

g) Bireyin kendisine ait bilgi, bilginin niteliği ne olursa olsun “sır” sayılmaz.

h) Bilgilenme hakkı üstün değerde olduğu için, sansür niteliğinde, haber vermek hakkını sınırlayan, “devlet sırrı” saptaması yapılamaz.

i) “Bilgilenme hakkı”nın, devlet sırrı iddiasına karşı korunması da gerekli görülmektedir. Diğer bir deyişle, “bilgilenme hakkı”na güvence yöntemleri uygulanmaktadır.<sup>166</sup>

“Sır” ya da “gizlilik” terimleri hukukumuzda farklı alanlarda ele alınan terimlerdir. Her iki terime ilişkin olarak da, ilgili mevzuat çerçevesinde, bu kategoriye giren “bilgi”nin “sahibi” ve “talep edeni” şeklinde iki unsuru söz konusudur. Gerek “sahibi” gerekse “talep edeni” açısından ortak payda, bu bilginin “alenileştirilememesidir”. “Sahibi” bakımından bu husus, bilgiyi saklama “yükümlülüğü”ne yol açmakta; dolayısıyla da, aksi davranışa yaptırım bağlanmaktadır. “Talep edeni” bakımından ise, “talep etme” önünde yasal engel yoktur ve fakat bu bilgiyi “edinebilme” önünde yasal engel mevcuttur.

Sır ve gizlilik kategorilerini içeren Türk mevzuatına bakıldığında, söz konusu sınırlayıcı kategorilerin çok geniş bir alana yayıldığını görmek mümkündür. Bilimsel araştırmalardan sivil savun-

---

<sup>166</sup> Dünya'nın en ünlü skandallarından Watergate skandalı patlak verdiğinde devlet sırları ve Başkan tarafından kamu menfaati için gizlenebilecek bilgiler kavramları gündeme gelmiştir. Amerikan Yüksek Mahkemesi United States v. Nixon Davası'nda Başkan'ın bazı bilgilere gizlilik sıfatı yükleyerek yönetmelik imtiyazını kullanması sonucu söz konusu bilgilerin yargı denetiminden muaf tutulup tutulamayacağını tartışmıştır. Yüksek mahkeme bu soruya hayır yanıtını vererek gizli bilgilerin ve devlet sırlarının da yargı denetimine tabi olduğuna hükmetmiştir. Gereğince şu sözler dikkat çekicidir: “Ne erkekler ayrılığı doktrini ne de yüksek düzeydeki iletişimlerin gizli tutulmasına dair duyulan ihtiyaç başkana mutlak ve kayıtsız şartsız bir imtiyaz tanıtır.” Mahkeme askeri ve diplomatik ilişkilerde yürütmeye sınırlı bir imtiyaz tanımlayabileceğini fakat her zaman tercih edilenin adaletin adil idaresindeki normal kanun yollarının temel gereksinimlerinin karşılanması olduğuna karar vermiştir. Dolayısıyla Başkan Nixon'ın gizli bilgiler içerdiği için vermek istemediği kaset ve belgeler yargıya intikal ettirilmiştir. Nixon kasetlerin verilmesinden kısa bir süre sonra istifa etmiştir. United States v. Nixon, 418 U.S. 683 (1974).

ma ve ticari yaşama, şeker rejiminden haberleşme özgürlüğüne, kolluk mevzuatına kadar çok çeşitli ve birbiriyle ilgisiz konu ve alan “sır” ve “gizlilik” kavramlarıyla kuşatılmıştır. Oysa, sır sayılabilecek bilgiler olsa olsa, ulusal güvenlik, ülke bütünlüğü ya da özel yaşama ilişkin olanlar gibi alanlarla kısıtlıdır. Yani, bilgiye ulaşmada açıklık, esas; sır ve gizlilik ise, istisnadır. Her istisna gibi, dar yorumlanmalı ve uygulanmalıdır. Türk mevzuatının bu ilkelere uyduğunu söylemek mümkün değildir.

Bu gözlemlerden hareketle, “sır ve gizlilik” içeren mevzuatı iki şekilde sınıflamak mümkündür. Birincisi, bireylerin sırlarını koruyan, yani son tahlilde bireysel bir hak olan “özel yaşamın gizliliği”ni koruyan mevzuat; ikincisi ise, “devlet sırları” kategorisi yaratarak, bireylerin bilgiye ulaşmasını yasaklayan mevzuat. Birinci sınıflama, kural olarak kabul edilebilir bir kategori sayılmakta iken, ikinci kategori ancak çok sınırlı olduğu hallerde kabul edilebilir.

Türk mevzuatındaki devlet sırları içeren düzenlemelerin çokluğunu demokratik ve saydam bir yönetim anlayışıyla bağdaştırmak oldukça güçtür. Öyle ki Türk hukukundaki düzenlenme şekliyle devlet sırrı kategorisi, ilk bakışta sanılabilecek olanın aksine, yalnızca ifade özgürlüğüne engel olmakla kalmamakta, ayrıca bireysel hak ve özgürlüklerin çok çeşitli cephelerini kullanılmaz hale getirmekle birçok insan hakkı ihlaline de yol açmaktadır.

#### **4.10.1. Devlet Sırrı Halleri**

Türk hukukunda yukarıdakilerin yanında bir de “*devlet sırrı*” olarak kategorileştirilebilecek bir gizli bilgi alanı vardır. Bu alan, sadece devletin güvenliğini, ulusal bütünlüğü ilgilendiren bilgilerden ibaret değildir. Ayrıca, kişisel bilgiler dahi bu alan içerisinde yer alıp, bireylerin kendileri hakkında bilgiye ulaşmasını engellemektedir. Örneğin, Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği (md. 6, 7, 12, 27, 28) çok sıkı gizlilik kuralları getirmiştir. Bu kurallara göre, bir memur kendisi hakkında tutulan sicili öğrenememektedir. Benzer şekilde, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu (md. 59) hükmü, hakim ve savcılar için gizli sicil tutulacağını düzenlemektedir. Devlet sırrının açıklanması suçu devlet memurluğuna girişi engellemenin yanında, siyasal partilere girişi, ticari amaçla hava taşımacılığı yapmayı ve serbest muhasebeci olmayı da engeller.

Devlet sırrını açıklamak Türk Ceza Kanunu’nda bir suç olarak düzenlenmiştir. Devlet sırrı, kimi hallerde açıklanması memuriyete girişi engelleyen bir ön koşul olarak düzenlenmiştir. Örnek olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu verilebilir. 657 sayılı Kanun (md.48/A,5) açıkça devlet memuriyetine girmenin ön koşulu olarak “devlet sırlarını açığa vurma suçları”ndan dolayı hükümlü bulunmama ön koşulunu getirmiştir. Yine, devlet memurlarının devlet sırlarını açığa vurma yasaklanmış ve yaptırımı bağlanmıştır. 657 sayılı Kanun (md.31, 125/D,k, 125/E,h) bu noktada zikredilmelidir. Bu bağlamda 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu (md.20) da hatırlatılmalıdır. Ce-

za infaz kurumları personeli de sır saklama yükümlülüğü altındadır (CİK Tüzüğü md. 51). 4634 sayılı Şeker Kanunu (md. 9/II)'na göre, Şeker Kurulu üyeleri görev esnasında öğrendikleri gizli bilgileri açıklayamaz; aksi halde haklarında Türk Ceza Kanunu (md.229) uygulanır.

#### **4.10.2. Meslek Sırrı-Ticari Sır-Özel Yaşam**

Her ne kadar devlet sırrı kategorisi Türk mevzuatını sarmalamışsa da, bilgi edinme ve dolayısıyla ifade özgürlüğü kapsamında görülemeyecek bir başka sır kategorisi de vardır: Meslek sırrı. Meslek sırrı kategorisi, genellikle olumlanan bir sır-gizlilik kategorisidir. Hatta, meslek sırrı kategorisi, insan haklarını sağlamakta önemli bir role sahiptir. Bu insan hakkı özel yaşamın gizliliği ve dokunulmazlığı hakkıdır. Dikkat edilirse, açıklanması bir suç olan birçok meslek sırrı özel yaşamın gizliliğini korumak için vazedilmiştir. Özel yaşamın gizliliğini korumayı amaçlayan sır kategorisine birkaç örnek vermek gerekirse: 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu (md. 104), 3017 sayılı Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaleti Teşkilat ve Memurin Kanunu (md. 69/2), Tıbbi Deontoloji Tüzüğü (md. 4, 14, 25), 1136 sayılı Avukatlık Kanunu (md. 36), 1587 sayılı Nüfus Kanunu (md. 14/son) sıralanabilir.

Meslek sırrı, özel yaşamın gizliliği hakkını korumak için kullanılmasının yanında ticari sırların korunması için de kullanılmaktadır. Mevzuatta bunun örneklerini gözlemek mümkündür: Telgraf Kanunu (md. 10/II), Borçlar Kanunu (md. 532), Türk Ticaret Kanunu (md. 57/7, 57/8, 64/1, 358, 363), Petrol Kanunu (md. 43, 52), Sanayi Sicili Kanunu (md. 7, 12), Sigorta Murakabe Kanunu (md. 52), Vergi Usul Kanunu (md. 5), 551 sayılı Patent Haklarını Korunması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (md. 26/c, 36, 89, 125 ve 126) 4458 sayılı Gümrük Kanunu (md. 12), 4857 sayılı İş Kanunu (md. 93). Merkez Bankası Kanunu (md. 35, 43/son), Su ürünleri Kanunu (md. 28), 1512 sayılı Noterlik Kanunu (md. 54) ayrıca zikredilmelidir.

Türk Ceza Kanunu da çeşitli maddelerinde meslek sırrının açıklanmasını cezalandırmaktadır. Üstelik, yukarıda gösterilen kanunların birçoğu ilgili hükümlerinde Türk Ceza Kanunu'nun meslek sırrının açıklanmasını yasaklayan normlarına göndermede bulunmaktadır. Türk Ceza Kanunu, meslek sırrını, özel yaşamın ve ticari sırların gizliliğini korumak için cezalar öngörmüştür.

Devlet sırları ve gizlilik kavramlarının tanımının açıkça yapılmış olması ve kapsamlarının belirlenmiş olması gereklidir. Kimin bir bilginin devlet sırrı olduğuna karar vereceği de açıkça saptanmalıdır. Böyle açık ve anlaşılır tanımların ve saptamaların yapılmadığı bir sır mevzuatı idareye, bilgi ve belgeleri kamuoyuna vermemek için oldukça elverişli bir fırsat sunmaktadır. Böyle bir fırsat da her daim saydamlığa karşı bir tehdit olacaktır.

## **Kutu 23: İmar Kanunu**

Günümüzde kamu yönetiminde rüşvet ve yolsuzluk vakalarına en çok yerel yönetimlerde rastlanmaktadır. Özellikle imar ile ilgili konular kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlere en çok maruz kalan alanlardır. İmar Kanunu'nun 8. maddesinde şu şekilde bir düzenleme yapılmalıdır.

### ***İmar Kanunu***

“Planların hazırlanması ve yürürlüğe konulması:

Madde 8 - Planların hazırlanmasında ve yürürlüğe konulmasında aşağıda belirtilen esaslara uyulur:

a) Bölge planları; sosyo - ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanacak bölge planlarını, gerekli gördüğü hallerde Devlet Planlama Teşkilatı yapar veya yaptırır.

b) İmar Planları; Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planından meydana gelir. Mevcut ise bölge planı ve çevre düzeni plan kararlarına uygunluğu sağlanarak, belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planları ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır. Belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer. Bu planlar onay tarihinden itibaren belediye başkanlığınca tespit edilen ilan yerlerinde bir ay süre ile ilan edilir. Tespit edilen ilan yerleri Belediye Binası'nın içinde ve her zaman sabit bir yerde olmalıdır. Vatandaşların bu ilanı görmeleri için gerekli önlemler alınmalıdır. Bu yükümlülüğü kasten veya ihmâl ile yerine getirmeyen kamu görevlisi hakkında ceza kovuşturması hükümleri saklı kalmak kaydıyla disiplin cezası uygulanır. İmar planları Belediyelerce internet sitelerinde düzenli olarak yayınlanır. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. Belediye başkanlığınca belediye meclisine gönderilen itirazlar ve planları belediye meclisi on beş gün içinde inceleyerek kesin karara bağlar. Belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde yapılacak planlar valilik veya ilgisince yapılır veya yaptırılır. Valilikçe uygun görüldüğü takdirde onaylanarak yürürlüğe girer. Onay tarihinden itibaren valilikçe tespit edilen ilan yerinde bir ay süre ile ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. İtirazlar valiliğe yapılır, valilik itirazları ve planları onbeş gün içerisinde inceleyerek kesin karara bağlar. Onaylanmış planlarda yapılacak değişiklikler de yukarıdaki usullere tabidir. Kesinleşen imar planlarının bir kopyası, Bakanlığa gönderilir.

İmar planları alenidir. Bu aleniyeti sağlamak ilgili idarelerin görevidir. Belediye Başkanlığı ve mülki amirlikler, imar planının tamamını veya bir kısmını kopyalar veya kitapçıklar haline getirip çoğaltarak tespit edilecek ücret karşılığında isteyenlere verir.”

## 4.11. Denetim Mevzuatı

Kamuda etik dışı davranışların ve yolsuzlukların ortaya çıkarılmasını sağlayan sistem denetimdir. Bir kamu sisteminin denetim mekanizmaları işlevselliğini yitirmişse o ülkede etik dışı faaliyetlerin olması ve bunun gittikçe de yaygınlaşması önlenemez. Kamuda etik ilkelerin korunması ve geliştirilmesi denetimin etkili bir biçimde olduğu yerde mümkündür. Sağlıklı bir denetim sisteminin bahsedilebilmesi için, denetimin; bağımsız olmak, tüm kamu kaynaklarını denetlemek, etkin olmak, verimli olmak, caydırıcı olmak, güçlü olmak gibi fonksiyonlara sahip olması gerekir. Bunları bir denetim sisteminin olmazsa olmazları diye de nitelendirebiliriz.

Yönetmelik denetim; iç denetim (hiyerarşik denetim), dış denetim (vesayet denetimi) ve özel denetim yollarını kapsar. Her kamu kurum ve kuruluşunun kendi kendini bizzat denetlemesine iç denetim denir. Kamu kurum ve kuruluşlarında oluşturulmuş Teftiş Kurulları iç denetimin sağlanmasında önemli görev üstlenirler. Ayrıca üstün, astını hiyerarşik bir şekilde denetlemesi de önem arz etmektedir. Dış denetim ise bir kamu kurum ve kuruluşunun kendi içindeki denetim organları dışında başka bir kurum veya kurul tarafından denetlenmesidir. Merkezi idarenin, mahalli idareler üzerindeki denetimi dış denetime bir örnektir. Buna vesayet denetimi adı da verilmektedir. Yönetmelik denetiminin bir diğer şekli “özel denetim”dir. Ülkemizde Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu’nun denetimi özel denetim olarak adlandırılabilir.<sup>167</sup>

832 sayılı Sayıştay Kanunu’na göre Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini yargılama yoluyla kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.

Sayıştay’ın hem idari hem de yargısal görev ve fonksiyonları bulunmaktadır. Sayıştay; vize işlemleri, tescil işlemleri, uygunluk bildirim ve görüş bildirme şeklinde fonksiyonlarla denetim görevini yerine getirmektedir.

Devlet Denetleme Kurulu ise, Anayasamızın 108. maddesi gereği 2443 sayılı Kanunla oluşturulmuş bir kurumdur. Anayasamızın 108. maddesine göre; idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığı’na bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanı’nın isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların

---

<sup>167</sup> Bkz. MEHMET SELİM GEMALMAZ, TÜRKİYE’DE BİLGİ EDİNME, DÜŞÜNCE İFADE VE İLETİŞİM MEVZUATI, <http://www.anna-tr.org/>



katıldığı her türlü kuruluştta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar.

Devlet Denetleme Kurulu'na ilişkin ayrıntılı esaslar 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun'da yer almaktadır. Devlet Denetleme Kurulu kendi başına denetim yapmayan, Cumhurbaşkanı'nın emir ve talimatları doğrultusunda hizmet gören bir kuruluştur.

72 sayılı KHK'de görevleri belirlenen Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu da ülkemizde kamu iktisadi teşebbüsleri, sosyal güvenlik kuruluşları, özel kanunlarında Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimine tabi olduğu belirtilen kurum ve kuruluşları iktisadi, mali, idari, hukuki ve teknik yönden sürekli olarak gözetim ve denetim altında bulundurmak ve Başbakan'ın görevlendirmesi üzerine incelemelerde bulunmak görevlerini yürütmektedir.

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu esasen, ekonomik denetim yapan bir kuruluş hüviyetine sahiptir. Ancak bu Kurul'un denetimleri sırasında, teftiş ve tahkik edilmesi gerektiği kanısına varılan konular Başbakanlık tarafından yetkili mercilere ve yargı organlarına iletmeye çalışılmaktadır. Ancak önemle belirtelim ki yukarıda belirtilen kurumlar özellikle siyasal yozlaşmanın önlenmesi için oluşturulmuş kuruluşlar değildir. Dolaylı yönden denetim görevini yapan bu kuruluşlar maalesef etkin bir çalışma da sunamamaktadırlar. Bu gerçek; Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun 1991 yılı Genel Raporu'nda şu şekilde dile getirilmiştir:

“Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu raporlarında yer alan ve ilgili bakanlıklarca yerine getirilmesi gereken çeşitli konularla ilgili soruşturma ve inceleme istekleri, zaman zaman gecikmekte, gereğince yapılamamakta ve sonuçlandırılmamaktadır.”<sup>168</sup>

#### **4.11.1. Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu**

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun getirdiği yeni düzenlemeler kamuda etik açısından önemlidir. Buna göre:

- Kanun, kalkınma planları ve programlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolünü düzenlemeyi amaçlamaktadır.

---

<sup>168</sup> Erol AKBULUT tarafından Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nde 19-22 Aralık 2003 tarihinde düzenlenen “Türkiye Sorunlarına Çözüm Konferansı”nda tebliğ olarak sunulmuştur.

- Kanun'a göre, AB fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşma hükümleri saklı kalmak üzere denetlenebilecektir.

- Kamu mali yönetiminin uyumlu bir bütün olarak oluşturulup yürütülmesini öngören yasa, kamu maliyesinin, görevlilerin hesap verebilmelerini sağlayacak şekilde yürütülmesini, maliye politikasıyla diğer politikalar arasındaki uyumu, kamu idaresinin ihtiyaçlarının karşılanmasında gerekli analiz ve değerlendirmelerin yapılmasını, mali disiplini sağlayacak bir kamu mali yönetimini ilke olarak koymaktadır.

- Merkezi yönetimin gelir, gider, tahsilat, ödeme, nakit planlaması ve borç yönetiminin hazine birliğini sağlayacak şekilde yürütülmesini öngören kanun, kamu kaynaklarının kullanılmasında "mali saydamlık" ve "hesap verme" sorumluluğu'nu da düzenlemektedir. Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında kamuoyunun bilgilendirilmesi ve kamuoyu denetiminin sağlanması amacıyla görev, yetki ve sorumluluklar açık olarak tanımlanacaktır.

- Hükümet politikaları ile kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporlar kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olacaktır.

- Kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemeler, bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanacaktır.

- Kamu hesapları standart ve kabul görmüş prensiplere uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulacaktır.

- Mali saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olacak, Maliye Bakanlığı ise bunları izleyecektir.

- Görevli ve yetkililer, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasının muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kaynakların kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olacak ve yetkili kılınmış üst mercilere hesap verecektir.

- Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması konusunda bakanlar, Başbakan ve TBMM'ye karşı sorumlu olacaktır.

- KİT'ler dışındaki tüm kamu kurum ve kuruluşları bütçe içine ve dolayısıyla Meclis denetimine girecek. Yeni düzenleme, merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumları ve yerel idarelerin mali yönetim ve kontrolünü kapsayacaktır.

- KİT'ler ile KİT niteliğindeki kamu şirketleri hariç diğer kurumlar hazırlayacakları bütçe tahminlerini TBMM'ye sunacaklardır.

- Kamu idareleri, bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamayacaktır.

- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu kuruluşlarının yöneticileri, her yılın sonunda kamuoyuna yaptıklarının ve yapamadıklarının hesabını verecektir.

- Özel gelirlerin karşılığında idarelere tahsis edilen özel ödenek miktarları ilgili idarelerin bütçelerinde gösterilecektir. Özel gelirlerin ödenek kaydına, gelecek yıla devrine, iptaline ilişkin yetki ve işlemler merkezi yönetim bütçe kanununda gösterilecektir.

- Kamu gücüne kullanmak suretiyle kamu hizmetinin karşılığı olarak veya kamu hizmetleriyle ilişkilendirilerek herhangi bir gerçek veya tüzel kişi tarafından bağış veya yardım toplanamayacak ve benzeri adlar altında tahsilat yapılamayacaktır.

- Kamu idarelerine yapılan her türlü bağış ve yardımlar bütçelerine gelir kaydedilecek. Nakdi olmayan bağış ve yardımlar, ilgili mevzuatına göre değerlemeye tabi tutularak kayda alınacaktır.

- Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından idari sorumlulukları çerçevesinde her yıl faaliyet raporları düzenlenecektir.

- Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince taşınır ve taşınmaz mal edinilmesi, yönetilmesi, trampası, elden çıkarılması, ecrimisilin tahsil ve takibinde izlenecek yöntem, devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin yönetimi ve korunması, işgalli malların tahliyesi, bu işlemlerin denetimi ve malların kaydı ile mal yönetim hesabının verilmesine ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığı'nın teklifi üzerine tüzükle belirlenecektir.

- Muhasebe sistemi, mali raporların düzenlenmesi ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkin çalışmasını sağlayacak şekilde kurularak yürütülecektir.

- Türk kamu iç kontrol sisteminde, uluslararası standartlar ve AB uygulamalarına uygun iç denetim müessesesi kurulacaktır.

- Uluslararası standartlar ve AB uygulamalarına uygun olarak, iç denetçilerin eğitimi ve iç denetim standartlarının belirlenmesi amacıyla Maliye Bakanlığı'na bağlı olarak 7 üyeli 'İç Denetim Koordinasyon Kurulu' oluşturulacaktır.

- Kanunla Sayıştay denetiminin kapsamı da genişletiliyor. Genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idarelerinin harcama sonrası dış denetimini Sayıştay gerçekleştirecektir.

- Sayıştay, her yıl TBMM Başkanlık Divanı tarafından görevlendirilecek ve gerekli mesleki niteliklere sahip denetim elemanlarından oluşan komisyon tarafından, hesaplar ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak denetlenecektir.

- Kamu zararı oluşturmadığı halde ödenek üstü harcama talimatı veren harcama yetkilileri için para cezası uygulanacak. Bu yetkililere, her türlü aylık, ödenek, zam ve tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemeler toplamının 2 katı tutarında para cezası verilebilecektir.

- Mali yönetim ve kontrol sisteminin zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda, ilgili bakanın talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine Maliye Bakanı, mali karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirecektir.

- Kanun hükümlerinin uygulanmasına ilişkin düzenlemeleri, Maliye Bakanlığı gerçekleştirecek. Maliye Bakanlığı, kamu idarelerinde mali yönetim ve kontrol sistemlerinin oluşturulmasına yardımcı olacak. Geçiş dönemi, 31 Aralık 2007 tarihini geçemeyecek. Kanun kapsamındaki idarelerde ilgili mevzuatta ve TBMM İçtüzüğü'nde gerekli değişiklikler en geç 31 Aralık 2004 tarihine kadar yapılacaktır.

### **4.11.2. Sayıştay Kanunu**

Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek, sorumluların hesap ve işlemlerini yargılama yolu ile kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. 28'inci maddede Sayıştay'ın görevleri, 29'uncu maddede yetkileri ve 38'inci maddede de denetlemenin genel esasları düzenlenmiştir.

### **4.11.3. Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun**

Kanun'un 1'inci maddesinde Kurulun kuruluş amacı şu şekilde belirtilmiştir; "Yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacı ile Devlet Başkanlığı'na bağlı Devlet Denetleme Kurulu kurulmuştur." Devlet Denetleme Kurulu'nun görevi Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine tüm kamu kuruluş ve kurumlarında ve 2'inci maddede sayılan diğer kuruluşlarda her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeler yapmaktır. Bu incelemelerde ilgili kuruluş ve kişiler istenecek her türlü bilgi ve belgeyi vermekle yükümlüdürler. Silahlı Kuvvetler ve yargı organları görev alanı dışındadır.



B Ö L Ü M

TÜRKİYE'DE KAMUDA  
AYRICALIKLAR  
VE AYRICALIKLARIN  
KALDIRILMASI İÇİN ÖNERİLER



## 5. TÜRKİYE’DE KAMUDA AYRICALIKLAR VE AYRICALIKLARIN KALDIRILMASI İÇİN ÖNERİLER

### 5.1. Giriş

Kamu yönetiminde çıkar çatışmaları ve etik dışı faaliyetler yaygınlaşmış ve aleni bir hal almıştır. Haklarında yolsuzluk ve rüşvet iddiaları bulunan, yargıya intikal etmiş yolsuzluk dosyaları bulunan kamu görevlilerinin çağdaş ülkelerdeki uygulamanın aksine istifa etmeye yanaşmadığına, etik dışı faaliyetlerine devam ettiğine rastlanabilmektedir. Hatta, kamu görevlilerine Anayasa ve özel kanunlarla tanınmış yargısal ayrıcalıklar sağlayan ve bu konudaki evrensel uygulamalarla bağdaşmayan memur yargılama sistemi nedeniyle, çıkar çatışması, hukuk dışı ve etik dışı faaliyet iddiaları yargının önüne gelememekte örtbas edilebilmektedir. Bu durum, kamu görevlilerine ayrıcalıklı bir statü kazandırmakta ve etik dışı faaliyetlerin giderek artmasına neden olmaktadır.

Kamu yönetiminde etik bir ortamın yerleşmesi için kullanılacak iki etkili araç, etkin hesap verebilirlik ve yaptırım mekanizmalarıdır. Ancak Türkiye’de bu araçları kullanmanın önü, kamu görevlilerine Anayasa ve özel kanunlarla yargısal ayrıcalıklar sağlayan ve bu konudaki evrensel uygulamalar ve AB ülkelerindeki uygulamalarla bağdaşmayan memur yargılaması sistemi ile kesilmiştir. Kamu görevlilerinin yolsuzluk suçu dışında kalan çıkar çatışması, hukuk dışı ve etik dışı faaliyetleri, idare tarafından soruşturma izni verilmemesi sebebiyle yargının önüne gelememektedir. Türkiye’de bu ayrıcalık zırhıyla korunan kamu görevlisi sayısı ise, aslında bize kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin neden bu derece yaygın olduğunun da yanıtlarından birini vermektedir. Türkiye’de yaklaşık üç milyon kamu görevlisinin yargısal ayrıcalığı bulunmaktadır.<sup>169</sup>

Bu yargısal ayrıcalık, yolsuzlukla mücadele amacıyla 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu’nda yapılan bir düzenlemeyle daraltılmıştır. Ancak söz konusu düzenlemeyi getiren 17’nci maddenin ikinci ve üçüncü fıkraları dikkate değerdir. Bu hükümlere göre, vali, müsteşar ve kaymakamlarla, kendilerine özel kanunlarla yargısal ayrıcalık tanınan kamu görevlileri yolsuzluk suçlarında dahi soruşturma açılması için izin sistemine tabi kılınmaktadırlar.

Kamu gücünün kullanılması ile kişisel çıkar elde edilmesini engellemeyi amaç edinmiş bir yasal düzenlemenin, kamuda üst düzey makamda bulunan müsteşar, vali ve kaymakamları istisna tutması, kanunun amacıyla çelişmektedir. Üst düzey kamu görevlilerinin bu nitelikteki bir düzenlemeden istisna tutulmaları, devletin saygınlığını da gölgelemekte ve yolsuzlukla mücadele çabalarının etkisini azaltmaktadır. Tüm kamu görevlilerini kapsayacak şekilde kanunun yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir.

<sup>169</sup> Bkz. Başbakanlık, Yüksek Denetleme Kurulu, 1991 Yılı KİT Genel Raporu, Ankara: 1993. s. 330.



Yasama dokunulmazlığıyla ilgili değişiklik yapılması gerektiğine dair önerilerle birlikte, ülkemizde memuriyet görev ve sıfatından kaynaklanan çeşitli dokunulmazlıkların da bulunduğu ve bu kişilere bir nevi ayrıcalık tanıyan hükümlerin değiştirilmesi gerekliliği de vurgulanmaktadır.<sup>170</sup>

Türkiye’de bütün erklerin mensupları için var olan kimi yargısal ayrıcalıkların herhangi birinin kaldırılması tartışıldığında, söz konusu erk mensupları tarafından diğer erklerin ayrıcalıkları gündeme getirilebilmektedir.<sup>171</sup> Ayrıca bu tarz ayrıcalıkların, devleti oluşturan erklerin görevlerini yerine getirmesinde, “her türlü korku ve endişeden uzak tutulmaları yoluyla kamu görevinin düzenli ve gerektiği biçimde yürütülmesi” için gerekli olduğu ileri sürülmektedir. Devlet memurları, yargı mensupları ve milletvekillerini her türlü isnat ve iftiradan korumak için bir kalkan olarak görülen bu ayrıcalıklar, devletin hızlı ve etkili bir şekilde işleyebilmesi söylemiyle de desteklenerek savunulmaktadır.

Oysa yukarıda sayılanlardan hiçbirisi, bu ayrıcalıkları devam ettirmenin gerekçesi olamaz. Tüm çağdaş ve demokratik ülkelerde kaldırılmış olan izin sisteminin, devletin etkin ve iyi işlemesini sağlayan bir unsur olduğu ileri sürülemez. Hiçbir sistem bu tür ayrıcalıklarla korunuyor olamaz. Nitekim günümüzde geçiş dönemindeki demokrasiler ve çağdaş demokratik ülkelerde kamu yönetiminin düzenli ve gerektiği biçimde yürütülmesi, hızlı ve etkin işleyişin sağlanabilmesi için kamu reformları yapılmakta ve kamuda iyi yönetim sağlanmaya çalışılmaktadır. Kamu görevlilerine birtakım yargısal ayrıcalıklar sağlanması ne kamu reformları, ne de iyi yönetimin unsurları arasında sayılmaktadır. Kamu görevlilerinin hesap verebilirlikleri artırılmakta, sağlam bir etik altyapı, kurallar ve iyi bir uygulamayla hesap verebilirlik garanti altına alınmaya çalışılmaktadır.

Devleti oluşturan tüm erklerin (güçlerin) -yasama, yürütme, yargı- etik davranış ilkelerine bağlılıkları gereklidir. Bununla birlikte, bu erk mensuplarının yasalarda ve yönetmeliklerde düzenlenmiş etik davranış standartlarına uygun davranmamaları halinde, öngörülmuş yaptırımların da herhangi bir izin sistemine ya da yasal engele takılmadan uygulanması gerekir.

Özellikle son yıllarda memur yargılaması ile ilgili düzenlemeler yoğun eleştirilere maruz kalmış, söz konusu düzenlemelerin Anayasa’nın genel ilkelerine aykırı olduğu ve bir Anayasa değişikliğinin de

---

<sup>170</sup> “Milletvekili dokunulmazlığı gibi anayasada yer almasa da yasalarla dolaylı olarak dokunulmazlık zırhına bürünen yaklaşık 3 milyon kişi bulunuyor. Aralarında MİT ve emniyet görevlilerinin olduğu 2 milyon 200 bin civarındaki kamu personeli, dokunulmazlığa sahip en büyük kitle olarak görülüyor. Türk Silahlı Kuvvetleri’ndeki emekliler dahil 450 bine yakın personel de dokunulmazlık kapsamında bulunuyor. Aynı şekilde 9 bine yakın hakim ve savcı da dokunulmazlık haklarından yararlanıyor. Belediye başkanı, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeleri de dikkate alındığında dokunulmazlık zırhına sahip kişi sayısı 3 milyonu buluyor.” (Yeni Şafak Gazetesi 25 Şubat 2005).

<sup>171</sup> Yasama Dokunulmazlığı Konusunda 10/70 No’lu Meclis Araştırma Komisyonu Raporu, “...Yukarıdaki ifadelerden de anlaşıldığı gibi yasama dokunulmazlığı ülkemizin öncelikli konusu olmayıp, öncelikle sözde değil özde yargı bağımsızlığının ve özgürlükçü demokrasinin tüm kurum ve kuruluşları ile hayata geçirilmesi önem taşımaktadır. Bu sağlandıktan sonra, yargılamayı engelleyici hükümler içeren memurlar ve diğer kamu görevlileri, hakimler ve savcılar, yüksek yargı üyeleri, askeri yargı üyeleri, kolluk kuvvetleri, MİT görevlileri, vali ve kaymakamlar, avukatlar, noterler, doktorlar, bankacılar, denizciler, diplomatlar ve sair kişilere ilişkin düzenlemelerle birlikte, yasama dokunulmazlıklarının da ele alınmasında fayda vardır.”

bu noktada şart olduğu ileri sürülmüştür.<sup>172</sup> Sözü edilen ayrıcalıklar, memurların soruşturma ve kovuşturma usullerine ilişkin özel hükümler getirmiş olan kanunlarda mevcut bulunmaktadır.<sup>173</sup>

Türk hukuk sisteminde diğer çağdaş ülkelerde görülmeyen böyle imtiyazlı bir yapının kabul edilmiş olmasının nedeni, kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken her türlü korku ve endişeden uzak tutulmaları yoluyla kamu hizmetlerinin düzenli ve gerektiği biçimde yürütülmesini sağlamaktır. Ayrıca, bu düzenlemeyle memurlar ve diğer kamu görevlilerinin asılsız isnat ve iftiralar karşısında korunmaları ve devletin saygınlığının da korunması amacı güdülmüştür.<sup>174</sup>

Etik davranış ilkelerine bağlı ve kişisel bütünlüğü (*personal integrity*) sağlam bir kamu görevlisinin taşıyacağı hiçbir korku ve endişe olmamalıdır. Zaten kanun koyucu, kamu görevlisini asılsız isnat ve iftiralarla korumak için isnat ve iftiralarda bulunan bu kişileri cezalandırma yoluna gitmiştir. Artık kamu hizmetlerinin düzenli ve gerektiği gibi yürütülmesi için kamu reformları yapılmakta, iyi yönetim standartları yakalanmaya çalışılmaktadır. Kamu yönetimi anlayışı hızla değişmektedir ve kamu hizmetlerinin süratli ve gereği gibi yürütmesi için öngörülen izin sistemleri onlarca yıl önce terk edilmiştir.

Çağdaş demokratik ülkelerin seneler önce terk ettikleri ayrıcalıklar sisteminin kaldırılması kamu yönetiminde etik davranış ilkelerinin yerleşmesi yönünde atılmış ciddi bir adım olacaktır. Kamu adına kamu gücünü ellerinde bulunduranların bu gücü suistimal ettiklerinde hesap verebilir kılınmamaları ya da kanunlarla bir takım ayrıcalıkların arkasına sığınmalarının sağlanması hiçbir kamu yararı amacına hizmet edemez. Bu zırhların kaldırılmasıyla birlikte kamu idaresi daha say-

<sup>172</sup> Bülent Tarhan, *Yargı İmtiyazı Cenneti (mi)?*, Radikal (24 Ekim 2004), ayrıca bkz. <http://www.bmdr.org.tr/makale15.htm>

<sup>173</sup> Özellikle son aylarda Adalet Bakanı Cemil Çiçek'in kamuda ayrıcalıkların kaldırılması ve Anayasa değişikliğinin yapılmasıyla ilgili açıklamaları dikkat çekicidir. Örneğin 06.01.2005 tarihli Hürriyet Gazetesi haberinde Çiçek şu açıklamalarda bulunmuştur, -" Ama sadece milletvekiliği dokunulmazlığı değil ki... Başka kurumların başka teminat ve ayrıcalıkları da var. Bunu Neşter olayında yaşadık. Bir vali, müsteşar suç işlediğinde bunu görüyoruz. Örneğin ben Adalet Bakanı olarak böyle bir suç isnadı varsa müsteşarıma izin vermiyorum, Yargıtay'dan izin alınması gerekiyor. Aynı şekilde bir genel müdür, daire müdürü hakkında da bakanlığından izin alınması gerekiyor. Çünkü ayrıcalığı, dokunulmazlığı var. Bakanlık duruma göre izin verir veya veremeyebilir. Bu nedenle bizim savcılarımız ancak belli bir alanda harekete geçebiliyor. Bakın bağımsız kurullarda, Büyükelçide, valide ve askerde o kadar farklı izin verme durumu var ki.. (Bu arada, 'siyasetçi elini attığı her şeyi berbat etti deniliyor, peki bankalar batarken bağımsız kurullar nerede, sanıklar nerede, suçlular, sorumlular nerede diye sormak isterim, diyor) Bizde bürokratin ayrıcalığı hiçbir siyasetçide yok dersem şaşırmanın. Yani bu makamlar için izin verildikten sonra savcı soruşturabilir, yargı her işe el atabilir. Bunun nedeni Anayasa... Anayasa'nın tepeden tırnağa değiştirilmesi lazım. Dokunulmazlık konusunda CHP sadece milletvekillerinin dokunulmazlığı ile geliyor; gelin bütün bunların hepsini konuşalım, birlikte çıkaralım diyoruz. Müsteşarın ayrıcalığı sürerken, milletvekili dokunulmazlığı nasıl kaldırılır? Bunların bir bütünlük içinde olması lazım. 30.05.2004 tarihli Hürriyet gazetesi haberine göre Çiçek şu açıklamalarda bulundu: Çiçek, 'Ayrıcalık saltanatının' simgesi haline gelen VIP'ten geçişin sınırlandırılmasını, Türkiye'de yargılama usullerindeki, milletvekili dokunulmazlığı dahil her konuda yaşanan ayrıcalığın kaldırılıp AB standartlarına çekilmesini istedi."

<sup>174</sup> Memurlara farklı bir yargılama rejiminin uygulanmasını haklı gösteren çeşitli nedenler ileri sürülmektedir: Devletin asli görevlerinin kesintisiz olarak sürdürülmesini sağlamak, kamu hizmetlerinin aksamasını önlemek ya da memurun gelişigüzel yargı önüne çıkarılmasından ötürü devletin ve hükümetin otoritesinin sarsılmasını engellemek, bu nedenlerden bazılarıdır. Yine, memurun hareketinin suç teşkil edip etmediği hususunun takdirini idareye bırakmanın, yürütme ve yargı güçlerinin ayrılığı ilkesine uygun olduğunu savunanlar da vardır. Ayrıca, memurun hareketinin suç olup olmadığını takdir etmenin uzmanlık gerektirdiği, bu sebeple, ayrı bir usul kabulünün zorunlu olduğunu ileri sürenler de bulunmaktadır. Aynı bir memur yargılama rejiminin gerekliliğini savunanlar açısından bu tür bir yapının kabulündeki temel amacın, memurun yaptığı hizmetin korunması olduğu ifade edilmektedir. Bkz. Bülent Doğan, *Memur Yargılama Sistemini Oluşturan Tarihsel ve Toplumsal Koşullar*, TÜRK İDARE DERGİSİ, Sayı 445, (Aralık 2004), s. 107.

dam, daha hesap verebilir ve daha etkin olacaktır. Bu verimliliği de etkileyecek ve bu şekilde kalkınmaya da katkı sağlanacaktır.<sup>175</sup>

Türkiye’de kamu görevlilerinin yararlandığı ayrıcalıklar sadece yargılama sisteminde değildir. Örneğin, üst düzey kamu görevlileri için havaalanlarında VIP uygulaması yapılmaktadır. VIP uygulaması ABD’de başkan ve yardımcılara yapılmaktadır. Bunun dışında herkes çok sıkı kontrolden geçmektedir. Çok sınırlı istisnalar ancak resmi ziyaretlerde uygulanır. Bunlarda bile pasaport ve vize işlemi yapılmaktadır. AB’de de VIP çok kontrollüdür. Büyükelçi, diplomat, resmi görevli dışındakilere hiçbir özel muamele yapılmamaktadır. Bakanların resmi ziyaret dışında VIP kullanmaları ücrete tabidir. İngiltere’de sadece kral, kraliçe ve başbakan, Fransa’da ise 7 kişi VIP ayrıcalığından yararlanmaktadır. Türkiye’de sadece Atatürk Havaalanı’nda günde en az 200, yılda 70 bin kişi VIP’ten geçmektedir. Bu tarz uygulamaların kaldırılıp, kamu görevlilerinin kamu kaynaklarından bu şekilde faydalanmaları engellenmelidir.<sup>176</sup>

<sup>175</sup> Bkz. T.B.M.M. Tutanak Dergisi, Dönem: 22, Cilt: 76, Yasama Yılı: 3, 64. Birleşim, 1 Mart 2005 Salı, Adalet Bakanı Cemil Çiçek’in konuşması; “Şimdi, 4483 sayılı Kanuna tabi olan kamu görevlilerinin kamu iktisadî teşebbüslerinde görevli genel müdür ve yönetim kurulu üyeleri, valiler ve il genel meclisi üyeleri, il daimî encümen üyeleri ile il özel idare müdürlüklerinde görevli memur ve kamu görevlileri, il ve ilçe belediye başkanları, büyükşehir belediye başkanları, il ve ilçe belediye meclisi üyeleri, bu belediyelerin diğer memur ve kamu görevlileri, köy muhtarları, yerinden yönetim birliklerinin birlik başkanı, birlik encümeni ve birlik meclisi üyeleri, kolluk görevlilerinden polis, jandarma, çarşı ve mahalle bekçileri, sahil güvenlik personeli, orman muhafaza memurları, çiftçi mallarını koruma görevlileri, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Gençlik ve Spor Genel Müdürlükleri, Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, Petrol İşleri Genel Müdürlüğü, Telsiz Genel Müdürlüğü, Hudut ve Sahiller Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü, Devlet İstatistik Enstitüsü, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu, Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü, Diyanet İşleri Bakanlığı, Millî Piyango İdaresi Genel Müdürlüğünde görevli yönetici ve memurlar, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresinin genel müdürü ve yönetim kurulu üyeleriyle kadro karşılık gösterilmek suretiyle çalıştırılan sözleşmeli personel şeklinde sıralamak mümkün olup söz konusu kamu görevlileri hakkında 4483 sayılı Yasaya göre işlem yapılmaktadır. Sade vatandaşlara nazaran farklı bir usul var.

Diğer taraftan, 4483 sayılı Kanuna tabi olmayan hâkim ve cumhuriyet savcılar hakkında 2802 sayılı Hâkim ve Savcılar Kanununda, Yargıtay Birinci Başkanı, birinci başkan vekilleri, daire başkanları, üyeleri, Yargıtay cumhuriyet başsavcısı ve Yargıtay cumhuriyet savcılar hakkında 2797 sayılı Yargıtay Kanununda, Askerî Yargıtay Başkanı, başsavcı, ikinci başkan, daire başkanları ve üyeler hakkında 1600 sayılı Askerî Yargıtay Kanununda, askerî hâkimler ve askerî savcılar ile yardımcılar, adli müşavirler, Askerî Adalet İşleri Başkanlığıyla Askerî Teftiş Kurulu Başkanlığı kadrolarında bulunan askerî hâkimler hakkında 357 sayılı Askerî Hâkimler Kanununda, Yükseköğretim üst kuruluşları başkan ve üyeleriyle yükseköğretim kurumları yöneticileri, kadrolu ve sözleşmeli öğretim elemanları ve bu kuruluş ve kurumların 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi memurları hakkında 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanununda, Sermaye Piyasası Kurulu Başkanı, üyeleri ve personeli hakkında 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununda, Sayıştay Başkan ve üyeleri hakkında 832 sayılı Sayıştay Kanununda, Danıştay Başkanı, başsavcı, başsavcı vekilleri, daire başkanları ve üyeleri hakkında 2575 sayılı Danıştay Kanununda, Kamu İhale Kurumu üyeleri ve kurum personeli hakkında 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda, Rekabet Kurulu Başkanı, üyeleri ve personeli hakkında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanunda, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyeleri ve kurum personeli hakkında 4389 sayılı Bankalar Kanununda, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunda görevli personel hakkında 4028 sayılı Elektrik Piyasası Kanununda, avukatlar hakkında 1130 sayılı Avukatlar Kanununda, noterler hakkında 1512 sayılı Noterler Kanununda söz konusu kamu görevlilerinin soruşturması ve kovuşturmasıyla ilgili özel usul hükümleri bulunmaktadır. Geriye kim kalıyor; bunu da taktirlerinize arz ediyorum.

Yukarıda zikredilen kanun hükümlerinin kaldırılıp kaldırılmaması konusunda Anayasanın 129 uncu maddesinin son fıkrası hükmünde herhangi bir değişiklik yapıp yapılmaması bütün bu durumu belirleyecektir ve bu ayrıcalıklardan dolayı da en fazla sıkıntıya maruz kalan bizatihi yargının kendisidir. Durumu taktirlerinize arz ediyorum.”

<sup>176</sup> Türkiye’de VIP listesinde olan kişiler şunlardır; “Cumhurbaşkanı, Meclis Başkanı, Başbakan, eski Cumhurbaşkanı, Cumhuriyet Senatosu eski Başkanları, TBMM eski Başkanları, eski Başbakanlar, Cumhurbaşkanlığı eski Konsey Üyeleri, Genelkurmay Başkanı, Anıhalefet Partisi lideri, kabine üyeleri, eski bakanlar, Yüksek Yargı Organları’nın Başkan ve Üyeleri, kuvvet komutanları, YÖK Başkanı ve üyeleri, Meclis Başkanvekilleri, Katip Üyeleri, İdare Amirleri, Meclis’te grubu olan partilerin liderleri, milletvekilleri, eski vekiller, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri ve yardımcılarını, Başbakanlık Müsteşarı, TBMM Genel Sekreteri, Diyanet İşleri Başkanı, müsteşarlar, Merkez Bankası Başkanı, AB Genel Sekreteri, SPK, Rekabet Kurulu, Telekomünikasyon Kurulu, RTÜK, BDDK, EPDK, Kamu İhale Kurulu başkanları, Cumhurbaşkanlığı Başdanışmanları, Başbakan Başmüşavirleri, müsteşar yardımcılarını, üniversite rektörleri, büyükelçiler, valiler, Emniyet Genel Müdürü, Büyükşehir Belediye Başkanları, DDK, YDK, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanı, Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Başkanı, TOKİ, ÖİB, GAP, DİE, TSE, TÜBİTAK, TÜBA, TAİK başkanları, devlet sanatçıları, İstiklal Madalyası sahipleri, hükümeti temsilen yurtdışına giden heyetler, DİSK, HAK-İŞ, TESK, TİSK, TÜRK-İŞ Konfederasyonları başkanları, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanı, TOBB Başkanı ve yukarıda belirtilen görevlerden emekli olanlar.” Bkz. <http://www.aksam.com.tr/arsiv/aksam/2004/05/30/gundem/gundem1.html>

## 5.2. Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri İle İlgili Ayrıcalıklar

Tarihsel sürece bakıldığında, kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri kamusal yetki ve yöntemleri kullanarak yürüten kamu görevlilerinin, bu görevleri nedeniyle işledikleri, görevleriyle ilgili olan, diğer bir ifadeyle görevle arasında bir neden-sonuç ilişkisi bulunan suçlar nedeniyle doğrudan ceza kovuşturmasına bağlı tutulmalarının tercih edilmediği görülmektedir.

Anayasa'nın 129. maddesinde de “memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır” kuralına yer verilerek, kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri kamusal yetki ve yöntemleri kullanarak yürüten kamu görevlilerinin, bu görevleri nedeniyle işledikleri suçlardan yargılanabilmeleri için izin sistemi getirilmiştir.

Hukuk devleti ilkesi, 1961 ve 1982 Anayasaları'nın temel ilkelerinden biridir. Her iki Anayasa'da da Türkiye Cumhuriyeti'nin “sosyal bir hukuk devleti” olduğu belirtilmiştir. Devlet, sosyal bir hukuk devleti olarak, toplumun huzur ve düzeninin temini bakımından koyduğu bir takım kurullarla kamu düzenini hukuk kuralları içerisinde sağlamaktadır. Kamu düzenini sağlamakla görevli kamu yönetimi, bu kurulların bir gereği olarak, yönetilenlere kamu hizmetlerini hukuk kurallarına uygun olarak götürür ve bunu da memurlar ve diğer kamu görevlileri vasıtasıyla yapar.

Kamu yönetiminde etik davranış ilkelerinden hukukilik ilkesinin de bir gereği olarak, memurlar ve diğer kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yerine getirirken, yaptıkları işlemlerin ve eylemlerin hukuk kurallarına uygunluğundan sorumludurlar.

Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin cezai sorumluluklarını özel suçlar ve görev suçlarına ilişkin sorumlulukları oluşturur. Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sırasında ve görevleriyle ilgili olmayan suçları, özel suçlarını oluşturmaktadır. Bu suçlardan dolayı diğer kişiler gibi genel hükümlere tabidirler. Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken ceza ve personel kanunları hükümlerine aykırı işlemleri ve eylemleri görev suçlarını oluşturur. Bu görevlilerin işlem ve eylemleri personel mevzuatına aykırı ise, haklarında disiplin soruşturması yapılarak, disiplin cezası uygulanır.

Kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle yaptıkları işlem ve eylemler ceza hukukuna ilişkin hükümlere aykırı ise, haklarında yapılacak olan soruşturma, hukuk sistemimiz içinde özel bir usule bağlanmıştır. Bu özel usul kaynağını Anayasa'nın 129'uncu maddesinden almaktadır. Anayasamızın 129'uncu maddesinin son fıkrasında “Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır” hükmüne yer verilmiştir.

Kamu görevlileri için öngörülen bu özel soruşturma usulünü en kapsamlı biçimde düzenleyen ilk metin 1913 tarihli Memurin Muhakematı Hakkında Kanun-u Muvakkat (MMHK)'tir.<sup>177</sup> Soruşturma aşamalarının çokluğu, bu aşamalarda görev yapanların yetersizliği, görev sırasında işlenen ancak görevle ilişkisi bulunmayan suçların da bu Kanun kapsamında olması, TBMM'nin 1255 sayılı yorum kararınca Türk Ceza Kanununda (TCK) memur sayılan çok geniş bir personel kitlesini kapsaması, soruşturmanın uzaması ve sürüncemede kalması, bazen de bu süreçlerde zamanaşımı yüzünden suçun cezasız kalması gibi nedenlerle<sup>178</sup> bu Kanunda köklü değişikliğe ihtiyaç duyulmuştur.<sup>179</sup> Bu ihtiyaçtan dolayı 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun<sup>180</sup> 4.12.1999 tarih ve 23896 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.<sup>181</sup> 4483 sayılı Kanuna

<sup>177</sup> Mehmet Karaduman, Memur Muhakemesi Hukuku ve Memur Suçları, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, (1982).

<sup>178</sup> ANAYASA MAHKEMESİ KARARI, E. 1991/29, K. 1992/12, K.G: 27.2.1992 "Memurların yargılanmasında özel kuralların uygulanması, Türk hukuk ve adalet yaşamında, uzun tartışmalara neden olmuştur. Bir bölümü hukuksal yerindelikle ilgili olmakla birlikte genelde anayasal kural ve ilkelere dayanan eleştiri ve tartışmalar, yargı ve bilim çevrelerinde yoğunlaşmıştır. Memurin Muhakematı Hakkında Kanun-u Muvakkat'a göre soruşturmayı yapan kamu görevlilerinin ve Danıştay dışındaki karar mercilerinin bağımsız olmadıkları, çalışmalarının yönetsel kabul edilerek yargı denetimine bağlı tutulması gerektiği, ceza uyumsuzluklarının Danıştay'ın başında bulunduğu yönetsel bir sistem içinde karara bağlanmasının kuvvetler ayrılığı ve farklı yargı kurumları ilkesine dayanan Anayasa sisteminin aykırılığı sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı yargılama aşamasına verilmemesi gerektiği, vatandaşın yapılan soruşturmalara ve alınan kararlara güven duymadığı, soruşturmanın yargıç güvencesi olmayan kişilerce yapıldığı, bu yüzden memurlar için özel ve farklı bir soruşturma sisteminin getirilmesinin Anayasa'nın eşitlik ilkesine aykırılık oluşturduğu görüşleri ileri sürülmüştür."

<sup>179</sup> 4483 sayılı Kanun, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin memur yargılama sistemimize yönelik eleştirilerinin, demokratikleşme çabalarının, 7'nci 5 yıllık Kalkınma Planında öngörülen hedeflerin ve Memurin Muhakematı Hakkında Kanun-u Muvakkat'ın günümüz koşullarına yeterli düzeyde cevap vermemesinin bir sonucu olarak düzenlenmiş olup, aynı zamanda 1982 Anayasasının 129'ncü maddesinin son fıkrasında yer alan hükmün de bir gereği olarak görülmüştür. Yapılan düzenlemeyle, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı yargılama aşamasına geçilmeden önce yapılacak ön soruşturmanın basit, etkili, süratli biçimde işlenmesini sağlamak ve suçların zamanaşımına uğrayarak cezasız kalmasını engellemek amaçlanmaktadır.

<sup>180</sup> Kanun tartışmalarına konu olmuş; bazen "Bu Yasayla birlikte; Meşrutiyetten sonra kendini duyumsatan 'yargı birliği' ilkesinin gerçekleşmesi yolunda önemli bir adım atıldığı belirtilmiştir." şeklinde nitelendirilmiş; Bkz. Sami SELÇUK, Memur Yargılanması Hakkında, TÜSİAD-T/97-209, Ocak 1997, sayfa 78'den KEYMAN, ORHUN, KUNTER Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku, İstanbul, 1989,n.81; bazen de, "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun tasarısıyla, 1913'te İttihat ve Terakkinin estiği, kestiği dönemde çıkarılmış olan bir kanunu, 80 küsur yıl sonra, şimdi, değiştiriyoruz" Cevat AYHAN (Sakarya),TBMM. Tutanak Dergisi, 22 nci Birleşim, 18.11.1999. denilerek eleştirilmiştir. Yirmibir maddeden ibaret olan Kanunun, idari mercilere tutuklama yetkisi veren 16 ncı maddesi, Anayasa Mahkemesinin 20/9/1963 tarih ve E.1963/59, K.1963/225 sayılı kararı ile iptal edilmiştir.

<sup>181</sup> Kanun hakkında ileri sürülen önemli eleştirilerden biri de, görevle ilgili olmadığı halde memuriyet görevinin yapılması sırasında işlenen müessir fiil, adı hakaret gibi herkes tarafından işlenen suçların da yasa kapsamında bulunmasının haklı ve kabul edilebilir bir gerekçesinin bulunmadığı hususudur. Bunun gerekçesi, memurun asılsız iddialarla huzursuz edilmemesini ve kamu görevinin en iyi biçimde yürütülmesini sağlamaktır. Memurin Muhakematı Hakkında Kanun-u Muvakkat, uygulanma biçimiyle memurlara bir sınıf olarak imtiyaz tanımamaktadır. Yasa ile tanınan bir tür teminattır. Bu da kamu hizmetinin iyi işlemesi için düşünülmüş ve düzenlenmiştir. Memurların, gördükleri hizmetler için iftiralara uğradıkları bir gerçektir. Memurun, bu isnadlara göre derhal adliye sevk edilmesi, hem memurları tedirgin ederek hizmeti aksatacak, hem de hizmetin yürütülüşü üzerinde bir takım haksız ve gereksiz şüphelere yol açacaktır. Bu husus Anayasa Mahkemesi'nin 27.12.1992 tarihli ve E.91/29.K.91/42 sayılı kararında şöyle açıklanmıştır: "Bu kovuşturma yöntemi, Yasa'nın kamu görevlilerine görev ve sorumlulukları nedeniyle sağladığı bir tür güvencedir. Bu da kamu hizmetinin iyi işlemesi için düşünülmüş ve düzenlenmiştir. Kamu görevlileri, gördükleri hizmet nedeniyle sık sık baskı altında tutulabileceği gibi suçlama ve karalamalara da uğrayabilirler. Kendisine göreviyle ilgili suç atılan bir memurun, doğrudan adli yargıya sevk edilmesi, memurları tedirgin ederek hizmeti aksatacağı gibi hizmetin yürütülüşü üzerinde kimi haksız kuşkulara yol açabilir. Bu tür savların önce kamu hizmeti ile kamu görevinin gereklerini ve yükümlülüklerini bilen kimselerin süzgecinden geçirilmesi ve ortada kovuşturmaya değer bir eylem görüldüğünde o zaman yargı yerlerine götürülmesi kamu yararına bir önlem olarak görülmektedir." Kanun hakkında ileri sürülen eleştirilerden en önemlilerinden birisi de, sanık memur hakkında hazırlık soruşturması yapacak kişi ile karar organlarında görevli kişilerde herhangi bir hukuk nosyonunun aranmadığı, suçun yasal unsurlarının yargılama usulleri gibi esaslardan uzak rastgele araştırma yapılarak dava açıldığı, muhakkakilerin tarafsızlıktan uzaklaşacak değerler yüzünden sanığın ya da müştekinin haklarını kaybolmasına neden olunabileceği, tüm bu sakıncaların zaman zaman ciddi hukuki hatalara neden teşkil edeceği hususudur. Bu konuda en ciddi itiraz yargıçlardan gelmektedir. Anayasa Mahkemesi'ne itiraz yoluyla açılan iptal davalarından birinin gerekçesinde (itiraz eden mahkemenin gerekçesi) aynen şu ifadelerle yer verilmiştir. "Bu Kanun hükümleri çerçevesinde sanık hakkında hazırlık tahkikatı yapacak kimsede, herhangi bir hukuk nosyonu bulunup bulunmadığı Memurin Muhakematı Hakkında Kanun-u Muvakkat'ın 2'nci maddesinde belirtilen ve tahkikat hususunu belirleyen CMUK'nun ve özel yargılama usullerine vakıf olup olmadığı, suçun kanuni unsurlarını tahkik edecek kadar maddi ceza hukukundan anlayıp anlamadığı aranmamakta; bazen hayatında mahkeme yüzü görmemiş, bir satır kanun ya da hukuk kitabı okumamış muhakkiklerce, herhangi bir yargılama usulüne uyulmadan suçun kanuni unsurlarından habersizce, tamamen afaki ve rastgele tahkikat yapıpıp karara bağlanmaktadır."

göre, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı haklarındaki ceza kovuşturması, bu kamu görevlilerinin bağlı olduğu kurumca yapılır. Bu kovuşturma sonucunda bir ön inceleme raporu düzenlenerek soruşturma izni vermeye yetkili mercie sunulur ve bu mercice haklarında soruşturma izni verilirse, dosyalar yetkili ve görevli cumhuriyet başsavcılığına gönderilir. Cumhuriyet başsavcılığınca, hazırlık soruşturması yapılır ve dava kanunda gösterilen yetkili mahkemede görülür.

Görevleri ve sıfatları sebebiyle özel soruşturma ve kovuşturma usulüne tabi olanlar ile ağır cezayı gerektiren suçüstü halleri bu kanunun kapsamı dışındadır. Memurin Muhakematı Hakkında Kanun-u Muvakkat, görevinden doğmuş veya görevi sırasında işlemiş memur suçlarını kapsamına aldığı halde; 4483 sayılı Kanun, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin sadece görevleri sebebiyle işledikleri suçları kapsamına almıştır. Memurin Muhakematı Hakkında Kanun-u Muvakkat'ten farklı olarak görev sırasında işlenen fakat görevle ilgisi bulunmayan suçlar kapsam dışı bırakılmıştır. Böylece yeni düzenlemede suçlar bakımından kapsam daraltılmıştır.

Görev sebebiyle işlenen suç, memurun yasal düzenlemelerle kendisine verilen görevlerinden doğan ve bu görevleri ile ilgili olan suç demektir. Burada işlenen suçla görev arasında bir nedensellik bağı vardır ve suç, görevin sonucu olarak ortaya çıkar. Görevden doğan suç, memuriyet nedeni ile memuriyet görevinin ve işlemlerinin yapılması dolayısıyla işlenen suçtur; memurun "görevdeki yetkilerini kullanması veya kullanmaması yoluyla işlenen" suçtur. Suçun işlendiği yer ve zaman önemli değildir.

Türk Ceza Kanunu'nun "Kamu İdaresinin Güvenilirliğine ve İşleyişine Karşı Suçlar" başlıklı bölümünde 247 ve 266'ncı maddeler arasında düzenlenen zimmet, irtikap, rüşvet, yetkili olmadığı bir iş için yarar sağlama, zor kullanma yetkisine ilişkin sınırın aşılması, görevi kötüye kullanma, göreve ilişkin sırrın açıklanması, kamu görevlisinin ticareti, kamu görevinin terki veya yapılmaması, kişilerin malları üzerinde usulsüz tasarruf, kamu görevine ait araç ve gereçleri suçta kullanma gibi suçların işlenmesi halinde 4483 sayılı Kanun hükümleri uygulanır.

Kanun ağır cezayı gerektiren suç üstü hali ve disiplin suçlarında uygulanmamaktadır.<sup>182</sup> Kanunun 2'nci maddesinin üçüncü fıkrasında, ağır cezayı gerektiren suçüstü halinin genel hüküm-

<sup>182</sup> Kanun'un uygulanmayacağı diğer suçlar ise şunlardır; 4483 sayılı Yasa memurların yalnız idari görevlerinden doğan suçlar için uygulanabilir. Bazı yasalar memurlara idari görevlerinden ayrı adli görevler de vermiştir. Memur ve kamu görevlilerinin adli görevlerinden doğan suçları ile özel Yasalarında gösterilen suçlar, 4483 sayılı yasa kapsamı dışındadır. Bunlar, 3628 sayılı Kanun kapsamına giren suçlar, diğer kanunlarda yer alan bazı fiil ve suçlar (adli görevi yapmama suçu, kamu davasını açmama suçu, İcra İflas Kanununun 357. maddesinde tanımlanan görevi yapmayanların suçu, 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanunun 17/4. maddesinde tanımlanan suç, Askeri Mahkemelerin Kuruluşu ve Yargılanması Usulü Kanununun 11. maddesi uyarınca, bu maddede yazılı suçları işleyen ve Asker Olmayan Memurların İşlediği Suçlar, Milli Korunma Kanununun 64. maddesiyle, bu Kanunun Uygulanmasına İlişkin Suçlar, 2935 Sayılı Olağanüstü Hal Kanunundaki Suçlar, 2845 Sayılı DGM'nin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunda Belirtilen suçlar, 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu Kapsamına Giren Suçlar, 4759 sayılı İller Bankası Yasasının 20., 2804 Sayılı MTA Enstitüsü, 2819 Sayılı Elektrik İşleri Etüd İdaresi Yasasının 12. maddesi, 4325 Sayılı Ankara Elektrik ve Havagazı ile Adana Elektrik Müesseselerinin İşare ve İşletmeleri Hakkında Kanunun 17. maddesi hükmüne giren suçlar), 1402 sayılı Sıkıyönetim Yasası kapsamındaki suçlar, Atatürk aleyhine işlenen suçlar, Terörle Mücadele Yasası kapsamındaki suçlar ile takibi şikayete bağlı suçlar ve ayrıca soruşturulması izne bağlı olan suçlardır, (TCK. 160/1'de yer almış TCK 127/3,4, 138/4, 128, 140, 143 ve 166. maddelerindeki suçlar için TCK'nun 173. maddesindeki hükme göre izin alma mercii Adalet Bakanlığıdır.) Bu suçlardan birinin işlendiğini öğrenen Müfettiş veya ön inceleme görevlisi takibi 4483 sayılı Yasa Kapsamında bulunmayan suçlar için, genel hükümlere göre gerekli hazırlık soruşturmasının yapılabilmesi için ilgili C. Savcılığına suç duyurusunda bulunulmasını sağlayacak şekilde hareket etmek zorundadırlar.

lere tabi olduğu belirtilmektedir. Bir memur, ağır cezayı gerektiren bir suç işlerken 3005 sayılı Meshut Suçların Muhakeme Usulü Hakkında Kanun hükümlerine uygun biçimde suçüstü yakalanırsa, hakkında 4483 sayılı Kanun uygulanmayacak, cumhuriyet başsavcısı genel hükümler uyarınca hazırlık soruşturması yapıp sonuçlandıracaktır.

Kanun'un 2'nci maddesinin dördüncü fıkrasındaki hüküm uyarınca memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında yapılan ceza soruşturması, ayrıca disiplin işlemi yapılmasını engellemektedir. Aynı zamanda görevleri sırasında veya görevleri dışında işledikleri eylemleri de, inceleme ve soruşturma konusu yapılır.

Cumhuriyet başsavcıları, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin bu kanun kapsamına giren suçlarına ilişkin herhangi bir ihbar veya şikâyet aldıklarında veya böyle bir durumu öğrendiklerinde, ivedilikle toplanması gerekli ve kaybolma ihtimali bulunan delilleri tespitten başka hiçbir işlem yapmayarak ve hakkında ihbar veya şikayette bulunulan memur veya diğer kamu görevlisinin ifadesine başvurmaksızın, evrakın bir örneğini ilgili makama göndererek soruşturma izni isterler. Diğer makam ve memurlarla kamu görevlileri de, bu kanun kapsamına giren bir suç işlendiğini ihbar, şikâyet, bilgi, belge veya bulgulara dayanarak öğrendiklerinde durumu izin vermeye yetkili mercie iletirler.

Kamuda en geniş uygulama alanı olan 4483 sayılı Kanun'a göre savcının istemi halinde kamu görevlisi hakkında azami 45 gün süreli "ön inceleme" başlatılması zorunlu olup yetkili amirin "soruşturma izni" vermemesi halinde şikâyetçinin ve cumhuriyet savcısının Bölge İdare Mahkemesi veya Danıştay 2. Dairesi nezdinde itiraz hakkı bulunmaktadır. Yani "yasama dokunulmazlığı"nın aksine memur hakkında herhalde adli veya idari yargılama süreçlerini başlatma olanağı vardır.

Soruşturma izninin itiraz edilmeden veya itirazın reddi sonunda kesinleşmesi ya da soruşturma izni verilmemesine ilişkin karara karşı yapılan itirazın kabulü üzerine dosya, derhal yetkili ve görevli cumhuriyet başsavcılığına gönderilir. İzin üzerine ilgili cumhuriyet başsavcılığı, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu ve diğer kanunlardaki yetkilerini kullanmak suretiyle hazırlık soruşturmasını yürütür ve sonuçlandırır.

Kanun'un dördüncü maddesinde yapılan değişiklik oldukça eleştirilmektedir. Yapılan değişikliklerle, ihbar ve şikayetlerin değerlendirilmesinde yeni ölçütler getirilerek;

- İhbar ve şikayetlerin soyut ve genel nitelikte olmaması, ihbar ya da şikayetlerde kişi ya da olay belirtilmesinin yanı sıra iddiaların ciddi bulgu ve belgelere dayanması, ihbar ya da şikayet dilekçesinde dilekçe sahibinin doğru ad, soyad ve imzası ile iş ya da konut adresinin bulunması zorunlu kılınmış,

- İddiaların, geçerliliğinin kuşkuya yer vermeyecek belgelerle ortaya konulması durumunda ad, soyad ve imza ile iş ya da konut adresinin doğruluğu koşulunun aranmaması öngörülmüş,
- İhbar ya da şikayet dilekçesinin işleme konulabilmesi için aranan, ad, soyad ve imza ile iş ya da konut adresinin bulunması ve bunların doğru olması koşulu nedeniyle ihbar ve şikayette bulunmanın güçleştirilmemesi amacından hareketle, cumhuriyet başsavcıları ve yetkili merciler, ihbarcı ya da şikayetçinin kimlik bilgilerini gizli tutmakla yükümlü tutulmuştur.

Yapılan değişikliğe göre, 4483 sayılı Kanun kapsamındaki ihbar ve şikayetin işleme konulabilmesi için, ilgili memur ve diğer kamu görevlisine ilişkin mutlak ve somut bir suçlamayı içermesi, hatta olay, yer ve kişi belirtilmesinin yanı sıra ciddi bulgu ve belgelere dayanması ve ihbarcı ya da şikayetçinin kimlik bilgilerine yer vermesi gerekmektedir.

Oysa ihbarda kimliğin önemli olmadığı çeşitli yargı kararlarında defalarca dile getirilmiştir.<sup>183</sup> Bu kararlarda belirtilen ortak görüşe göre ihbar ve şikayet dilekçelerinde “olay, yer ve kişi”nin somut olarak belirtilmesi, ihbar ve şikayetin işleme konulması için yeterlidir.

Yapılan değişiklik, öngörülen koşulları taşımayan ihbar ve şikayet dilekçelerinin işleme konulmaması, ön inceleme evresine geçilemediği için varsa suçun ve suçlunun ortaya çıkarılmamasına neden olmaktadır. Ayrıca, ihbar ve şikayet dilekçesinde yer alan iddiaların ciddi bulgu ve belgelere dayanması koşulunun getirilmesi, ihbar ve şikayette bulunanın aynı zamanda iddialarını destekleyecek delilleri toplamak ve sunmakla yükümlü tutulması anlamına gelmektedir ki bu düzenlemenin ihbar ve şikayetin hukuksal niteliğine uygun düşmediği açıktır. Ciddi bulgu ve belgeleri bulmak şikayetçinin değil, soruşturmacının görevidir. Bu düzenlemenin, aynı zamanda bir kamu görevlisinin şikayet edilmesini ya da işlediği suç fiilinin ihbarını neredeyse olanaksız kılacağı, sonuçta suçun ortaya çıkarılmasını engelleyeceği açıktır.

Kanun’daki değişiklikler ülke gerçekleriyle bağdaşmamakta, yargılama sisteminde memurlara ayrıcalıklı bir konum tanınmasının yanında, suç işleyen kamu görevlilerinin korunduğu izlenimine yol açması nedeniyle, yurttaşların demokratik sisteme ve hukuk devletine olan güvenlerini zedeleyecek nitelik taşımaktadır.

---

<sup>183</sup> Eren Aslan, *4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanunun Amacı, Kapsamı ve Uygulama Koşulları*, konulu Kaymakamlık Tezi. Ayrıca Anayasa Mahkemesi’nin 05.12.1968 günlü, E.1967/49, K.1968/60 sayılı kararında, “İhbar, kanuni delillerin varlığı ile desteklenmedikçe bir suçlamada hiçbir zaman ağırlık noktası, etki unsuru olamaz. İhbar doğru ise bir olayı bir eylemi duyurmuş olur; ancak olay veya eylemle sanık arasında ilişki kurmaya tek başına yeterli değildir... İhbarı yapanın kimliğinin belli olup olmaması birinci derecede bir önem taşımaz. İmzasız veya düzme kimlikli bir ihbar, hatta kimliğini saklayan bir kimsenin telefonla haber vermesi üzerine de Cumhuriyet savcısı işi ilginç görürse araştırmaya geçebilir ve belki gerçekten yer almış bir olayı ortaya çıkarır. İhbarı yapanın kimliğinin gizli tutulması ile ihbarı kimliği bilinmeyen bir kimsenin yapmış olması arasında büyük bir fark yoktur...” denilerek, ihbarda kimliğin önemli olmadığı kabul edilmiştir.



4483 sayılı Kanununun 15'inci maddesinin birinci fıkrasındaki “garaz, kin veya mücerret hakaret için ibareleri madde metninden çıkartılmış ve memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkındaki ihbar ve şikayetlerin ibaresinden sonra gelmek üzere ihbar veya şikayet edileni mağdur etmek amacıyla” ibaresi eklenmiştir.

Getirilen düzenleme, ihbar ve şikayetin, “memur ya da kamu görevlisinin mağdur edilmesi amacıyla yapıldığı” gerekçe gösterilerek hemen hemen tüm ihbarcı ya da şikayetçinin soruşturma geçirmesine neden olacak niteliktedir. Bunun, ihbar ve şikayet yolunun kullanılmasını önemli ölçüde engelleyeceği kuşkusuzdur. Ülke gerçekleri gözetildiğinde, suç isnadında bulunmanın, aklanmaları durumunda suçlanan kişinin mağdur edildiği anlamını taşıyacağı ortadadır. Hele bu suçlama bir kamu görevlisinin görevi nedeniyle suç işlediği savını içeriyorsa, yalnızca soruşturmaya uğraması da kamu görevlisinin mağdur edilmesi olarak değerlendirilebilecektir. Yapılan düzenlemedeki “ihbar veya şikayet edileni mağdur etmek” ibaresinin içeriğinin belirsiz, geniş ve soyut olduğu açıktır. Oysa eski düzenleme, ihbar ve şikayetlerin garaz, kin ya da soyut hakaret için uydurma suç isnadıyla yapılması durumunu dikkate almaktadır.

Görüldüğü üzere 4483 Sayılı Kanun'un yürürlükten kaldırılması gerekirken yapılan değişikliklerle memurların yargılanması önündeki engeller artırılmaktadır.

### **5.2.1. Kapsam**

4483 sayılı Kanun'un uygulanabilmesi için suçu işleyen kimsenin memur ve diğer kamu görevlilerinden olması gerekir. Memur ve diğer kamu görevlilerinden olmayan bir kimse hakkında bu kanun uygulanmaz. Birinci Bölüm'de memur ve diğer kamu görevlisi kavramları açıklandığından burada tekrar edilmeyecektir.

Kanunun kapsamını düzenleyen 2'nci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarında kapsamın istisnalarının olduğu belirtilmiştir. Görevleri ve sıfatları sebebiyle özel soruşturma ve kovuşturma usullerine tabi olanlara kendi özel kanunlarındaki hükümler uygulanır. Bunların başlıcaları:

- Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve TBMM üyeleri,
- Anayasa Mahkemesi Başkanı ve üyeleri,
- Yargıtay Başkanı, üyeleri, Başsavcı ve Başsavcivekili
- Sayıştay Başkanı ve üyeleri ile bunların dışındaki meslek mensupları,
- Danıştay Başkanı ve üyeleri,
- Askeri Yargıtay Başkanı, üyeleri ve Başsavcısı
- Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Başkanı, üyeleri ve Genel Sekreteri,
- Hakimler ve savcılar,

- Üniversite öğretim üyeleri ve yardımcıları ile diğer personel,
- Adli görev yapan memurlar, evlendirme memurları, İcra ve İflas Kanununun 357'nci maddesinde belirtilen görevliler,
- Noterler.

#### **Kutu 24: 4483 Sayılı Kanuna Tabi Olan Kamu Görevlileri**

##### **1- Kamu İktisadi Teşekkülleri (KİT):**

KİT görevlilerinin suç işlemleri durumunda haklarındaki hazırlık soruşturmaları genel hükümler uyarınca yapılır. Ancak suç işleyen genel müdür ve yönetim kurulu üyeleri hakkında kamu davası açılmadan önce ilgili bakandan izin alınması gerekir.

##### **2. Yerel Yönetimler:**

**a) İl Özel İdareleri:** Soruşturma izni vermeye yetkili merci valiler ve il genel meclisi üyeleri hakkında 4483 sayılı yasanın 3. maddesinin (e) ve (h) bendi uyarınca İç İşleri Bakanı, il daimi encümeni ve il özel idare müdürlüklerinde görevli memur ve kamu görevlileri hakkında aynı maddenin (b) bendi uyarınca görev yaptıkları ilin valisi, ilçe özel idare müdürlüklerinde görevli memur ve kamu görevlileri hakkında aynı maddenin (a) bendi uyarınca görev yaptıkları ilçenin kaymakamıdır.

**b) Belediyeler:** Belediye başkanları, meclis ve encümen üyeleri, kolluk görevlileri, ceza yasası uygulamada memur sayılan öbür memur ve yöneticileri hakkında 4483 sayılı kanun uygulanır. Soruşturma izni vermeye yetkili merci, il ve ilçe belediye başkanları ve il, ilçe belediye meclis üyeleri hakkında 4483 sayılı kanunun 3. maddesi (h) bendi uyarınca İçişleri Bakanı, ilçelerdeki belediye başkanları ve belediye meclis üyeleri hakkında aynı maddenin (i) bendi uyarınca kaymakam, ilin merkez ilçesindeki belediye başkanları ve belediye meclis üyeleri hakkında aynı bend uyarınca ilin valisidir.

**c) Büyükşehir Belediyeleri:** Büyükşehir belediyelerinin başkanları, genel sekreter ve genel sekreter yardımcıları, meclis ve encümen üyeleri, kolluk görevlileri, 3030 sayılı Kanun'un 17. maddesinde genel sekreterin yönetiminde teşekkül edeceği bildirilen daire başkanlığı, müdürlük, şeflik ve memurluklarda çalışan ve yaptıkları iş kamu görevi olan kimseler görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı 4483 sayılı Kanun'a tabidir. Ön inceleme yaptırıp soruşturma izni vermeye yetkili merci büyükşehir belediye başkanları ve belediye meclis üyeleri hakkında İçişleri Bakanı, bu belediyelerin diğer memur ve kamu görevlileri hakkında aynı maddenin (b) bendi uyarınca görev yaptıkları ilin valisidir.

**d) Köyler:** Köy muhtarları yasalarla verilen görevlerini yaparken işledikleri suç nedeniyle 4483 sayılı Kanun'un 3/j maddesi gereğince ilçelerde kaymakamdan merkez ilçelerde validen izin alınması gerekir.

**e) Yerel Yönetim Birlikleri:** Birlik başkanı, birlik encümeni ve birlik meclis üyeleri görevleri nedeniyle işledikleri suçlar 4483 sayılı Kanun'a tabidir ve ilçelerde kaymakamlardan, merkez ilçelerinde validen izin alması gerekir.

### **3-Kolluk:**

**a) Polis:** Polisin idari görevleri bakımından 4483 sayılı Kanun geçerli olup bu kanunun 3'üncü maddesinin (a) ve (b) bendleri uyarınca polis memurlarından ilçede görevli olanlar hakkında kaymakam, ilde ve merkez ilçede görevli olanlar hakkında vali soruşturma izni verir. Adli görevleri nedeniyle işlediği suçlar için doğrudan cumhuriyet başsavcılığınca takibat yapılır. Adli görev yapan polis amirleri hakkında 2802 sayılı Kanun hükümleri uygulanarak Adalet Bakanlığı'ndan izin alınır. Emniyet Genel Müdürlüğü'nde görevli polis amir ve memurları hakkında soruşturma izni yetkisi 4483 sayılı kanunun 3. maddesinin (d) bendi uyarınca Emniyet Genel Müdürlerine aittir.

**b) Jandarma:** Jandarmanın idari görevleri bakımından görev sebebiyle işlenen suçlar için 4483 sayılı Kanun uygulanır. İlçe ve merkez ilçe jandarma bölük komutanları ile bu hizmetleri vekil olarak yürütenlerin adli görevlerinden doğan suçlar hakkında 2802 sayılı Kanunun 82 vd. Maddeleri gereğince Adalet Bakanlığı'ndan izin alınır (Yeni CMUK adli kolluk için öngörülen ayrıcalığı ortadan kaldırmaktadır).

**c) Çarşı ve Mahalle Bekçileri:** İdari görevleri nedeniyle işledikleri suçlarda 4483 sayılı Kanun gereğince ilçede kaymakam, ilde validen soruşturma izni alınır (Yeni CMUK adli kolluk için öngörülen ayrıcalığı ortadan kaldırmaktadır).

**d) Sahil Güvenlik Örgütü.** Sahil Güvenlik personelinin askeri mahaller dışında idari hizmet ve görevleri nedeniyle işledikleri suçlarda 4483 sayılı Kanun uygulanır. Bu personelin askeri suçlar ile bunların asker kişiler aleyhine ya da askeri yerlerde yahut askeri hizmet ve görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlar nedeniyle hakkında 3539 sayılı Askeri Mahkemeler Kuruluşu ve Yargılama Usulü Kanunu'na göre işlem yapılır. Birlik komutanları adli hizmet ve görevlerine ilişkin suçları nedeniyle 2802 sayılı Kanun gereğince Adalet Bakanlığı'ndan izin alınır (Yeni CMUK adli kolluk için öngörülen ayrıcalığı ortadan kaldırmaktadır).

**e) Orman Muhafaza Memurları:** İdari görevleri nedeniyle işledikleri suçlarda 4483 sayılı kanun uygulanır. Adli görevleri nedeniyle işledikleri suçlar için genel hükümler uyarınca soruşturma yapılır. Orman kolluğu ilçede görevli olsa dahi izin vali tarafından verilir.

**f) Çiftçi Mallarını Koruma Örgütü:** Suç işleyen çiftçi mallarını koruma görevlileri ilçede ve ilçenin köylerinde görevli ise soruşturma verme yetkisi kaymakam, merkez ilçeye bağlı köylerde ise valiye aittir.

## 5.2.2. Sözleşmeli Personel, Geçici Personel, KİT Personelinin Durumu

657 sayılı Devlet Memurları hükümlerine tabi olan memur, sözleşmeli personel ve geçici personel hakkında, yaptıkları kamu görevi sebebiyle bir suç işlemeleri halinde 4483 sayılı Kanun hükümleri uygulanır.

Sözleşmeli personelin 4483 sayılı Kanun kapsamında olup olmadığının belirlenmesinde iki husus önemlidir. Birincisi kadrosu karşılığı gösterilmek suretiyle çalıştırılan, ikincisi de kadro karşılığı olmaksızın çalıştırılan sözleşmeli personeldir. Bunların göreve getirilişleri ve bağlı oldukları diğer hükümler farklıdır.

Kadro karşılığı gösterilerek çalıştırılan sözleşmeli personelin göreve getirilişi, idareyle arasındaki bir sözleşmeye değil, atamaya dayanır. Kadro karşılığı sözleşmeli personel olarak adlandırılan personel, olarak adlandırılan personel, statüsündedir. Bunlar, diğer memurlar gibi, Emekli Sandığı ile ilgilendirilebilir ve sosyal güvenlik yönünden bu kuruma bağlı olurlar. Bu gruba giren sözleşmeli personel, 4483 sayılı Kanun'un 2/1 maddesinde yazılı koşulları taşıdıkları için haklarında bu kanun uygulanmalıdır.

Kadro karşılığı olmaksızın çalıştırılan sözleşmeli personel, özel bir meslek bilgisine ve uzmanlığa gerek gösteren geçici ve zorunlu durumlarda kullanılır. Bunların göreve getirilişleri atama ile değil, idare ile görevli arasındaki sözleşmeye dayanır. 657 sayılı Kanun'un 4/B maddesinde, sözleşmeli personelin zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere geçici işlerde çalıştırılabilecekleri ve kamu hizmeti görevlileri olduğu belirtilmiştir. 4483 sayılı Kanun'un 2/1 maddesine göre, haklarında bu yasa uygulanacak görevlilerin yaptıkları görevin asli ve sürekli görev olması gerektiğinden, süreklilik arz etmeyen geçici durumlarda çalıştırılabilen bu tür sözleşmeli personel bu kanun kapsamı dışında kalır ve haklarında hazırlık soruşturmaları genel hükümlere göre yapılır.

### **Kutu 25: 4483 Sayılı Kanuna Tabi Diğer Kuruluşlar**

- 1) Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
- 2) Karayolları Genel Müdürlüğü
- 3) Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü
- 4) Orman Genel Müdürlüğü
- 5) Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Genel Müdürlüğü
- 6) Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü
- 7) Tarım Reformu Genel Müdürlüğü
- 8) Petrol İşleri Genel Müdürlüğü
- 9) Telsiz Genel Müdürlüğü

- 10) Hudut ve Sahiller Genel Müdürlüğü
- 11) Vakıflar Genel Müdürlüğü
- 12) Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü
- 13) Devlet İstatistik Enstitüsü Genel Müdürlüğü
- 14) Türkiye Atom Enerjisi Kurumu (soruşturma iznini Başbakan verir)
- 15) Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü
- 16) Diyanet İşleri Başkanlığı
- 17) Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü
- 18) İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ): (Sadece genel müdür ve yönetim kurulu üyeleri).
- 19) Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Görevlileri: (Sadece müteveli heyet başkan ve üyeleri).

Bir sözleşmeli personelin görev nedeniyle işlediği bir suçtan ötürü 4483 sayılı Kanun kapsamında olup olmadığını belirleyebilmek için, öncelikle sözleşmeli personelin kadro karşılığı çalıştırılıp çalıştırılmadığının tespit edilmesi gerekir.

Kadro karşılığı çalıştırılan sözleşmeli personel için hazırlık soruşturması 4483 sayılı Kanun'a göre, kadro karşılığı olmadan çalıştırılanlar için ise genel hükümlere göre yapılır.

Kamuda işçi statüsünde çalışan personel ise 4483 sayılı Kanuna tabi değillerdir. Ancak Danıştay 2'nci Dairesi Memurin Muhakematı Hakkında Kanun-u Muvakkat'ın uygulandığı dönemde vermiş olduğu bir kararında,<sup>184</sup> görevlinin MMHK'a tabi olup olmadığının tespit edilmesinde istihdam şekline bakmanın yeterli olmadığını, yapılan işin kamu görevi niteliği taşıması gerektiğini de belirtmiştir. Bu karardan da anlaşılacağı üzere, görevi sebebiyle işlediği iddia edilen bir suçtan dolayı bir kimsenin 4483 sayılı Kanunun öngördüğü soruşturma usulüne tabi olup olmadığını, bu kimsenin istihdam şeklinden ziyade yaptığı işin kamu görevi niteliği taşıyıp taşımadığı belirleyecektir.

1475 sayılı İş Kanunu'na göre işçi sayılanlar ile kamu kuruluşlarındaki iş yerlerinde bedenen veya bedenen ve fikren çalışanlardan, bedenen çalışmaları fikri çalışmalarına üstün olan kişiler işçi sayılmaktadır. Bunlara özel hukuk kuralları uygulanır ve yönetim ile ilişkileri özel hukuk kural-

<sup>184</sup> Danıştay 2. Dairesi'nin 09.05.1983 tarihli E:1980/3545, 1983/1290 sayılı Kararında da; "Bir kamu görevi gören sanıkların işçi kadrosunda olsalar bile haklarında Memurin Muhakematı Hakkında Kanun-u Muvakkat'a göre işlem yapılacağı" ve yine Danıştay 2. Dairesi'nin 04.11.1994 gün ve E:1993/1521, K:1994/1817 sayılı kararında; "İşçilerin özlük hakları yönünden, 1475 sayılı İş Kanunu hükümlerine tabi olmakla birlikte yaptığı görevin kamu görevi olması halinde Memurin Muhakematı Hakkında Kanun-u Muvakkat'a göre işlem görecekları" hükmüne yer verilmiştir. Yargıtay, Ceza Genel Kurulunun 25.04.1988 tarihli E:1988/171, K:1988/177 sayılı Kararında; "... Belediyesinde 1475 sayılı İş Kanununa tabi şoför olarak çalışan ve görevi esnasında suç işlediği anlaşılan sanık ... hakkında da Memurin Muhakematı Hakkında Kanun-u Muvakkat hükümleri gereğince işlem yapılması gerektiğinden ... İl İdare Kurulu'nca verilen görevsizlik kararının kaldırılmasına" hükmedildiği belirtilmiştir.

larına göre düzenlenir. Haklarında 657 sayılı Kanun uygulanmaz. Bu nitelikleriyle işçiler, 4483 sayılı Kanun'un 2/1. maddesindeki memur ve kamu görevlisi kavramlarının dışında kalır ve haklarında bu kanun uygulanmaz. Anayasa Mahkemesi'nin 09.02.1993 tarih ve 44/7 sayılı kararında, işçilerin Anayasa'nın 128'inci maddesindeki memur ve diğer kamu görevlilerinden sayılmayacağına hükmedilmiştir. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun 08.02.1995 gün ve E:1994/10-74, K:1995/45 sayılı kararında, İşçilerin diğer kamu görevlilerinden sayılmayacağı belirtilmiştir.<sup>185</sup>

Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmetlerde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan personel, geçici işçi olarak anılır. Bu gruba giren ve kamu kesiminde çalışan geçici görevliler, 4483 sayılı Kanun kapsamı dışındadırlar.

Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlara ilişkin özel yargılama usulünü düzenleyen 4483 sayılı Kanun'un 17'nci maddesinde, KİT'lerde çalışan personelden kapsama dahil olanları, sayma yöntemiyle belirlenmiştir. Bu düzenlemeden, teşebbüs genel müdürü ve yönetim kurulu üyelerinin haricinde, KİT'lerde çalışan sözleşmeli personelin görevlerini icra sırasında işledikleri suçlardan dolayı memurlar gibi cezalandırılacakları ancak yargılanmalarının 4483 sayılı Kanun hükümleri yerine genel hükümlere göre yapılacağı anlaşılmaktadır.

Anayasa'nın 128'nci maddesinde "Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür" hükmü yer almaktadır. Maddede yer alan "diğer kamu görevlileri" ifadesi, 1982 Anayasası ile hukuk literatürümüze girmiş yeni bir kavramdır. Bu ifade, kapsamı bakımından sorunlu bir kavramdır; kesin olan nokta, işçi statüsünün bu kavramın kapsamında yer almadığıdır.

Devlet bireylerin ve insanların ne bir yığını ne de bir toplamıdır. Devlet, bunları aşan ve erkler kullanan bir varlıktır. Asıl olan da bu erklerin insanların ve toplumun yararına ve gereksinimlerine göre kullanılmasıdır. Çağdaş devlet herşeyden önce hukuka bağlı devlettir. Böyle bir devlette anayasal düzeyde üç temel erk bulunmaktadır: Yasama, Yürütme ve Yargı.

Bu erkler birbirinden ayrıdır, erkler ayrılığı denen bu ilkenin belirleyici sonuçları şunlardır:

- Aynı kişi ya da kamusal kurum bu erklerden yalnızca birini kullanabilir;
- Erkler birbirinden bağımsızdır; ayrı ayrı devlet etkinliği gösterirler: Yasama yasa yapar; yürütme karar verir, yasaları ve kararları yürütür; yargı yazılı hukuka göre hüküm verir, hukukun ne olduğunu söyler;
- Bu erkler arasında üstlük-astlık ilişkisi yoktur; işlevlerini bağımsız olarak yürütürler; birbirlerine buyruk vermezler. Yasama yürütmeyi; yargı -anayasa yargısını da göz önünde tutarsak- ya-

<sup>185</sup> Mesut Gülmez "Sözleşmeli Personel Anayasa ve Uluslar arası Kurallar", Amme İdaresi Dergisi, c:21, s:4 (Aralık 1983), s.15-44.

sama ve yürütme işlemlerini hukuka uygunluk açısından değerlendirir. Ancak denetlemek, buyruk vermek ve üstün olmak anlamına gelmemektedir.

Zaman zaman erkler ayrılığı ilkesinin sergilenen bu sonuçlarından ayrılmak gerekebilir. Sözgelimi, yönetim/yürütme, yargısal etkinliği yürütürken, yargının isteklerini yerine getirmekle yükümlüdür. Ancak bu ayrılma, devlet etkinliğinin daha iyi yürütülmesi zorunluluğuna dayanmadıkça haklı ve hukuka uygun olmaz. Bu beriki durumda ise artık ayrılmadan değil bir sapmadan söz edilir. O nedenle, modern hukuk devleti, bu ilkeye ve sonuçlarına en az ayrıklar getiren devlettir.

Anayasa'da güçler ayrılığı ilkesi benimsenmiştir. Başlangıç bölümünde, güçler ayrımının devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip belli devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı bir iş bölümü olduğu belirtilmiştir. Bununla birlikte 7, 8 ve 9'uncu maddelerde yasama yürütme ve yargı organlarının görev ve yetkileri kurala bağlanmış; 6'ncı maddede, hiçbir organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisini kullanamayacağı vurgulanarak, erklerin birbirlerinin yetki alanına karışması önlenmiştir. Suçlara ilişkin takip ve soruşturmakla görevli cumhuriyet başsavcılarının görev yetki alanına giren konularda idare makamlarına yetki verilmesi, yürütmenin yargı erkine üstün konuma getirilmesi anlamına gelmektedir ki bu durum Anayasa'nın güçler ayrılığı ilkesi ve 9'uncu maddesi ile bağdaşmamaktadır.

Anayasa'nın 9'uncu maddesinde "yargı yetkisi Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır" ibaresi vardır. 36/1. maddesindeki "Herkes meşru vasıta ve yollardan faydalanmak sureti ile yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma hakkına sahiptir" cümlesi, 9'uncu madde ile birlikte ele alındığında hak aranacak ve savunulacak yerin bağımsız mahkemeler olduğu ortaya çıkar. Ayrıca Anayasa'nın 140/1. maddesinde "Hakimler ve savcılar adli ve idari yargı hakimleri ve savcılar olarak görev yaparlar. Bu görevler meslekten hakim ve savcılar eliyle yürütülür" denmektedir. 4483 sayılı Kanun'da ise Anayasamızdaki ve özel kanunlardaki vasıfları taşımayan kişilerce soruşturma yaptırılmakta ve yürütülmektedir, buradaki çelişki açıkça ortaya çıkmaktadır.

Memurların yargılanmasında özel kuralların uygulanması, Türk hukuk ve adalet yaşamında tartışmalara neden olmuştur. Bir bölümü hukuksal yerindelikle ilgili olmakla birlikte genelde anayasal kural ve ilkelere dayanan eleştiri ve tartışmalar, yargı ve bilim çevrelerinde yoğunlaşmıştır. Kanunun kuvvetler ayrılığı ve farklı yargı kurumları ilkesine dayanan anayasa sistemine aykırı bulunduğu, yapılan soruşturmaların yargısal olduğu ve izin yetkisinin yönetim makamlarına verilmesi gerektiği, kovuşturmaların yargıç güvencesi olmayan kişilerce yapıldığı, bu yüzden memurlar için özel ve farklı bir sisteminin getirilmesinin Anayasa'nın eşitlik ilkesine aykırılık oluşturduğu görüşleri ileri sürülmüştür.

Ayrıca uygulamada idari mercilere ulaşan ihbar ve şikayetlerin her zaman genel ve soyut nitelikte olup olmadığı tefrikinin yarattığı zorluk nedeniyle, her dilekçe için yetkili merci tarafından ön inceleme yaptırılması ve karar verilmesi, merkezde bakan, taşrada ise vali ve kaymakamların kendilerine diğer kanunlar tarafından tevdi edilen görev ve hizmetlere ayırmaları gereken mesailerinin önemli bir bölümünü, ön incelemeye dair işlemlere ayırmak zorunda bırakmaktadır.

Tüm bunlarla birlikte, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu'nun 17'nci maddesi şu şekilde bir düzenleme getirmektedir;

*“Madde 17 - (Değişik birinci fıkra: 12/12/2003-5020/12 md.) Bu Kanunda ve 18.6.1999 tarihli ve 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nda yazılı suçlarla, irtikâp, rüşvet, basit ve nitelikli zimmet, görev sırasında veya görevinden dolayı kaçakçılık, resmî ihale ve alım ve satımlara fesat karıştırma, devlet sırlarının açıklanması veya açıklanmasına sebebiyet verme suçlarından veya bu suçlara iştirak etmekten sanık olanlar hakkında 2.12.1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanmaz.*

*Yukarıdaki fıkra hükmü müsteşarlar, valiler ve kaymakamlar hakkında uygulanamaz.*

*Görevleri veya sıfatları sebebi ile özel soruşturma ve kovuşturma usulüne tabi olan sanıklarla ilgili kanun hükümleri saklıdır.”*

Söz konusu hüküm son derece açıktır. Türkiye'nin de imzaladığı Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'ne göre 'yolsuzluk' suçu kabul edilen; 'rüşvet', 'zimmet', 'ihaleye fesat karıştırma' gibi suçlar ile 'mafya' tipi örgütlü suçlara iştirak yönünden ülkemizdeki memurlar ve kamu görevlilerinin (müsteşarlar, valiler, kaymakamlar dışında) diğer vatandaşlardan ve Ceza Muhakemesi Kanunu'nun genel hükümlerinden ayrılan hiçbir imtiyazı söz konusu değildir. Görevi ihmal veya görevi suistimal nevinden suçlar için ise bu tarz bir imtiyaz söz konusudur.

Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki kamu yönetiminde etik dışı faaliyet yolsuzluktan çok daha kapsamlı bir kavramdır. 4483 sayılı Kanun görev nedeniyle işlenen suçlarda uygulansa da, Türk Ceza Kanunu'nda düzenlenen yolsuzluk kavramının dışında olan çıkar çatışması halleri mevcuttur. Örneğin, görevi suistimal suçu diğer ülkelerin mevzuatlarında ve etik kodlarında düzenlenmiş oldukça ciddiye alınan bir çıkar çatışması halidir ve uluslararası alanda ağır etik dışı faaliyetlerden sayılmaktadır. Bununla birlikte kamu görevlisinin ticareti de bir çıkar çatışması halidir ve bu etik dışı faaliyet eninde sonunda kişisel çıkarların kamusal çıkarların önüne geçmesine ve kişilere kamusal zarar pahasına çıkar sağlamaya neden olabilir. Görevi ihmal suçu da bir yolsuzluk suçu olmasa da bir etik dışı faaliyettir ve bürokrasinin iyi işleyişine darbe vurmakta, kamusal gereklerin gecikmesine neden olmaktadır. Dolayısıyla yolsuzluk suçlarında olmasa da etik dışı faaliyetlerin yaptırma bağlanmasında müsteşarlar, valiler ve kaymakamlar dışındaki kamu görevlileri için bir ayrıcalık söz konusudur.



Diğer yandan, yukarıda aktarılan 17'nci maddenin ikinci fıkrası valiler, kaymakamlar ve müsteşarlara yolsuzluk suçlarında dahi ayrıcalık tanımaktadır. Böyle bir ayrıcalığın hukuk devletinde kesinlikle yeri olmamalıdır. Maddenin üçüncü fıkrası sebebiyle özel soruşturma ve kovuşturma usulüne tabi kılınan kamu görevlileri kapsam dışı bırakılmıştır.

4483 sayılı Kanun görevi ihmal veya görevi suiistimal gibi memur suçlarını kapsamaktadır ve rüşvet, zimmet, ihaleye fesat karıştırmak gibi suçlar ile TCK'nın 220'nci maddesine temas eden örgütlü suçlar yönünden cumhuriyet savcılıklarınca bütün memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında herhangi bir izne gerek olmaksızın genel hükümlere göre hazırlık soruşturması ve yargılama başlatılabilmektedir. Buna rağmen söz konusu kanunla valiler, kaymakamlar ve müsteşarlarla özel kanunlarca ayrıcalık tanınan kamu görevlilerine istisna getirilmekte ve kabul edilemeyecek bir ayrıcalık sağlanmaktadır. Her ne gerekçeyle olursa olsun ceza hukukunda suç olarak tarif edilen çıkar çatışması halleri bir yana, yolsuzluk suçlarında böyle bir ayrıcalık tanınmamalıdır. Bu hiçbir anayasal ilkeyle bağdaşmaz.

Tüm çağdaş demokratik rejimlerin temel özelliklerinden biri olan hukuk devleti, en kısa tanımla, yurttaşların hukuksal güvenlik içinde buldukları, devletin eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına bağlı olduğu bir sistemi anlatmaktadır. Kişilerin devlete güven duymaları, maddi ve manevi varlıklarını geliştirebilmeleri, temel hak ve özgürlüklerden yararlanabilmeleri, ancak hukuk güvenliği ve hukukun üstünlüğünün sağlandığı bir hukuk devletinde gerçekleşebilecektir. Hukuka güven duygusunu zedeleyecek, suçun ve suçluların ortaya çıkmasını engelleyecek ya da geciktirecek düzenleme ve yaklaşımların hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmayacağı tartışmasızdır.

### **Kutu 26: Kamuda Ayrıcalıklarda Diğer Devletlerdeki Durum**

Diğer devletlerin iç hukukları incelendiğinde dünyada memur ayrıcalığının genel kabul gören bir uygulama olmadığı dikkat çekmektedir. Hemen hiç bir ülkede memurların yargılanması konusunda özel bir düzenleme mevcut değildir.

**Fransa:** *Devlet memurlarının yargılanması hakkında özel bir yasa mevcut değildir.* Memurların görevlerinin ifası sırasında işledikleri suçlar Ceza Kanunu'nun ilgili maddeleri (432-1 ila 432-17) kapsamına girmektedir.

**Almanya:** *Memurların yargılanması hakkında özel bir yasa mevcut değildir.* Memurlar genel hükümlere tabidir. Savcılıkça re'sen veya şikayete bağlı suçlarda şikayet üzerine soruşturma başlatılmaktadır. Ayrıca disiplin kurullarınca disiplin kovuşturması da yapılmaktadır.

**ABD:** *Devlet memurlarının yargılanmaları konusunda özel bir yasa mevcut değildir.*

**İngiltere:** Memurlar hakkında idari ve adli işlemler için özel bir yasa mevcut değildir.

**İrlanda:** İrlanda Anayasası uyarınca temel haklar ve özgürlükler kapsamında yargı yolu herkese açık olup, devlet memuru, siyasetçi, subay vb. ayrımı yapılmaksızın haklarında şikayet olduğu takdirde herkes için başvurulacak makam konuyla ilgili mahkemelerdir. *Devlet memurlarının yargılanması için özel bir hüküm veya uygulama yoktur.*

**İspanya:** Silahlı kuvvetler mensupları dışındaki devlet görevlileri için ayrı bir yasa yoktur. Sivil memurlar diğer vatandaşlar için geçerli olan yasalara tabidir.

Bu ülkelerle birlikte *Portekiz, Norveç, İsveç, Danimarka, Hollanda, Avustralya, Japonya, Kanada'da da* memurlar için özel bir yargılama yasası bulunmamaktadır. Memurlar da diğer vatandaşlar gibi genel hükümlere tabi olmaktadır.

**Finlandiya:** Emniyet birimlerine suç duyurusunda bulunulur. Emniyet birimleri soruşturma yaparak sonucu savcıya bildirir. Savcı memuru yargıya sevk edebilir.

**İtalya:** Memurların görevleri sırasında suç işledikleri iddiaları karşısında konu doğrudan savcılığa intikal eder. Savcılık gerekli görürse soruşturma ve mahkeme süreci başlamaktadır.

**Belçika:** Ceza sorumluluğu gerektiren durumlarda, memurun görev yaptığı idari makam doğrudan yetkili yargı makamına müracaat ederek soruşturma açılmasını ister. Yargılamaya karar verilir ve memur suçlu bulunursa Ceza Kanunu hükümleri uygulanır. İdari makamın konuyu yargıya intikal ettirip ettirmemesi konusunda bir ön soruşturma yapmasını gerektiren açık bir hüküm mevzuatlarında yoktur. Bunu düzenleyen bir kanun tasarısı üzerinde çalışmaktadırlar. Memurun görevi dışında işlediği ve cezai sorumluluğunu gerektiren fiillerde soruşturma ve yargılama yetkili yargı makamı tarafından re'sen yapılmaktadır.

**Yunanistan:** Memurların işledikleri adli ya da idari suçları inceleyip sorumlular hakkında disiplin cezası verme yetkisi idare bünyesinde oluşturulan disiplin kurulları tarafından yürütülmektedir. Ancak memurların, görevi sırasında şahsi kusuru sonucu işlediği suçlar bakımından yargı karşısında ayrıcalık söz konusu değildir.

**Kanada:** Her kurumun kuruluş kanununda memurlar hakkındaki şikayetlerin idari takibatla neticelendirilmesi amacıyla kurulmuş kurum içi hakemlik kurulları yer almaktadır.

***Memur yargılanmasının izne bağlanmasına ilişkin ülkemize benzer bir sistem federatif devlet yapısı dolayısıyla yalnızca İsviçre'de bulunmaktadır.***

Bu nedenle, kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri kamusal yetki ve yöntemler kullanarak yürüten kamu görevlilerinin, görevleri nedeniyle işledikleri suçlardan yargılanmaları konusunda, hem kamu otoritesinin saygınlığını koruyacak hem de hukuka güven duygusunu zedelemeyecek şekilde düzenleme yapılması şarttır. Kanun'un genel gerekçesinde ileri sürülen nedenler artık günümüzde anlamsız kalmıştır. Bürokrasinin hızlı işleyişi iyi yönetim ve kamu reformlarıyla sağlanmaktadır ve hiç bir iyi yönetim unsuru memurlara bir takım yargısal ayrıcalıklar sağlamayı kapsamamaktadır. Kamu otoritesinin saygınlığının korunması bir yana getirilen düzenlemeler, suç işleyen memur ve kamu görevlilerinin korunduğu izlenimine yol açması yönünden, yurttaşların hukuk devletine ve kamu otoritelerinin saygınlığına olan güvenini zedelemektedir.

Tüm bu nedenlerle birlikte;

- Yasada soruşturma yapmakla görevlendirilecek kimselerde hiçbir öğrenim şartı aranmadığından, bu işle görevlendirilenler çoğu zaman hukuk bilgisinden yoksun olmakta, bu nedenle işlenen suçun unsuru ya da cezayı artırıcı ve indirici neden olabilecek hususlarla ilgili kanıtlar hemen toplanmadığından bunların kaybına yol açılmaktadır.

- Soruşturmanın bitirilmesi ve kamu davasının açılması için belirli süreler gerektiğinden, kamu davasının açılması ve buna bağlı olarak adaletin yerine getirilmesi gecikmektedir.

- İlk aşamada verilecek kararlara idari yargı yerlerine itiraz edilebileceğinden ve kimi kararların da bu yargı yerlerinde onanacağından bir dava açabilmek için iş elden ele, kuruldan kurula, şehirden şehire dolaşmakta ve soruşturma bu nedenle de uzamaktadır.

- Soruşturmacılarda ve soruşturma izni verecek yetkili mercilerde hakim teminatı olmadığından, bunlar değişik kanallardan etki altına alınabilmektedir.

- Yetkili merciler, ceza ve ceza yargılama hukukunu bilmediklerinden sanıkların eylemleri ve bunlara uyan yasa maddeleri soruşturma izni kararlarında yasaya uygun biçimde gösterilmemektedir.

- Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin suçlarına memur olmayanların da katıldığı olaylarda, aynı iş için değişik yerlerde soruşturma yapılıp birden çok dava açılmakta, yargılama aşamasında bunların saptanması ve birleştirilmesi gibi işlemler de davanın geç sonuçlanmasına yol açmaktadır.

- Ceza hukukunda memur sayılanların memur olmayanlara, memur olmayanların da memur sayılanlara karşı suç işledikleri ve bunların sanık veya mağdur sıfatıyla bir suçun içinde karşılıklı yer aldıkları çoklukla görülmektedir. Bu durumda, biri hakkındaki dava iddianame ile açılacağından, kanıtlarla cezayı artırıcı ve indirici nedenlerin birlikte tartışılıp değerlendirilmesi zorunluluğu nedeniyle bunların bulunup birleştirilmesi gibi işlemler mahkemelere ek bir yük getirmekte, kimi zaman bu durum Yargıtay aşamasında görülerek kararlar bozulmakta ve böylece davalar uzamaktadır.

- Davanın iddianame ile mi, idari kararla mı açılması gerektiği yolundaki duraksamalar, mahkemeleri “durma” veya “görevsizlik” kararı verme zorunluluğunda bırakmakta, görev ve yetki

uyuşmazlığının çözümü için iş, 1684 sayılı Kanun uyarınca Yargıtay Ceza Genel Kurulu'na kadar gelebilmekte ve ağır işlediğinden yakınılan mahkemelerin yükü gereksiz yere artırılarak bu ağırlığa yasa ile ortam hazırlanmaktadır.

- Kimi zaman idari kararlar açılması gereken davalar iddianame ile, iddianame ile açılması gereken davalar da idari kararlar açılmakta, bu yanlış temyiz aşamasında saptanarak aylar ve yıllar süren bir emek ürünü olan hüküm, işin esasına dahi girilmeden davanın açılışındaki bu yanlışlık nedeniyle bozulmakta ve böylece adalet yönetiminden beklenene çabukluk yine yasa ile engellenmiş olmaktadır.

- Bilindiği gibi bu sistem, memurların yalnız idari görevleri nedeniyle işledikleri suçlar için uygulanabilir. Kimi memurların hem adli, hem de idari görevleri vardır. Çoğu zaman bu görevler birbirine karışmakta, görevin adli mi, idari mi olduğu sorunu Yargıtay'da dahi güçlüklerle çözülebilmektedir. Kimi zaman, idari görev sırasında işlendiği halde iddianame ile açılıp mahkumiyetle sonuçlanan ve temyiz edilmeden kesinleşen memur suçlarına ilişkin hükümlerin bozulması için Adalet Bakanı yazılı emir yoluna başvurmakta, bu halde Yargıtay'da suçun idari görev sırasında işlendiğini kabul edip davanın açılışındaki bu yanlışlık nedeniyle bozma kararı vermek zorunluluğunda kalmakta ve yazılı emirle bozmadan sonra yargılama yenilenemeyeceğinden, işlendiği kesin olan bir suçun böylece cezasız kalmasına yol açılmaktadır.

- 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun "yargılama birliği" prensibine ve "kanun önünde eşitlik" ilkesine aykırıdır. Ayrıca hak arama hürriyetini de kısıtlamaktadır. Bu kanunlar, Anayasa'ya da aykırıdır.

Hiç bir siyasal sistem bir ayrıcalığı kamu yararına hizmet etmeyecek bir biçimde tanımaz. Kamu yararının sağlanamadığı, bilakis devlete karşı büyük bir tehlike arz eden etik dışı faaliyetlerin biri olarak gösterilen kamuda ayrıcalıklar konusunda bir an önce Anayasal ve yasal değişikliklere gidilmesi hukuk devleti ve erkler ayrılığı ilkeleri açısından gereklidir.

Genel ceza yargılama usulü sisteminden ayrılan ve bu konudaki evrensel uygulamalarla bağdaşmayan memur yargılama sistemi, memurlar ile diğer kamu görevlilerine ayrıcalıklı bir yargılama statüsü sağlamaktadır. Eşitlik ilkesine aykırı olarak, memurların korunduğu izlenimini veren ve "ceza yargılama usulünün tekliği" evrensel ikesiyle de bağdaşmayan 2.12.1999 tarih ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ve Anayasanın 129/son fıkrası yürürlükten kaldırılmalıdır.<sup>186</sup>

---

<sup>186</sup> Aynı yönde görüş için bkz. SAMİ SELÇUK, MEMUR YARGILAMASI HAKKINDA, TÜSİAD RAPORU, Ocak 1997.

## 5.3. Öneriler

Yargı organı, kamu görevlilerinin eylem ve davranışları konusunda tam bir yetki ile hareket etmeli, soruşturma ve gerekirse yargıç önüne çıkarmada herhangi bir ön izin söz konusu olmamalıdır. Ancak bu tür bir düzenleme için bazı önkoşulların gerektiği de unutulmamalıdır. Bu önkoşulların başında yargı alanında reform gelir. Yargı organının güvenilirliği çok yüksek, seçkin ve liyakat ilkelerine bağlı olması gerekir. Bu ise üniversitelerde hukuk öğretiminin yeniden düzenlenmesinden başlayıp, Adalet Bakanlığı'nın yeniden yapılanmasına kadar uzanan bir dizi reformu gerekli kılmaktadır. Bununla birlikte yargı organının kamu yönetiminin işleyişi, sorunları vb, gibi konularda yeterli bilgiye sahip kılınması gerekir. Bir bakıma ülkemizdeki adli ve idari yargının ayrı olmasını öngören yargı sistemi kolaylık sağlamamaktadır. İdari ve adli yargı arasındaki ilişkiler ve işbirliği bu çerçevede yeniden düzenlenmelidir.

### 5.3.1. Kamu Görevlilerinin Yargılanması İle İlgili Anayasa Hükmü

Anayasa'nın 129'uncu maddesinin son fıkrası, memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılmasının, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idarî merciin iznine bağlı olduğuna hükmetmektedir.

1982 Anayasası'nın hazırlık evresi ile yasama belgelerinde bu hükmün Anayasa'ya konulması nedenleri hakkında bir açıklama bulunmamaktadır. Belirtilen kural, başta 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun olmak üzere memurları kapsayan özel soruşturma ve izin sisteminin anayasal temelini oluşturmuştur. Anayasa'daki bu hükmün kaldırılmadan 4483 sayılı Kanun'da ve özel kanunlarda yapılacak değişiklikler Anayasa'ya aykırı olacaktır. Bu çerçevede, 129'uncu maddenin son fıkrası yürürlükten kaldırılmalıdır.

Diğer yandan Devlet Memurları Kanunu'nun 13'üncü maddesinde Anayasa'nın 129'uncu maddesiyle çelişen bir düzenleme bulunmaktadır. Zarar gören vatandaşın idare aleyhine açtığı davada idarenin kamu görevlisine rücu hakkının saklı olmasını öngören bu hüküm dolayısıyla çelişkili uygulamalar bulunmaktadır. İdare kimi zaman kamu görevlisine rücu hakkını kullanmamaktadır. Bu nedenle, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davalarının, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabileceğini düzenleyen beşinci fıkra vatandaşa zararlarını tazmin etme konusunda korumalı bir sistem getirirse de idare ve kamu görevlisinin müteselsil sorumluluğunu öngörecektir bir düzenleme daha uygun olacaktır.

Ayrıca 129'uncu maddenin üçüncü fıkrası uyarınca uyarma ve kınama cezalarıyla ilgili olanlar hariç, disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz.<sup>187</sup> Sayılan bu cezalardan biri ile cezalandırılan memur, cezayı veren amirin bir üstü konumundaki disiplin amirine, yoksa ilgili disiplin kuruluna 7 gün içinde itiraz edebilecektir. Bu hüküm idarenin bütün eylem ve işlemlerinin yargı denetime tabi olmasını gerektiren genel prensiple çelişmektedir. Üstelik Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 6'ncı maddesi uyarınca idari işlemde zarar görüldüğü hallerde vatandaşların bu işlemleri yargı denetimine tabi kılma hakları bulunmaktadır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin anayasal normların üstünde olduğu anlayışından yola çıkarak bu şekilde bir çelişkiye yer verilmesi gereklidir. Yargı yolunun kapanmasına dayanak olan 3. fıkranın kaldırılması gerekmektedir.

### **Öneri:**

Anayasa'nın 129'uncu maddesinin üçüncü ve son fıkraları yürürlükten kaldırılmalı, beşinci fıkrasına ise idare ile kamu görevlisinin müteselsilen sorumlu olacaklarına dair hüküm eklenmelidir.

## **5.3.2. Devlet Memurları Kanunu**

Kanun'un 24'üncü maddesine göre, devlet memurlarının görevleri ile ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı soruşturma ve kovuşturma yapılması ve haklarında dava açılması özel hükümlere tabidir.

Söz konusu yasa hükmü kamu görevlilerinin görevleriyle ilgili işledikleri suçlardan dolayı soruşturma ve kovuşturma yapılması ve haklarında dava açılmasını özel hükümlere tabi kılarak ayrıcalıklı bir sistem getirmektedir. Dolayısıyla özel kanunlarla 657 sayılı Kanun'a tabi tüm kamu görevlileri için 4483 sayılı Kanun uygulanabilmektedir. Söz konusu maddenin şu şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

### **Öneri:**

#### ***Madde 24:***

Devlet memurlarının görevleri ile ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı soruşturma ve kovuşturma yapılması ve haklarında dava açılması "*genel hükümlere tabidir.*"

---

<sup>187</sup> "Ankara Bölge İdare Mahkemesi uyarma ve kınama cezalarına karşı yargı yolunu kapatan bu maddenin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin yargıya ulaşma ve adil yargılanma hakkını düzenleyen 6. maddesi ile çatıştığını dolayısıyla bu durumda sözleşme hükümlerinin uygulanması gerektiğini belirtmektedir. Mahkeme sözleşmenin 6. maddesi karşısında anayasanın ilgili hükmünün zımnen iptal edildiği değerlendirmesini yapmaktadır." Hasan Tunç, Milletlerarası Sözleşmelerin Türk İç Hukukuna Etkisi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Türkiye ile İlgili Örnek Karar İncelemesi. <http://www.anayasa.gov.tr/anayargi/tunc.pdf>

### **5.3.3. Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun**

4483 sayılı Kanun, yukarıda Kutu 25'te sıralanan kişiler için ayrıcalık sağlamaktadır. Kanun, yine yukarıda Anayasa ve 657 sayılı Kanun için belirtilen gerekçeler çerçevesinde tümüyle yürürlükten kaldırılmalıdır.

### **5.3.4. Özel Kanunlar**

Mevzuatta, özel soruşturma ve kovuşturma usulüne tabi olacak kamu görevlilerine ilişkin hükümler, 4483 sayılı Kanun haricinde çok sayıdaki özel kanunda da sayılmaktadır. Bu kanunlardan bazıları örnek olarak aşağıda incelenecektir.

#### **5.3.4.1. Belediyeler**

1580 sayılı Belediye Kanunu döneminde belediye başkanı ve belediye memurları, Memurin Muhakematı Hakkında Kanun-u Muvakkat'a tabi idi, 1580 sayılı Kanun'un yerine kabul edilen 5272 sayılı Kanun 47'nci maddesinin üçüncü fıkrasında 4483 sayılı Kanun'a atf yaparak yargısal ayrıcalık sistemini devam ettirmekteydi. 5272 sayılı Kanun'un Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesinden sonra TBMM'de kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu veto edilen kanundan ayrılarak 4483 sayılı Kanun'a yapılan atfa yer vermemektedir.

Belediye görevlileri için yargısal ayrıcalık 4483 sayılı Kanun ve Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun Uygulaması İle İlgili Olarak İçişleri Bakanlığınca Yürütülecek İşlemlere İlişkin Yönerge'de bulunmaktadır.

#### **Öneri:**

Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun Uygulaması İle İlgili Olarak İçişleri Bakanlığınca Yürütülecek İşlemlere İlişkin Yönerge'nin 28'inci maddesi ile alt kademe belediye başkanları için İçişleri Bakanı'nın soruşturma izni vermesi öngörülmüştür. Yönergenin tamamı 4483 Sayılı Kanun'un uygulamasıyla ilgili olduğu için 4483 Sayılı Kanun yürürlükten kaldırılınca bu Yönerge de kalkacaktır.

### 5.3.4.2. Yükseköğretim

Yükseköğretim üst kuruluşları başkan ve üyeleri ile yükseköğretim kurumları yöneticilerinin, kadrolu ve sözleşmeli öğretim elemanlarının ve bu kuruluş ve kurumlarının 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi memurlarının görevleri dolayısıyla ya da görevlerini yaptıkları sırada işledikleri ileri sürülen suçlar için soruşturma izni verme yetkisi:

- Yüksek Öğretim Kurulu Başkan ve üyeleri ile Yükseköğretim Denetleme Kurulu Başkanı ve üyeleri hakkında Danıştay 2'nci Dairesi,
- Üniversite rektörleri, rektör yardımcıları ile üst kuruluş genel sekreterleri hakkında Yüksek öğretim Kurulu üyelerinden teşkil edilecek üç kişilik kurul,
- Üniversite, fakülte, enstitü ve yüksek okul yönetim kurulu üyeleri fakülte dekanları ve dekan yardımcısı enstitü ve yüksekokul müdürleri ve yardımcısı ile üniversite genel sekreterleri hakkında rektörün başkanlığında sektörece görevlendirilen sektör yardımcısından oluşacak üç kişilik kurul.
- Öğretim elemanları fakülte enstitü ve yüksekokul sekreterleri hakkında üniversite yönetim kurulu üyeleri arasında oluşturulacak üç kişilik kurul,
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi memurlar hakkında mahal itibariyle yetkili il idare kuruluna aittir.

#### **Öneri:**

2547 sayılı Kanun'un 53'üncü maddesinin (c) bendi aşağıdaki gibi değiştirilmelidir. Ayrıca, maddenin diğer tüm bentleri yürürlükten kaldırılmalıdır.

#### ***Ceza Soruşturması Usulü***

#### ***Madde 53 c:***

*“Yükseköğretim üst kuruluşları başkan ve üyeleri ile yükseköğretim kurumları yöneticilerinin, kadrolu ve sözleşmeli öğretim elemanlarının ve bu kuruluş ve kurumların 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi memurlarının görevleri dolayısıyla ya da görevlerini yaptıkları sırada işledikleri ileri sürülen suçlar hakkında soruşturma ve kovuşturma usulleri genel hükümlere tabidir.”*



### 5.3.4.3. Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)

KİT görevlilerinin suç işlemleri durumunda haklarındaki hazırlık soruşturmaları genel hükümler uyarınca yapılır. Ancak suç işleyen genel müdür ve yönetim kurulu üyeleri hakkında kamu davası açılmadan önce ilgili bakandan izin alınması gerekir.<sup>188</sup>

#### Öneri:

399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin (b) bendine "görevlerinden dolayı işledikleri suçlar için soruşturma ve kovuşturma usulleri genel hükümlere tabidir" ibaresi eklenmelidir. Ayrıca teşebbüs genel müdürü ve yönetim kurulu üyeleri hakkında görevleri dolayısıyla işledikleri suçlar için izin alınacak mercileri düzenleyen (d) bendi yürürlükten kaldırılmalıdır. Bu çerçevede, 11'inci madde aşağıdaki şekilde yeniden düzenlenmelidir.

#### ***Teşebbüs Personelinin Yükümlülük ve Sorumlulukları***

##### ***Madde 11:***

"Teşebbüs ve bağlı ortaklıkların genel müdür, müessese müdürü, yönetim ve danışma kurulu veya yönetim komitesi üyeleri ile her çeşit personeli;

b) (3771 sayılı Kanun'la düzenlenmiştir). Teşebbüslerin ve bağlı ortaklıkların paralarına ve para hükmündeki evrak ve senetlerine ve diğer mevcutlarına karşı işledikleri suçlar ile bilanço, tutanak, rapor ve benzeri her türlü belge ve defterleri üzerinde işledikleri suçlar ile ifa ettikleri görevlerinden doğan suçlardan dolayı memur sayılarak haklarında Türk Ceza Kanununun 2 nci kitap üçüncü ve altıncı baplarındaki hükümler uygulanır. *Görevleri dolayısıyla işledikleri suçlar için soruşturma ve kovuşturma usulleri genel hükümlere tabidir.*"

---

<sup>188</sup> Kararın Özeti: 1) KİT Yönetim Kurul Başkan ve Üyelerinin 4483 sayılı Kanuna tabi oldukları hk.

2) 4483 sayılı Kanuna tabi olmayan personelin, 4483 sayılı Kanuna tabi personel ile birlikte suç işlemesi halinde, 4483 sayılı Kanuna tabi olmayacakları hk.

3) 4483 sayılı Kanuna tabi personelle tabi olmayan personelin birlikte suç işlemleri halinde birlikte yargılanacakları hk. (Dan. 2. Dai. E:2000/3172, K:2000/3988)

Kararın Özeti: KİT Banka Genel Müdürü hakkında bankanın merkezinin bulunduğu ve suçun işlendiği yer il Cumhuriyet başsavcısının hazırlık soruşturması yapacağı hk. (Dan. 2. Dai.28.02.2001, E:2001/94, K:2001/533) Kararın Özeti: KİT Genel Müdürü, Yönetim Kurulu Başkanı ve Yönetim Kurulu Üyelerinin görevleri sırasında veya görevleri dolayısıyla işledikleri suçlar nedeniyle haklarında soruşturma yapabilmeleri için, ilgili Bakan izninin 308 sayılı KHK'nin yürürlük günü olan 18.01.1988 tarihinden sonra ve açık bir şekilde olması gerekir. (Yargıtay 4.CD. 24.10.1989, E.1989/5884, K.1989/6415)

#### **5.3.4.4. Sermaye Piyasası Kurumu**

Sermaye Piyasası Kurulu Başkanı, üyeleri ve personeli için 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nda yargısal ayrıcalık tanınmıştır. Kanun'un 25'inci maddesinde "görevleri ile ilgili olarak suç işleyen Kurul Başkan ve üyeleri ile personeli devlet memurları gibi cezalandırılır" ibaresi mevcuttur. Bu kişiler bu ibareyle 4483 sayılı Kanun'a tabi kılınmaktadırlar. Ancak maddenin son hükmündeki "bu konudaki kovuşturmalar genel hükümlere göre yürütülür" ifadesi açık değildir. Başkan, üyeler ve personeli hakkında soruşturma ve kovuşturma usullerinin açığa kavuşması için aşağıdaki şekilde bir düzenleme gereklidir.

#### **Öneri:**

#### ***Madde 25 b:***

"Kurumun para, evrak, ve her çeşit malları devlet malı hükmündedir. Görevleri ile ilgili olarak suç işleyen Kurul Başkan ve üyeleri ile personeli devlet memurları gibi cezalandırılır. *Görevleri ile ilgili olarak işlenen suçlarda soruşturma ve kovuşturma usulleri genel hükümlere tabidir.* Kurul üyelerine ve personeline karşı işlenen suçlar Devlet memuruna karşı işlenmiş sayılır. Bu konudaki kovuşturmalar genel hükümlere göre yürütülür."

#### **5.3.4.5. Kamu İhale Kurumu**

Kamu İhale Kurumu üyeleri ve kurum personeli hakkında 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda yargısal ayrıcalık tanınmıştır. Kurul üyeleri ve kurum personeli 4483 sayılı Kanun'a tabidir. Soruşturma izni, kurul başkanı ve üyeleri için ilgili bakan, kurum personeli için kurumun başkanı tarafından verilir.

#### **Öneri:**

Madde metninden "ve bunlar hakkında 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır. Soruşturma izni, Kurul Başkan ve üyeleri için ilişkili Bakan, Kurum personeli için ise Kurum Başkanı tarafından verilir" ibaresi çıkartılıp aşağıdaki şekilde düzenlenmelidir:

#### ***Madde 53/e:***

"Kurul üyeleri ile Kurum personeli görevlerini yerine getirmeleri sırasında ilgililere ve üçüncü kişilere ait edindikleri gizli kalması gereken bilgi ve belgeleri, bu konuda kanunen yetkili kılı-

nan mercilerden başkasına açıklayamazlar, kendilerinin veya üçüncü şahısların yararına kullanamazlar. Bu yükümlülük görevden ayrılmalarından sonra da devam eder. Kurul üyeleri ve Kurum personeli, görevleri nedeniyle işledikleri ve kendilerine karşı işlenen suçlar bakımından Devlet memuru sayılırlar. *Kurul başkanı, üyeleri ve Kurum personelinin görevleri nedeniyle işledikleri suçlarla ilgili soruşturma ve kovuşturma usulleri genel hükümlere tabidir.”*

#### **5.3.4.6. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu**

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyeleri ve kurum personeli hakkında 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nda yargısal ayrıcalık mevcuttur. Soruşturma izni verme yetkisi, kurul üyeleri için ilişkili bakana aittir. Kurum personeli hakkında soruşturma kurul başkanının izin vermesi kaydıyla genel hükümlere göre yapılır.

#### **Öneri:**

5411 sayılı Kanun'un 104'üncü maddesinin ilk fıkrası aşağıdaki şekilde düzenlenmelidir.

#### **Madde 104/1:**

*“Kurul üyeleri ve kurum personelinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar için soruşturma ve kovuşturma usulleri genel hükümlere tabidir.”*

#### **5.3.4.7. Rekabet Kurumu**

Rekabet Kurulu personelini ücret ve mali hakları dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi kılan 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, kurum personeli için yargısal ayrıcalık öngörmektedir.

#### **Öneri:**

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 24'üncü maddesindeki “Devlet memurlarının görevleri ile ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı soruşturma ve kovuşturma yapılması ve haklarında dava açılması özel hükümlere tabidir” şeklindeki düzenleme nedeniyle kurum personelinin görevleri ile ilgili işledikleri suçlardan dolayı soruşturma ve kovuşturma usulleri 4483 sayılı Kanun'a tabi kılınmaktadır. Bu ayrıcalıklı statünün ortadan kaldırılması için öncelikle Devlet Memurları Kanunu'nun 24 maddesi değiştirilerek, aşağıdaki şekilde bir düzenleme yapılmalıdır:

**Madde 34/2:**

“Kurum personeli ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir. *Rekabet Kurulu başkanı, üyeleri ve Kurum personelinin görevleri dolayısıyla işledikleri suçlar için soruşturma ve kovuşturma genel hükümlere tabidir.* Kurul, ihtiyaca uygun kuruluş ve kadro statülerinin düzenlenmesinde serbesttir. Kadroların iptali ve ihdası Kurulca yapılır.”

**Öneri:**

Rekabet Kurumu Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te soruşturmaların memur yargılaması hükümlerine göre yürütüleceği belirtilmiştir. Yönetmeliğin 72'nci maddesinin ikinci fıkrası yürürlükten kaldırılarak madde şu şekilde düzenlenmelidir:

**Madde 72:**

“Kurum'un para, evrak ve her çeşit malları devlet malı hükmündedir. Görevleri ile ilgili olarak suç işleyen kurul başkanı ve üyeleri ile personeli, devlet memurları gibi cezalandırılır. Kurul üyeleri ve personeline karşı işlenen suçlar devlet memuruna karşı işlenmiş sayılır. *Kurul başkanı ve üyeleri ile personelinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar için soruşturma ve kovuşturma usulleri genel hükümlere tabidir.*”

### **5.3.4.8. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu**

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nda görevli personeli, ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi kılan 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu yargısal ayrıcalık sağlamaktadır.

**Öneri:**

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 24'üncü maddesi değiştirildiğinde bu hükümdeki ayrıcalık da ortadan kalkmaktadır. Gene de 4628 Sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinin ikinci fıkrası aşağıdaki gibi düzenlenerek kurum personelinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlarda yürütülecek soruşturma ve kovuşturmaya ilişkin hüküm belirgin hale getirilebilir.

**Madde 9/2:**

“Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, idari hizmet sözleşmesi ile sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütülür. Kurum personeli ücret ve mali haklar dışın-

da 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabidir. *Kurum personelinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar için soruşturma ve kovuşturma usulleri genel hükümlere tabidir.*"

#### **5.3.4.9. Telekomünikasyon Kurumu**

Telekomünikasyon Kurulu üyeleri ve kurum personeli, 2813 Sayılı Telsiz Kanunu'na göre, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olmaları dolayısıyla yargısal ayrıcalığa sahiptir. Kanun'un 5'inci maddesinin on ikinci fıkrası, "kurul üyeleri ve kurum personeli, görevleri sırasında veya görevleri nedeniyle işledikleri veya kendilerine karşı işlenen suçlar bakımından kevvlet memuru sayılırlar" demekle bu kişiler için soruşturma usulünü 4483 sayılı Kanun'a tabi kılmaktadır.

#### **Öneri:**

Anılan hükümler aşağıdaki şekilde düzenlenmelidir:

#### ***Madde 5/11-12:***

"Kurum personeli, bu kanunda yer alan hükümler saklı kalmak üzere, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabidir.

Kurul üyeleri ve kurum personeli, denetleme ve incelemeleri sırasında ilgililere ve üçüncü kişilere ait öğrendikleri gizli bilgileri, ticari sırları bu konuda kanunen yetkili kılınan mercilerden başkasına açıklayamaz ve kendi yararlarına kullanamazlar. Bu yükümlülük görevden ayrılmalarından sonra da devam eder. Kurum'un para, evrak, dosya ve her çeşit malları devlet malı hükmündedir. Kurul üyeleri ve kurum personeli, görevleri sırasında veya görevleri nedeniyle işledikleri veya kendilerine karşı işlenen suçlar bakımından devlet memuru sayılırlar. *Kurul üyeleri ve Kurum personelinin görevleri nedeniyle işledikleri suçlar için soruşturma ve kovuşturma usulleri genel hükümlere tabidir.*"

#### **5.3.4.10. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu**

3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun Radyo ve Televizyon üyelerinin hukuku uygulaması bakımından memur sayılacaklarını düzenlerken, soruşturma usulü hakkında açık bir hüküm getirmemektedir.

#### **Öneri:**

3984 sayılı Kanun'a, üst kurul üyelerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar dolayısıyla tabi olacakları sisteme dair bir açıklık mevcut getirilmelidir. Hükme açıklık getirilmesi için aşağıdaki gibi bir düzenleme şarttır;

**Madde 10/5:**

“Üst Kurul üyeleri Türk Ceza Kanunu uygulaması bakımından Devlet memuru sayılırlar. *Görevleri sebebiyle işledikleri suçlar için soruşturma ve kovuşturma usulleri genel hükümlere tabidir.*”

**5.3.4.11. Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu**

Kurum personeli için 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamülleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamüllerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 4046 sayılı Kanunda ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'da yargısal ayrıcalıklar mevcuttur.

**Öneri:**

Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu personelinin ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olmasını düzenleyen hüküm 657 Sayılı Kanun'un 24'üncü maddesine yaptığı atfla söz konusu kişilerin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar için 4483 sayılı Kanun'un uygulanmasını öngörmektedir. Bu kişiler için herhangi bir ayrıcalık yaratılmaması için 657 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un 24'üncü maddesinin değiştirilip, 4483 sayılı Kanun'un kaldırılması gerekmektedir. Ayrıca hüküm aşağıdaki şekilde düzenlenmelidir:

**Madde 4/2:**

“Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, idari hizmet sözleşmesiyle sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütülür. Kurum personeli ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabidir. *Kurum personelinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar için soruşturma ve kovuşturma usulleri genel hükümlere tabidir.*”

**5.3.4.12. Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (BAĞ-KUR)**

4956 sayılı Kanun, kurum personelini Türk Ceza Kanunu anlamında memur saymakta hem de soruşturma usulü bakımından 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kapsamına almaktadır.

## **Öneri:**

Kurum personelini 4483 sayılı Kanun'a tabi kılan hükümler kaldırılmalıdır.

### **Madde 7:**

“Kurum personeli hakkında, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ile 10.2.1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu ve 8.6.1949 tarihli ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu hükümleri uygulanır. Yönetim Kurulu Başkan ve üyeleri ile kurumun diğer çalışanları sorumlulukları bakımından 1.3.1926 tarihli ve 765 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun uygulanmasında devlet memuru sayılırlar. *Yönetim Kurulu Başkan ve üyeleri ile kurumun diğer çalışanlarının görevleri sebebiyle işledikleri suçlar için soruşturma ve kovuşturma usulleri genel hükümlere tabidir.*”

### **5.3.4.13. Emniyet Teşkilatı**

4483 sayılı Kanun'un 16'ncı maddesinde “kanunlarda Memurin Muhakematı Hakkında Kanun-u Muvakkatın uygulanacağı belirtilen hallerde bu Kanun hükümleri uygulanır” denilmektedir. Dolayısıyla, özel kanunlarda Memurin Muhakematı Hakkında Kanun-u Muvakkat'a yapılan atıflar 4483 sayılı Kanun'a yapılmış sayılmaktadır. 2559 Sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu'nun Ek 9'uncu maddesindeki “Memurin Muhakematı Hakkında Kanun'a göre işlem yapılır” ibaresi kaldırılarak aşağıdaki şekilde bir düzenleme yapılmalıdır:

## **Öneri:**

### **Ek Madde 9:**

“Bu Kanun ve diğer kanun hükümlerine göre gerekli hallerde;

A) Önleyici, caydırıcı, düzenleyici ve koruyucu kolluk hizmetlerine dair görevlerin ifası sırasında silah kullanmak zorunda kalan polis hakkında, cezai sorumluluğun tespiti bakımından *genel hükümlere göre işlem yapılır.*”

### **5.3.4.14. Jandarma Teşkilatı**

2803 sayılı Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu, Memurin Muhakematı Hakkında Kanun-u Muvakkat ve Hakimler ve Savcılar Kanunu'na yaptığı atıfla, jandarma personeline yargısal ayrıcalık sağlamaktadır.

### **Öneri:**

Jandarma personeli ve jandarma bölük komutanları ile bu hizmetleri vekaleten yürütenler için ayrıcalık doğuran 15'inci maddenin şu şekilde düzenlenmesi gerekmektedir;

### **Madde 15:**

“d) *Jandarma personelinin mülki hizmetten doğan suçları için soruşturma ve kovuşturma usulleri genel hükümlere tabidir.*

e) *Adli hizmetlerden doğan suçlarda; ilçe ve merkez ilçe jandarma bölük komutanları ile bu hizmetleri vekaleten yürütenler hakkında soruşturma ve kovuşturma genel hükümlere göre yapılır.*

f) Jandarma personelinin kişisel suçlarında genel hükümlere göre işlem yapılır.”

### **Öneri:**

Jandarma Teşkilatı, Görev ve Yetkileri Yönetmeliği'nin 186'ncı maddesi 2803 Sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'na uygun olarak düzenlenmelidir. Ayrıca “Jandarma personeli hakkında Memurin Muhakemat Kanununa göre yapılacak soruşturma vali, kaymakam tarafından ya da kendi amirleri olan jandarma iç güvenlik komutanları ile jandarma iç güvenlik komutanının önerisi, mülki amirin uygun bulması üzerine görevlendirilecek bir subay tarafından da yapılabilir” ibaresi, jandarma personeli için genel yargılama usulünden sapan bir özel soruşturma usulü öngörmektedir. Söz konusu ayrıcalığın ortadan kalkması için aşağıdaki şekilde bir düzenleme gerekmektedir:

### **Madde 186:**

“b) *Jandarma personelinin mülki hizmetten doğan suçları için soruşturma ve kovuşturma usulleri genel hükümlere tabidir.*

c) *Adli hizmetlerden doğan suçlarda; ilçe ve merkez ilçe jandarma bölük komutanları ile bu hizmetleri vekaleten yürütenler hakkında soruşturma ve kovuşturma genel hükümlere göre yapılır.*

d) Jandarma personelinin kişisel suçlarında, genel hükümlere göre işlem yapılır.”

### **5.3.4.15. Çarşı ve Mahalle Bekçileri**

772 sayılı Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanunu'nun 40'nci maddesinde, kanun kapsamındaki görevlilerin Memurin Muhakematı Hakkında Kanun-u Muvakkat'e tabi olacakları öngörülmektedir.



### **Öneri:**

4483 sayılı Memur ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un 16'ncı maddesinde Memurun Muhakematı Hakkında Kanun-u Muvakkat'a yapılan atıfların bu Kanun'a yapılmış sayılacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla çarşı ve mahalle bekçileri idari görevleri nedeniyle işledikleri suçlarda 4483 sayılı Kanun'a tabidirler. Bu ayrıcalıklı durumun engellenmesi için söz konusu madde aşağıdaki şekilde düzenlenmelidir:

### **Madde 40:**

*“Çarşı ve mahalle bekçilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar için soruşturma ve kovuşturma usulleri genel hükümlere tabidir.”*

### **5.3.4.16. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu**

72 sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 38'nci maddesi, kurul personeli için yargısal ayrıcalık getirmektedir.

### **Öneri:**

72 sayılı Kararname, başkan ve üyelerin görevlerinden doğan veya görevleri sırasında işlemiş buldukları suçlardan dolayı ilk soruşturma yetkisini Başbakanın görevlendireceği bir soruşturmacı veya soruşturmacılara vermesi ve birinci fıkrada dışında kalan kurul personelinin görevlerinden doğan veya görevleri sırasında işlemiş buldukları suçlardan dolayı ilk soruşturmanın kurul başkanının görevlendireceği soruşturmacı tarafından yapılmasını düzenlediğinden bir yargısal ayrıcalık söz konusudur. Soruşturma yetkisi bir idari organa verilmektedir. Bu ayrıcalığın ortadan kalkması için hükümler aşağıdaki şekilde düzenlenmelidir:

### **Madde 38:**

*“Başkan ve üyeler ile Denetleme Kurulu personelinin görevlerinden doğan veya görevleri sırasında işlemiş buldukları suçlardan dolayı soruşturma ve kovuşturma usulleri genel hükümlere tabidir.”*

### **5.3.4.17. Köylerde Görevli Olanlar**

442 sayılı Köy Kanunu, muhtar ve diğer ilgililerin, işledikleri suçlar bakımından devlet memuru gibi muamele göreceklerini öngörmektedir.

## **Öneri:**

4483 sayılı Kanun'un 3/j maddesi gereğince köy muhtarlarının görevleri sebebiyle işledikleri suç nedeniyle ilçelerde kaymakamdan merkez ilçelerde validen izin alınması gerekir. 4483 sayılı Kanun kaldırılınca bu izin sistemi de kalkacağından, Köy Kanunu'nun 11'nci maddesine açıklık getirilmesi gereklidir. Bu çerçevede, aşağıdaki şekilde bir düzenleme yapılmalıdır:

### ***Madde 11:***

“Köy muhtarının ve yapacağı işte köy muhtariyle birlik olanlara köy işlerinde fenalıkları anlaşılırsa devlet memuru gibi muhakeme edilirler ve ceza görürler. *Köy muhtarının görevi sebebiyle işlediği suçlar için soruşturma ve kovuşturma genel hükümlere tabidir.*”

## **5.3.4.18. İl Özel İdare Organları ve Bu Organların Seçilmiş Üyeleri**

İl özel idare organları ve bu organların seçilmiş üyeleri için 3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda ayrıcalıklar tanınmıştır.

## **Öneri:**

İl özel idare organları ve bu organların seçilmiş üyelerine görevleriyle ilgili bir suç işlemeleri halinde Memurin Muhakematı Hakkında Kanun-u Muvakkat hükümlerinin uygulanacağı ibaresi yargısal ayrıcalık tanımaktadır. 4483 Sayılı Memur ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un 16'ncı maddesinde Memurin Muhakematı Hakkında Kanun-u Muvakkat'a yapılan atıfların bu kanuna yapılacağı açıkça belirtilmiştir. Dolayısıyla bu hüküm sebebiyle il özel idare organları ve bu organların seçilmiş üyeleri yargısal ayrıcalık kazanmaktadır. Bu ayrıcalığın ortadan kalkması için söz konusu hüküm aşağıdaki şekilde düzenlenmelidir;

### ***Ek Madde 3:***

“İl özel idare organları veya bu organların, seçilmiş üyelerinin görevleri ile ilgili bir suç işlemeleri halinde soruşturma veya kovuşturma usulleri genel hükümlere tabidir. Bu sebeple haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan il özel idare organları veya bu organların üyeleri, İçişleri Bakanı tarafından geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabilir.”



SONUÇ



## SONUÇ

Türk kamu yönetiminin en büyük sorunlarından birisi, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerdir. Etik davranış standartlarının eksikliği, hesap verme mekanizmalarının işlevsiz olması, etik konusundaki tutarlı bir yaklaşımın olmaması, devlette etiğin yerleşmesine dair kararlı bir siyasi iradenin olmayışı, Türkiye'yi etik standartlar konusunda gerilere götürmektedir. Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerle ilgili birçok neden sıralanabilir. Raporunda yapılan tespitler şunlardır:

- Kamuda hukuk devleti ilkesinin yerleşmemiş olması.
- Kamuda etik kültürünün yerleşmemiş olması.
- Bürokrasinin merkeziyetçi ve statükocu yapısı.
- Yerel yönetimlerde denetim sorunları.
- Siyasilerin bürokratik yapı üzerindeki etkisi.
- Takdir yetkisinin keyfi kullanılışı.
- Bürokratik hizmetlerin kalitesi.
- Kamu görevlilerinin kamu hizmetine adanmışlığında yetersizlik.
- Bürokratik işlemlerdeki kuralların çokluğu ve karmaşıklığı.
- İdari usul eksikliği.
- Kamuda istihdam sorunları.
- Kamu yönetiminde saydamlık eksikliği.
- Kamu yönetiminde denetim yetersizliği.
- Ekonomik nedenler.
- Eğitimin yetersizliği.
- Medya ve sivil toplumun etkinliğinin az oluşu.
- Bürokratik ayrıcalıklar.
- Toplumsal nedenler.

Etik dışı faaliyetlerin siyasal sistemlere verdiği yıkıcı zararların bilincine varılması, çağdaş demokratik ülkelerde, genel olarak kamuda ve özellikle de etik sisteminde, ciddi reform hareketlerini başlatmıştır. Etik sisteminde reform hareketleri, mevzuatlarda dağınık halde bulunan etik davranış ilke ve kurallarının toparlanıp açık ve anlaşılır dille yazılmış etik kanunları ve etik davranış kodlarında sistemleştirilmesiyle başlamaktadır. Türkiye'de, etik sisteminde reform hareketi, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanun'la başlamıştır. Ancak bu raporun birinci cildinde açıklanan kavramsal çerçeve ve diğer ülkelerdeki uygulamalar, çağdaş ve demokratik ülkelerdeki etik kanunlarının şu anda yürürlükte olan 5176 sayılı Kanun'dan çok daha kapsamlı ve daha iyi düzenlenmiş olduğunu ortaya koymaktadır. Kanun'daki eksiklikleri tamamlamak ve düzenlenmemiş etik davranış kurallarını belirleyip, yaptırım öngörmek için raporun EK-1 kıs-

mında Model Etik Kanunu hazırlanmıştır. Raporda, 5176 sayılı Kanun'la ilgili olarak yapılan tespitler aşağıdadır.

- Kamu yönetiminde temel etik değerlerin tespiti, kamu makamlarındaki kişilerden beklenen davranışla ilgili olarak, gerek kamu görevlileri gerekse toplumun ortak bir anlayışa sahip olduğu bir kültür yaratmanın ilk adımıdır. **Kamuda etik altyapıyı oluşturmanın ilk adımı, kılavuz ilkelerini tanımlamak ve hayata geçirmektir. 5176 sayılı Kanun'da kamu görevlilerinin tabi olacakları etik davranış ilkelerinin yasal çerçevesi çizilmeden, etik ilkeleri tanımlama görevi Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na bırakılmıştır. Etik davranış ilkelerinin kısaca kanunda tanımlanması ve ana hatlarını belirlenmesi gerekir.**

- Erklere birini dışarıda bırakan etik sistemi her an çökmeye mahkumdur. Bu bağlamda, devlette etik ilkelerin hayata geçirilmesi, üç erkin tabi olacağı etik davranış kurallarının, erklerin kendi özellikleri göz önünde bulundurularak ayrı ayrı düzenlenmesini, yaptırımlara bağlanılarak, etkin uygulamayla hayata geçirilmesini gerekli kılmaktadır. **Yasama ve yargı mensupları için de ivedilikle etik davranış kuralları yürürlüğe sokulmalıdır.**

- Avrupa Konseyi Kamu Görevlileri için Model Davranış Kuralları ve uluslararası uygulamalar dikkate alındığında **üniversitelerin ve silahlı kuvvetlerin de kapsama dahil edilmesi gerektiği açıktır.** Zira yasanın, üniversitelerin veya TSK'nin mevcut özerkliğini zedeleyici ve ortadan kaldıracı bir etkisi bulunmamaktadır.

- Yaptırım mekanizmaları kanunların uygulanmasını sağlayan en etkili yollardır. 5176 sayılı Kanun etik ihlallerle ilgili yalnızca Resmi Gazete'de yayınlanma yaptırımını öngörmektedir. Bu dar kapsamlı yaptırımın yönetmelikle düzenlenen etik standartların hayata geçirilmesinde etkili olamayacağı açıktır. Bazı ülkelerde kamu yönetiminde etik ile ilgili kanunlarda disiplin cezaları öngörülmüştür. Yasa değişikliği ile mevcut kanuna etkili yaptırım mekanizmalarının eklenmesi Türkiye'de etik standartların hayata geçirilmesi için gereklidir. OECD'nin 1998 tarihli "Kamu Hizmeti'nde Etik İlkelerle İlgili Tavsiye Kararı"nda da etkili bir altyapının etkili yaptırım mekanizmalarıyla desteklenmesi gerektiğine vurgu yapılmaktadır. **Kanun'da belirlenen etik davranış ilke ve kurallarının ihlali durumunda uygulanacak yaptırımlar raporun EK-1 kısmında yer alan Model Etik Kanunu ile uyumlu olacak şekilde yeniden düzenlenmelidir.** Bununla birlikte kamuoyuna ihlalle ilgili bir duyurma söz konusu olursa da bunun toplumun daha geniş kesiminin haberdar olabileceği tarzda yapılması daha doğru olacaktır. Bu bağlamda Resmi Gazete'de ifşa etme yaptırımının yanında, yüksek tirajlı ilk üç gazetede de kişilerin ve ihlallerin ifşa edilmesi gerekir.

- Düzgün raporlama ve yayınlama etik dışı faaliyetlerin yetkililer ve kamuoyu tarafından denetimi için oldukça büyük önem arz etmektedir. Kanunda disiplin kurullarının etik ihlal başvurularını düzenli olarak raporlaması ve yıl sonunda bu raporların Etik Kurulu tarafından denetlenmesiyle ilgili bir hüküm bulunmamaktadır. Kurulun bu başvuruları raporlayıp, bunları özel yaşamın gizliliği ilkesini ihlal etmeksizin yayımlaması, şeffaflık açısından gereklidir.

- Kurulun kendi sekreteryasının kurulması gereklidir.

Etik davranış kodu niteliğinde hazırlanmış olan 5176 sayılı Kanun'un uygulama yönetmeliğine ilişkin öneriler EK-2'de aşağıdaki gibi sıralanmıştır:

- Çıkar çatışmasıyla ilgili hüküm, kamusal hizmet sunmaya aday kişinin potansiyel çıkar çatışması halinde nasıl davranması gerektiğini düzenlemediğinden eksik bulunmuştur. Potansiyel çıkar çatışması hali varsa kamu çalışanı bunu üstüne ve etik memuruna veya kurum içerisinde etik komisyonu kurulmuşsa bu komisyona bildirmelidir. Ayrıca kamusal hizmet sunmaya aday biri ya da kamuda göreve yeni başlayan kişi tarafından beyan edilen herhangi bir çıkar çatışması göreve atanmadan önce çözüme bağlanmalıdır.

- Yönetmelikte hesap verebilirlik ilkesinin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Hesap verebilirlikle ilgili hüküm, kamu görevlilerinin sorumlulukları konusunda cevap verebilir olmalarını, rapor edebilmelerini, açıklama yapabilmelerini, yükümlülüklerini üstlenip kamusal değerlendirme ve muhakemeye her zaman açık ve hazır olabilmelerini kapsamalıdır.

- Kamu görevlilerinin aldıkları tüm kararlar ve yaptıkları tüm işlerde mümkün olduğunca saydam olmaları ilkesine vurgu yapılmalıdır. Kamu görevlileri karar alma sürecinde bu kararların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmalıdır. Mevcut koşullara, kararlara ve eylemlere dair bilgi erişilebilir, görünür ve anlaşılır olmalıdır.

- Yönetmeliğe uluslararası belgelerde tanımlanan sadakat, liyakat, profesyonellik ve liderlik ilkelerinin eklenmesi gerekmektedir.

- OECD'nin 1998 senesinde yayınladığı "Kamu Görevlileri İçin Etik İlkelerle İlgili Tavsiye Kararı"nda da olduğu gibi etik dışı faaliyetlerin yaptırımı tabi tutulmasının yanında yüksek davranış standartlarının ödüllendirilmesi gerekir. Yönetmeliğe yüksek etik davranış standartlarının ödüllendirilmesiyle ilgili hükmün eklenmesi gereklidir.

- Yönetmelikteki kavramların yorumunun Kamu Görevlileri Etik Kurulunca yapılacağına dair bir hüküm eklenmelidir.

- Uluslararası uygulama incelendiğinde kamu görevlileriyle ilgili etik kodlarda kamu hizmeti sırasında ve sonrasında istihdama dair ayrıntılı düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Yönetmeliğe kamu görevi sırasında ve sonrasında istihdamla ilgili hükmün eklenmesi gereklidir. İstihdam kısıtlamalarının hangi süreler için geçerli olduğunun da açıkça belirtilmesi şarttır. İdeal bir etik kod kamu görevlilerinin hak ve yükümlülüklerini açık ve anlaşılır bir biçimde ortaya koymalıdır.

- Yönetmeliğe konferans ve seminerlere katılma ve onursal ücretle ilgili hükmün eklenmesi gerekmektedir.

- Hediyelerin bu yasağı delmek amacıyla kötü niyetle ve bu yönetmeliği dolanmak amacıyla taksitle veya parça parça getirildiği durumlarda yönetmeliğin ruhunun göz önüne alınacağı belirtilmelidir.

- Yönetmeliğin hediyelerle ilgili hükmünde hediye kapsamı dışında bırakılan bağış mevzuunun tekrar gözden geçirilmesi gerekmektedir. Yönetmelik metninden bağışla ilgili düzenleme çıkarılmalı ve bağışlar hediye yasağı kapsamına dahil edilmelidir.



- Kamu görevlilerinin imzalamakla yükümlü oldukları etik sözleşmesinin ihlali söz konusu olduğunda öngörülen yaptırım belli değildir. Bu sözleşmenin ihlalinin Kanun'da belirlenen yaptırma tabi olacağına belirtilmesi, kamu görevlilerine yükümlülüklerinin etkili ve kolay bir yoldan aktarılmasını sağlar.

- Yönetmelikte düzenlenen eğitim mevzusunun hangi periyodlarla yapılacağı düzenlenmemiştir.

- Kurum ve kuruluşların düzenleyecekleri etik davranış kodlarındaki standartların bu yönetmelikte belirlenen standartlardan daha aşağı olmaması gerekir.

- Kurumlar tarafından düzenlenen etik kodların Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nca gözden geçirilmesi ve onaylanması gerekmektedir.

- Etik dışı faaliyetlerin kurumsallaştığı ve belirli kurum ve kuruluşlarda iyice yaygınlaştığı durumlarda, buna dair duyurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kurumu ikaz etmesi, ikaza rağmen tekrarlanırsa kurum isminin Resmi Gazete'de yayımlanması öngörülmelidir.

- İhbar edenlerin kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin ortaya çıkartılmasında taşıdıkları önem dolayısıyla korunmalarıyla ilgili hükmün yeniden düzenlenmesi gerekir.

- Çıkar çatışması durumu dolayısıyla özel bir çıkar temin eden kamu görevlisi ve aynı zamanda özel kişi ve kuruluşları ihbar edenler ödüllendirilmelidir. İhbarcılarının ödüllendirilmesi, kamu yönetiminde etik ilkelerin uygulanması için teşvik edici bir araçtır. Dolayısıyla yönetmeliğe ödüllendirmeye ilişkin bir madde eklenmelidir.

- Yönetmelik hükümlerinin açık ve anlaşılır bir dille yazılması ve kamu çalışanlarının etik davranış ilkeleri konusunda sahip oldukları hak ve yükümlülükleri hiçbir yanlış anlaşılmaya mahal vermeyecek şekilde düzenlenmesi gereklidir. Yönetmelik hükümlerinin ihlali söz konusu olduğunda uygulanacak yaptırımla ilgili düzenleme eksiktir. Bu düzenlemenin Kanun'da yapılması gerektiği gibi yönetmelikte de belirtilmesi gereklidir.

Türkiye'de etik yasal altyapı yalnızca yukarıdaki kanun ve yönetmelikten ibaret değildir. Etik davranış kuralları aynı zamanda Devlet Memurları Kanunu'nda, Türk Ceza Kanunu'nda ve bir dizi başka kanunla düzenlenmektedir.

Etik altyapıya ilişkin diğer mevzuatın incelenmesi neticesinde aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır:

- Devlet memurlarının görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan ötürü yargılanmalarını izin sistemine bağlayan Anayasa, 657 sayılı Kanun ve 4483 sayılı Kanun'un ilgili maddeleri değiştirilmeli veya yürürlükten kaldırılmalıdır. Kamu görevlileri görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan ötürü genel hükümlere göre soruşturulmalıdır.

- Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşlere Dair Kanun'da suçun unsurları olarak "yönetiminde buldukları daire, idare, kurum ve kuruluşlara karşı" işlenmesi kuralı sayılmaktadır. Bu unsur uygulamada, bu suçun oluşmasını önemli ölçüde zorlaştırmaktadır. Çünkü gö-

revden ayrılan kamu görevlisinin bu şekilde görev aldığı anda suçun oluşabilmesi, kişinin aldığı görev sebebiyle yönetiminde bulunduğu kamu idaresine karşı işlenmesini gerektirmektedir. Bu durum, kanunun uygulama alanını daraltmakta, dolayısıyla kamu görevinden ayrılanların kamudaki faaliyet alanlarıyla ilgili olarak, özel sektörde rahatça görev almalarına olanak sağlamakta, kanunun amacını bertaraf edebilmektedir. Anılan unsurun kanun metninden çıkarılarak, amacına uygun olarak kanunun uygulama alanının genişletilmesi, ayrıca ceza miktarının artırılması yerinde olacaktır.

- Kanunda görevden ayrılan kamu görevlileri için yasaklama ve ceza hükmü getirilmesine karşın, kanunun 2'nci maddesi anlamında yasaklı dönem içinde anılan kişileri çalıştıran özel sektör görevlileri için bir yasaklama ve ceza hükmü getirilmediği görülmektedir. Burada bir yasaklama ve ceza hükmü gerekmektedir.

- 2531 sayılı Kanun'da, kamu görevinden ayrıldıktan sonra yapılacak işler açısından sınırlama getirilmekle birlikte, üst düzey görevlere bilgi ve becerilerinden yararlanmak üzere özel sektör çalışanları arasından yapılacak atamalarda, herhangi bir kural, kayıt ve sınırlama bulunmamaktadır. Bu tarz çıkar çatışması düzenlemeleri yapılırken hiçbir şekilde kamu görevlisinin kişisel menfaatinin kamudaki sorumluluğunun önüne geçmesi engellenir.

- 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet Yolsuzlukla Mücadele Kanunu'na yapılan en önemli düzenlemelerden biri, son olarak verilen mal bildirimlerinin yetkili merci tarafından daha önceki bildirimler ile karşılaştırılması yükümlülüğüdür. Fakat bu karşılaştırmanın hangi hükümlere göre yapılacağı düzenlenmemiştir. Hangi hükümlerin uygulanacağını açıkça belirtilmesi gerekir.

- Kanun'un 3'üncü maddesi kamu görevlilerinin genel anlamıyla Türk uyruğunda olmayan herhangi bir özel veya tüzel kişi veya kuruluştan aldıkları, belli bir değerin üzerindeki hediyeleri görevli oldukları kurumlara teslim etme zorunluluğu getirmekte, Türk uyruğunda olan kişi ve kurullardan kabul edilebilecek hediyeler ile ilgili bir düzenleme öngörmemektedir. Buna karşılık, 657 sayılı Kanunu'nun 29'uncu maddesiyle kamu görevlilerinin hediye kabul etmeleri tamamıyla yasaklanmıştır. Düzenlemeler çelişkili görülmektedir; çelişkiyi ortadan kaldıracak biçimde değiştirilmelidir.

- 3628 Sayılı Kanun'un 17'nci maddesinin yürürlükten kaldırılması gerekmektedir. Bu hüküm yolsuzluk suçlarında dahi vali, kaymakam ve müsteşarlara yargısal ayrıcalık getirmektedir.

- Mal bildirimlerinin yinelenmesi için öngörülen beş yıl uzun bir süredir. Bu sürenin, kamu görevlilerinin tümü için bir seneye indirilmesi bildirim formlarının önceki yıllar bildirimleri ile kıyaslamaları içerecek ve değişmelerin nedenlerini, artışlarının kaynaklarını gösterecek bir yapıya kavuşturulması yararlı olacaktır.

Saydamlık, kamu yönetiminde etik ilkelerin hayata geçirilmesi için oldukça önemli bir önkoşuldur. Dolayısıyla saydamlıkla ilgili adımların dikkatlice atılması, eksikliklerin bir an önce tamamlanması ve hataların düzeltilmesi gereklidir. Türkiye'de saydamlıkla ilgili yapılan tespitler şunlardır:

- İdarenin karar alma süreci ve işlem yapması sırasında konu sadece çok az sayıda görevli ve yetkili tarafından bilinebildiğinden ilgililer ancak sonuçta ve herşey tamamlandığında haberdar olabilmektedirler.

- İdarenin karar alma sürecine ilgililerin “meşru” yollardan katılabilme olanakları bulunmadığı gibi yapılan işlem ve eylemlerin sonuçlarına da katlanma zorunluluğu vardır.

- Bireylerin hangi düzey ve aşamada olursa olsun yönetimin karar alma sürecine demokratik yollardan ve hukuksal olarak katılabilme olanakları oldukça az istisna dışında halen yoktur.

- Türk kamu yönetimi sisteminde kamu kurumlarının birbirleriyle ve yurttaşlarla olan iletişim ve ilişkilerinde yaygın ve yoğun bir gizlilik kültürü ve pratiği hakimdir.

- Yurttaşların, medyanın ve sivil toplum örgütlerinin kamu hizmetlerinin tasarlanması, yürütülmesi ve değerlendirilmesi süreçlerine yeterli ilgiyi düzenli ve sürekli bir biçimde göstermeye başlamaları ise ancak son yıllarda olmuştur.

- Ülkemizde bilgi edinme hakkı, uluslararası gelişmelerin aksine olarak, yönetsel usul yasası, kamu toplantılarının açık konuma getirilmesi, halkın kamusal kararlara katılımı, bireysel gizliliğin korunması yasası ve yabancılarla da dava açma hakkı tanınması gibi kavramlarla desteklenmiştir. Bu kavramlarla desteklenmeyen bilgiye erişim hakkı saydamlığın sağlanmasına olması gerekenden çok daha az katkı sağlayacaktır.

- Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun yürürlüğe girmesinin üzerinden bir sene geçmesine rağmen halen altyapı çalışmaları tamamlanmamıştır. Ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarında saydamlık kültürü henüz oturmadığından saydamlığın kurumsallaştığından söz etmek ise mümkün değildir.

- Bilgi Edinme Hakkı Kanunu bazı eksiklikleri ihtiva etmektedir. Bilgi edinme hakkının etkili bir şekilde gerçekleştirilmesi için kamu yönetimlerine yeteri kadar sorumluluk yüklenmemiştir. Yasa yurttaşlar tarafından sorulması durumunda kamu yönetimlerine yanıt verme yükümlülüğü getirmekte ancak, yönetimin çalışmalarının gerçekçi bir şekilde topluma yansıtılması ve istenmemiş olsa dahi çalışma alanını oluşturan konularda kamuya dönemsel çalışma raporları verilmesini öngörmemektedir. Kamu yönetimlerine bilgi edinme hakkının daha anlamlı, içerik bakımından daha zengin ve uygulama açısından daha işlevsel kılınmasını sağlamak yolunda herhangi bir sorumluluk verilmediği görülmektedir.

Saydamlıkla ilgili saptamalar ışığında EK-4'te belirtilen önerilerden bazıları şunlardır:

- Öncelikle halkın karar alma sürecine katılımı için gerekli yasal çerçevenin hazırlanması şarttır. Saydamlığın unsurlarından olan bilgiye erişim, danışma, aktif katılım ve e-devlet kavramlarının uluslararası örnekler de göz önünde bulundurularak hayata geçirilmesi, bu alanda yasal, kurumsal yapıların ivedilikle kurulması gerekmektedir.

- ÇED Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesi ile ülkemizde ilk kez halkın bir karar alma ve planlama sürecine katılmasına yasal olanak verilmiştir. Yapılan halk toplantısının sonucu ve bağlayıcılığı istenilen düzeyde olmamakla birlikte böyle bir hakkın düzenlemesi halkın yönetimin kararlarına katılımı saydamlık, toplantıların açıklığı ve gün ışığında yönetim kavramları açılarından önemli bir gelişme olarak kabul edilmelidir. Bu yönetmelikteki düzenlemenin diğer alanlarda da yapılması gerekmektedir.

- Halkın bilgiye erişim hakkının kullanılmasıyla ilgili bilgilendirilmesi gerekmektedir. Halen vatandaşların çoğu bilgiye erişim haklarının kapsamını ve usullerini bilmemektedir.

- Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nda düzenlenen hükümlere uymayan kamu görevlisine nasıl bir yaptırım uygulanacağı belli değildir. Bilgiyi vermeyen kamu görevlisinin işlediği suç görevi ihmal suçunun unsurlarıyla örtüştüğünden, bunun açıkça kanunda belirlenmesi gerekmektedir.

- Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'na göre “kurum ve kuruluşların faaliyetlerini yürütmek üzere, elde ettikleri görüş, bilgi notu, teklif ve tavsiye niteliğindeki bilgi veya belgeler, kurum ve kuruluş tarafından aksi kararlaştırılmadıkça, bilgi edinme hakkı kapsamındadır”. Burada geçen “kurum ve kuruluş tarafından aksi kararlaştırılmadıkça” ibaresi bilgi edinme hakkını kısıtlayıcı niteliktedir. Üstelik bu ibare sebebiyle bu kanunun amacına ulaşamayacağına dair eleştiriler de gittikçe artmaktadır. Bu madde kapsamına giren bilgi ve belgeleri edinme hakkını bütünüyle işlevsiz hale getirmektedir. İdareye, hiçbir somut ölçüye bağlanmaksızın, bu yöndeki talepleri reddetme; dolayısıyla da bu hakkı kullanma imkanını ortadan kaldırma yetkisi ve fırsatı verilmiş olmaktadır. Bu ibare yönetimin keyfi kararlarına yol açabilecek nitelikte görülmektedir, kanun metninden çıkartılması şarttır.

- Kanun'a göre “gizliliği kaldırılmış olan bilgi veya belgeler, bu kanunda belirtilen diğer istisnalar kapsamına girmiyor ise, bilgi edinme başvurularına açık hâle gelir”. Bu maddeye göre “gizliliği kaldırılmış olan bilgi veya belgeler” bile, otomatik ve koşulsuz olarak, “bilgi edinme başvurularına açık hale gelmemekte”, bunların bilgi edinme hakkına konu olabilmesi “bu kanunda belirtilen diğer istisnalar kapsamına girmiyor olmaları” koşuluna bağlanmaktadır. Bir bilgi ya da belge üzerindeki “gizliliğin kaldırılmış olması”, onun “herhangi bir sebeple” ulaşılabilirliğini engelleyen unsurun artık geçerli olmaması koşulunu gerektirir ve bu anlama gelir. Bu madde genel olarak ulusal mevzuatta özel olarak da bu kanunda başlı başına bir sorun öbeği oluşturan “gizli bilgi ve belge” kategorisine, mutad olmayan ve hakkı kayıtlayıcı yeni unsur eklemektedir. Bu Kanun'da belirtilen “istisnalar kapsamına girmiyorsa” ibaresinin kaldırılması şarttır.

- Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu bir bilginin devlet sırrı içeriğine sahip olduğu ve dolayısıyla verilemeyeceğine karar verirse, bu karara karşı idari yargı yolunun açık olması gerekir. Nihayetinde de Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'ndan sonra bilginin sır olup olmadığına karar verecek ve kavramı yorumlayacak erk yargı olmalıdır. Devlet sırrı denilerek verilmeyen bilgiler yargı tarafından incelenilmeli ve sır olup olmadığına dair verilen nihai karar yargıya ait olmalıdır.

- Devlet sırları ve gizlilik kavramlarının tanımının açıkça yapılmış ve kapsamlarının belirlenmiş olması gereklidir. Kimin bir bilginin devlet sırrı olduğuna karar vereceği de açıkça saptanmalıdır. Böyle açık ve anlaşılır tanımların ve saptamaların yapılmadığı bir sır mevzuatı, idareye bilgi ve belgelere komuoyuna vermemek için oldukça elverişli bir fırsat tanımaktadır. Böyle bir fırsat da her daim saydamlığa karşı bir tehdit niteliğinde olacaktır.

Kamu yönetiminde çıkar çatışmaları ve etik dışı faaliyetler yaygınlaşmış ve aleni bir hal almıştır. Haklarında yolsuzluk ve rüşvet iddiaları bulunan, yargıya intikal etmiş yolsuzluk dosyaları bulunan kamu görevlilerinin çağdaş ülkelerdeki uygulamanın aksine istifa etmeye yanaşmadığına

rastlanabilmektedir. Hatta, kamu görevlilerine Anayasa ve özel kanunlarla tanınmış yargısal ayrıcalıklar sağlayan ve bu konudaki evrensel uygulamalarla bağdaşmayan memur yargılama sistemi nedeniyle, çıkar çatışması, hukuk dışı ve etik dışı faaliyet iddiaları yargının önüne gelemeden sonuçlanabilmektedir. Bu durum, kamu görevlilerine ayrıcalıklı bir statü kazandırmakta ve etik dışı faaliyetlerin giderek artmasına neden olmaktadır.

Anayasa'nın erkler ayrılığı ve eşitlik ilkelerine, yargılamanın birliği prensibine aykırı olan çağdaş demokratik ülkelerin seneler önce terk ettikleri özel memur yargılaması sisteminin kaldırılması kamu yönetiminde etik davranış ilkelerinin yerleşmesi yönünde atılmış ciddi bir adım olacaktır. Anayasa'nın 129'uncu maddesi başta olmak üzere, EK-3'te sıralanan ayrıcalıkların dayanağı olan tüm hükümlerin ele alınması gerekmektedir.

Ayrıcalıkların kaldırılması için yapılan öneriler şunlardır:

- Anayasa'nın 129'uncu maddesinin son fıkrası yürürlükten kaldırılmalıdır.
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanun'unun 24'üncü maddesi değiştirilmelidir.
- 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmalıdır.
- Özel kanunlarda düzenlenen ve kamu görevlilerinin yargılanması için izin sistemi öngören maddelerde değişiklikler yapılmalıdır.
- Kamuda ayrıcalıklar kaldırılırken suçsuz kamu görevlilerinin mağdur edilmesinin engellenmesi için asılsız suçlamalarda bulunan kişiler için cezalar öngörülerek bu iftiralar caydırılmalıdır.

Kamu gücünü ellerinde bulunduranların bu gücü suistimal ettiklerinde hesap vermemeleri ve yukarıdaki hükümlerle oluşturulan ayrıcalıkların sağlanması kamu yararı amacına hizmet etmemektedir. Ayrıcalıkların kaldırılmasıyla kamu idaresi daha saydam, daha hesap verebilir ve daha etkin olacaktır. Ayrıcalıkların olmadığı, etik davranış ilkelerinin toplum ve kamu görevlileri tarafından hayatlarının bir parçası olarak kabul edildiği bir toplumda geleceğe güvenle bakılabilecektir.

Devlet yönetiminde etik bilincin en tepeden aşağıya kadar var olması bir siyasal sistemin iyi işleyişinin garantilerinden birisidir. Gelişmekte olan ülkelerde ekonomik, siyasi, sosyal sistemlerinin gelişiminin sağlanması için öncelikle atılan adım, toplumda etik standartların yerleştirilmesi yönünde çalışmalara başlamaktır. Çok köklü bir devlet ve kamu geleneğinden gelen Türk Kamu Yönetimi bu raporda bahsedilen çağdaş etik kural ve standartları hızlı ve etkili bir biçimde, vakit kaybetmeden uygulamalıdır. Yasama, yürütme ve yargı erkleri, devlette etiği en yüksek standartlarda uygulama konusunda, üzerlerine düşen ödev ve sorumlulukları hayata geçirilmelidir.

Toplumda etik bilincin yerleştirilmesi, ancak devleti meydana getiren bütün erklerin -yasama, yürütme, yargı- ortak çabasıyla mümkün olabilir. Devleti meydana getiren bütün erklerde etkili olacak etik altyapı oluşturulmalı, saydamlık ve hesap verme mekanizmalarıyla desteklenip faaliyete geçirilmelidir. Devletin bir bütün olarak etik ilkelere bağlı bir Şekilde faaliyet göstermesi bekleniyorsa yürütmeyle birlikte yasama ve yargı sisteminde de etik ilkelerin belirlenmesi, saydamlığın sağlanması, ayrıcalıkların kaldırılması, etik davranış yasaları ve kodlarının düzenlenip bir an önce yürürlüğe sokulması gerekmektedir. **Ancak bu Şekilde, temiz ve halkı dinleyen siyaset, dürüst ve hesap verebilir bürokrasi, adil ve süratli işleyen yargı, açık ve katılımcı toplum ideali gerçekleştirilebilir.**



# KAYNAKÇA





## KAYNAKÇA

### Kitap-Makale

AKBULUT, Erol tarafından Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nde 19-22 Aralık 2003 tarihinde düzenlenen "Türkiye Sorunlarına Çözüm Konferansı"nda Tebliğ.

AKTAN, Can, (2002), Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri, Ankara, Hak-İş Yayınları.

ALLAN, William, Taryn Parry, (2003), "Fiscal Transparency in EU Accession Countries, Progress and Future", IMF Working Paper, WP/03/163 ,Washington D.C.

ARTUK, Emin, Ahmet Gökçen, Caner Yenidünya, (2002), Ceza Hukuku Özel Hükümler.

BARAN, Zeyno. (2000), "Corruption: The Turkish Challenge", Journal of International Affairs, 54, No. 1.

BAYAR, Yavuz, (1979), "Türk Kamu Yönetiminde Rüşvet," Amme İdaresi Dergisi, 12 ( 3).

BISHOP Patrick, Carmel Connors, Charles Sampford, Eds, (2003), Management, Organisation and Ethics in the Public Sector (Law, Ethics and Governance), Ashgate Publishing.

BOWMAN, J. S., Frederick A. Elliston Eds., (1988), Ethics, Government and Public Policy: A Reference Guide, Greenwood Press.

CEM, İsmail, (1989), Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi, İstanbul, Cem Yayınevi.

ÇELİK, Kemal, (Eylül 2003), "E-Devlet ve Yeniden Yapılanma", Türk İdare Dergisi, S. 440.

ÇUKURÇAYIR, Akif M., (Nisan-Ekim 2001), "Hülya Eşki, Kamu Hizmeti Sunumunda Yeni Yöntemler", S. Ü. İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Yıl: 1, Sayı:1-2.

DEMİRKOL, Selami, (Haziran, 2001), "İdare Hukuku'nda İdari Rejim Olgusu ve Hukuk Devleti İlişkisiyle İlişkisi", Türk İdare Dergisi, Sayı: 431.

Devlet Memurları Elkitabı, (1986), Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, No: 216.

DOĞAN, Bülent, (Aralık 2004), "Memur Yargılama Sistemini Oluşturan Tarihsel ve Toplumsal Koşullar", Türk İdare Dergisi, Sayı 445.

DÖNMEZER, Sulhi, (1984), Ceza Özel Hukuku Dersleri.

EKİCİ, Şerafettin, (Nisan 2004), “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Üzerine”, Güncel Hukuk, 4:18-21.

EKEN, Musa, (Haziran 1994), “Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı”, Amme İdaresi Dergisi, C.27, Sayı 2.

ERMAN, Sahir, Çetin Özek, (1992), Ceza Hukuku Özel Bölüm: Kamu İdaresine Karşı İşlenen Suçlar.

GEMALMAZ, Mehmet Semih, (2004), Türkiye’de Bilgi Edinme, Düşünce, İfade ve İletişim Mevzuatı.

GİRİTLİ, İsmet, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner, (2001). İdare Hukuku.

GÜLMEZ, Mesut, (Aralık 1983)“Sözleşmeli Personel Anayasa ve Uluslar arası Kurallar”, Amme İdaresi Dergisi, c:21, s:4.

GÜRAN, Sait, (Eylül 1994), “Anayasa’nın 128 ve 129’uncu Maddeleri Yönünden Kamu Görevlileri ve Bakanların Durumu”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 17, Sayı 3.

HEPER, Metin, (1973), Modernleşme ve Bürokrasi.

HAYNES, Johnson,(14 Mayıs 1986), “Private Gain, Public Trust”, Washington Post.

KARADUMAN, Mehmet, (1982), Memur Muhakemesi Hukuku ve Memur Suçları, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını.

KARKIN, Naci, (Aralık, 2004), “Kamu ve Özel Sektör Yöneticilerinin Liderlik Davranışları: Bir Literatür Analizi Denemesi”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 445.

KELMAN, Steven, (1993), “What is Wrong with the Revolving Door?”, Public Management: The State Of The Art, (Ed. Barry Bozeman)

KEYMAN, Orhun, (1989), Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku, İstanbul.

KNEEDLER, Edwin S, (1980), “The Revolving Door- Should it be Stopped?”, Administrative Law Review, 32.

KURAN, N. Hüseyin, (2005), Türkiye için E-devlet Modeli: Analiz ve Model Önerisi İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

MARTIN, David, (28 Ekim 1985), "Participating in Privately Sponsored Seminars or Conferences for Compensation", U.S. Office Of Government Ethics Memo.

MOE, Ronald, Robert Gilmour, (Mart/Nisan 1995), "Rediscovering Principles of Public Administration: The Neglected Foundation of Public Law", Public Administration Review, Cilt 55, No. 2.

MORGAN Thomas D., (1980), "Appropriate Limits on Participation by a Former Agency Official in Matters Before an Agency", Duke Law Journal.

NELSON, P. J., (2001), "Transparency Mechanisms at the Multilateral Development Banks", World Development, 29 (11).

NOLAN, Beth, (1992), "Public Interest, Private Income: Conflicts and Control Limits on Outside Income of Government Officials", Northwestern University Law Review, 87.

NOLAN, Beth, (1976), "The Corporate Termination Bonus for Executives Entering Public Service: Proper Government Recruiting Aid or Conflict of Interest", Southern California Law Review, 49.

ÖZAY, İl Han, (2004), Günışığında Yönetim.

ÖZAY, İl Han, (Nisan, 2004), "İdari Usul Yasası", Güncel Hukuk, , 4:14.

ÖZBUDUN, Ergun, (2000), Türk Anayasa Hukuku.

ÖZSEMERÇİ, Kemal, (2003), Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri.

Öztekin, Ali, (Mart 2002), "Katılımcı Kamu Yönetimi", İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No: 26, İstanbul.

ÖZTÜRK, Namık Kemal, (Aralık, 2004), "Kamu Yönetiminde Verimlilik", Türk İdare Dergisi, Sayı: 445.

SAĞSAN, Mustafa, , (Kasım, 2001), "E-Devlet Toplumların Yeni Umut Işığı mı?", Stratejik Analiz Dergisi, CİLT: 2, SAYI: 19

SELÇUK, Sami, (1997), Memur Yargılaması Hakkında, TÜSİAD-T/97-209.

TARHAN, Bülent, (24 Ekim 2004),“Yargı İmtiyazı Cenneti (mi)?”, Radikal.

TEKELİ, İlhan, Gencay Şaylan, (1974), “Rüşvet Kuramı”, AİD., C: 7, S.: 3.

TEMİZEL, Z., (1997), Yurttaşların Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı-Ombudsman.

THOMPSON, Dennis F., (1995), Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption.

ULUSOY, Ali, (2004), “Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri”, , Günışığında Yönetim, İl Han Özay.

VAROL, Muharrem, (1993),“Örgüt Sosyolojisine Giriş”, A.Ü. İletişim Fakültesi Yayınları, Ankara.

WALDEN, Gregory S., (1996), On Best Behaviour: The Clinton Administration and Ethics in Government.

YAŞAMIŞ, Firuz Demir, (Eylül, 2004), “Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları Açısından Bilgi Edinme Hakkı”, Türk İdare Dergisi, S. 444.

YAYLA, Y., (1998), “Türkiye İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler”, Türkiye’de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar Ve Yeniden Yapılanma Arayışları, (Ed. Davut Dursun).

YÖRÜKER, Sacit, (2-3 Nisan 2003), “Yeni Konseptler ve Gelişmeler Temelinde Kontrol ve Denetim Sistemlerimize İlişkin Bir Değerlendirme”, 2. Kamu Mali Yönetim Reformu Arenası, Sunum Metni, Ankara.

## **Raporlar**

ATİYAS, İzak, Şeref Sayın, (2000), Kamu Maliyesinde Saydamlık, TESEV Yayınları.

BATUM, Süheyl, Feridun Yenisey, Celal Erkut, Sibel İnceoğlu, (2003), Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Adil Yargılanma İlkesi Işığında Hukuk Devleti ve Yargı Reformu, TÜSİAD Raporu, Yayın No. Tüsiad-T/2003/12-369.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teftiş Kurulu, 2. Araştırma Raporu, (1993), 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna Dair Uygulama Esasları, Başbakanlık, Yüksek Denetleme Kurulu, 1991 Yılı KİT Genel Raporu, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı, 8. Beşyillik Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasını ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, (2000), Ankara.

EMİL, Ferhat, Hakan Yılmaz, (Aralık, 2004), Mali Saydamlık İzleme Raporu, TESEV Yayınları.

European Union, Ten Principles for Improving the Fight Against Corruption in the Candidate Countries.

LANGFORD, (Ocak 1991), John W., The International Experience: Reflections on the Way Ahead, Do Unto Others: Ethics in the Public Sector, Avustralya Kraliyet Kamu İdaresi Semineri Raporları.

New York State Ethics Commission Advisory Opinion 98-19, (23 Kasım, 1998).

Avrupa Birliği Komisyonu, Türkiye ile İlgili İlerleme Raporu, (9 Kasım 2005).

OECD Country Reviews, Turkey, (Ekim 2004).

Office of Government Ethics Regulations on Private Travel Payments, 102nd Congress, 2nd Session, (5 Mart, 1992).

T.B.M.M. Tutanak Dergisi, Dönem: 22, Cilt: 76, Yasama Yılı: 3, 64. Birleşim, (1 Mart 2005).

Kamu Yönetimi Reformu Araştırması, (2002), TÜSİAD Raporu.

U.S. House of Representatives, Committee on the Judiciary, Subcommittee on Administrative Law and Governmental Relations Hearing, Restrictions on the Post-Employment Activities of Federal Officers and Employees, 100th Congress, 2nd Session, (4 Mayıs, 1988).

U.S. Department Of Agriculture - Office Of Ethics, Ethics Issuance: No: 99-2, Tarih: (7 Ocak, 2000-2 Nisan 2004 Tarihinde Yenilenmiştir.).

World Bank World Development Report: A Better Investment Climate For Everyone.

10/9 Sayılı Meclis Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu Raporu, (2003).

Yargı Kararları

E. 1994/71, K. 1995/23, T. 23.6.1995; R.G.T. 20.3.1996/Sy. 22586.

Öz.D.04.03.1947T.K.173/116.

Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E. 1980/4-1714, K. 1983/803, T. 14.9.1983 (Yargıtay Kararları Dergisi, Cilt. 9, Sayı: 11, s. 1587-1606).

Anayasa Mahkemesi Kararı Esas Sayısı: 1989/4, Karar Sayısı: 1989/23, Karar Günü: 16.5.1989.

Anayasa Mahkemesi Kararı, E. 1976/1, K. 1976/28, k.t. 25.5.1976, AMKD, Sayı 14, s. 189.

Anayasa Mahkemesi Kararı, E. 1991/29, K. 1992/12, K.G: 27.2.1992.

Dan. 2. Dai. E:2000/3172, K:2000/3988.

Dan. 2. Dai.28.02.2001, E:2001/94, K:2001/533).

(Yargıtay 4.CD. 24.10.1989, E.1989/5884, K.1989/6415).

Danıştay 2. Dairesinin 09.05.1983 tarihli E:1980/3545, 1983/1290 sayılı Kararı.

Danıştay 2. Dairesinin 04.11.1994 gün ve E:1993/1521, K:1994/1817 sayılı Kararı.

Yargıtay Ceza Genel Kurulunun 25.04.1988 tarihli E:1988/171, K:1988/177 sayılı Kararı.

Anayasa Mahkemesi'nin 05.12.1968 günlü, E.1967/49, K.1968/60 sayılı Kararı.

## **İnternet Adresleri**

[www.basbakanlik.gov.tr](http://www.basbakanlik.gov.tr)

[www.memurlar.net](http://www.memurlar.net)

[http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2005/Resources/complete\\_report.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2005/Resources/complete_report.pdf)

[http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2004](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004)

<http://www.bayindirlik.gov.tr/turkce/birimbaslik.php?Birim=1&ID=45>

<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1989/K1989-23.htm>

[www.tesev.org.tr](http://www.tesev.org.tr)

<http://rf-web.tamu.edu/security/secguide/Ethics/Honorari.htm>

[http://www.yasayananayasa.ankara.edu.tr/belgeler/cb\\_veto/5186.html](http://www.yasayananayasa.ankara.edu.tr/belgeler/cb_veto/5186.html)

<http://www.usda-ethics.net/rules/rule14.htm>

[www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr)  
[www.adalet.gov.tr](http://www.adalet.gov.tr)  
[www.transparency.org](http://www.transparency.org)  
[http://www.transparency.org/pressreleases\\_archive/2004/2004.12.09.barometer\\_eng.html](http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2004/2004.12.09.barometer_eng.html)  
[http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2004](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004).  
[http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2005/Resources/complete\\_report.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2005/Resources/complete_report.pdf)  
<http://www.bayindirlik.gov.tr/turkce/birimbaslik.php?Birim=1&ID=45>.  
<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1989/K1989-23.htm>.  
<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras27TKYYolsuz.pdf>  
<http://rf-web.tamu.edu/security/secguide/Ethics/Honorari.htm>  
<http://www.usda-ethics.net/rules/rule14.htm>  
<http://www.zaman.com.tr/?bl=haberler&alt=&trh=20050326&hn=156770>  
<http://www.bmdcr.org.tr/makale22.htm>  
<http://www.public-standards.gov.uk/>.  
[www.bilgiedinmehakki.org](http://www.bilgiedinmehakki.org)  
[http://www.icisleri.gov.tr/yayinlar/inceleme\\_arastirma/bilgi\\_edinme\\_hakki.htm](http://www.icisleri.gov.tr/yayinlar/inceleme_arastirma/bilgi_edinme_hakki.htm)  
[www.eksenotomasyon.com](http://www.eksenotomasyon.com)  
[www.taek.gov.tr](http://www.taek.gov.tr),  
<http://www.antenna-tr.org/>  
<http://www.bmdcr.org.tr/makale15.htm>  
<http://www.aksam.com.tr/arsiv/aksam/2004/05/30/gundem/gundem1.html>  
[http://www.yasayanayasa.ankara.edu.tr/belgeler/cb\\_veto/5186.html](http://www.yasayanayasa.ankara.edu.tr/belgeler/cb_veto/5186.html)  
[www.saydamlik.org.tr](http://www.saydamlik.org.tr)  
[www.oecd.org](http://www.oecd.org)





EKLER



## **EK 1. Model Etik Kanunu**

### **Kamu Görevlileri Etik Davranış Kuralları ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunu**

#### **Bölüm I**

#### **Amaç ve Kapsam, Tanımlar**

##### **Amaç ve kapsam**

##### **Madde 1**

Bu Kanunun amacı, kamu görevlilerinin uymaları gereken, etik davranış ilke ve kurallarını belirlemek ve bu Kanun'un uygulanmasını gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesidir.

Bu Kanun, Türk Silahlı Kuvvetleri üyeleri, üniversiteler, kamu hizmeti gören özel organizasyonlarda istihdam edilen kişiler, genel bütçeye dahil 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 dahil tüm personeli kapsar.

Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, ve yargı mensupları hakkında bu Kanun hükümleri uygulanmaz.

##### **Tanımlar**

##### **Madde 2**

Bu Kanunda geçen;

- a) Kanun: Kamu Görevlileri Etik Davranış Kuralları ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunu,
- b) Kurum ve kuruluş: Birinci maddede geçen ve kapsama dahil kamu kurum ve kuruluşlarını,
- c) Kamu görevlisi: Birinci maddede geçen ve kapsama dahil kamu kurum ve kuruluşlarında görevli tüm personeli,
- d) Kurul: Kamu Görevlileri Etik Kurulunu,
- e) Etik davranış ilkeleri: Kamu görevlilerinin uyması gereken etik davranış ilkelerini,
- f) Etik davranış kuralları: Kamu görevlilerinin uyması gereken etik davranış kurallarını,

g) 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,

h) Hediye: 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 menfaati,

ı) Başvuru sahibi: Kanun kapsamında başvuru hakkını kullanarak Kurula veya yetkili disiplin kurullarına başvuran gerçek kişileri,

j) Bilgi: Kurum ve kuruluşların kayıtlarında yer alan 5176 sayılı Kanun kapsamında yapılacak inceleme ve araştırmalara ilişkin her türlü veriyi,

k) Belge: Kurum ve kuruluşların sahip oldukları 5176 sayılı Kanun kapsamında yapılacak inceleme ve araştırmalarla ilgili yazılı, basılı veya çoğaltılmış dosya, evrak, kitap, dergi, broşür, etüt, mektup, program, talimat, kroki, plan, film, fotoğraf, teyp ve video kaseti, harita, elektronik ortamda kaydedilen her türlü bilgi, haber ve veri taşıyıcılarını, ifade eder.

## **Bölüm II**

### **Kamu Görevlilerinin Uyması Gereken Temel Etik Davranış İlkeleri**

#### **Etik Davranış İlkeleri**

#### **Madde 3**

Kamu görevlileri aşağıda belirlenen etik davranış ilkeleri doğrultusunda kamu hizmeti ifa etmekle yükümlüdürler:

1- Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; sürekli gelişimi, katılımcılığı, saydamlığı, tarafsızlığı, dürüstlüğü, kamu yararını gözetmeyi, hesap verebilirliği, öngörülebilirliği, hizmette yerindenliği ve beyana güveni esas alırlar.

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

3- Kamu görevlileri, kamu görevinin ifası sırasında sergiledikleri tüm faaliyetlerde yürürlükteki kanunlara, etik davranış kodlarına ve tüm yasal düzenlemelere uygun davranırlar. Kamu görevlileri, karar verme aşamasında yasalara ve talimatlara uygun davranırlar.

4- 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 süreci boyunca aydınlatırlar.

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

6- 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.

7- Kamu görevlileri, takdir yetkilerini T.C. Anayasası'ndaki amaçlara ve etik davranış kodlarının ruhuna uygun olarak, kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda, her türlü keyfilikten uzak, tarafsızlık ve eşitlik ilkelerine bağlı kalarak kullanırlar.

8- Kamu görevlileri, gerçek veya tüzel kişilere öncelikli, 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 görevlileri, herhangi bir siyasi partiye üye olamazlar.

9- Kamu görevlileri, kamu makamlarının mevzuata uygun politikalarını, kararlarını ve eylemlerini engelleyemezler.

10- Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinden herkesin yararlanmasını sağlar. Kamu hizmetleri aynı durumda olanlara, aynı koşullara göre, aynı biçimde sunulur.

11- Kamu görevlileri, görevlerinin ifası sırasında hiçbir zaman kişisel çıkarlarının kamusal çıkarlar önüne geçmesine izin vermezler.

12- Kamu görevlileri, aldıkları tüm kararlar ve yaptıkları tüm işlerde mümkün olduğunca saydam olmalıdırlar. Kamu görevlileri karar alma sürecinde bu kararların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmalıdır. Mevcut koşullara, kararlara ve eylemlere dair bilgi erişilebilir, görünür ve anlaşılır olmalıdır.

13- Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasında sorumlulukları konusunda cevap verebilir olmalı, rapor edebilmeli, açıklama yapabilmeli, yükümlülüklerini üstlenip kamusal değerlendirme ve muhakemeye her zaman açık ve hazır olmalıdır.

14- Kamu görevlileri, kendi kararları ve eylemlerinden dolayı kamuya hesap verirler ve uygun denetime tabi tutulurlar.

15- Kamu görevlileri, gerek kamu görevinin ifası sırasında gerekse toplum içerisinde sergiledikleri davranışlarda temel etik ilkelere bağlılık göstererek vatandaşlara örnek oluştururlar. Kamu görevlileri kamu yönetiminde temel etik değerleri savunur ve desteklerler. Toplumda kamu yönetiminde etik bilincinin yerleştirilmesi konusunda liderlik sergilerler.

16- Kamu görevlileri, 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.

17- Kamu görevlileri, üstleri, meslektaşları, astanda, diğer personel ile hizmetten yararlananlara karşı nazik ve saygılı davranırlar ve gerekli ilgiyi gösterirler, konu yetkilerinin dışındaysa ilgili birime veya yetkili kişiye yönlendirirler.

18- Kamu görevlileri, yasalara uygun bir şekilde atanmış ulusal, yerel ve bölgesel otoritelere sadakatle hizmet etmekle görevlidirler.

19- Kamu görevlileri, kamu hizmetleri sırasında liyakat, doğruluk ve anlayışla kendi yeteneklerini en iyi şekilde kullanarak görevlerini ifa ederler. Kamu görevlileri görevlerinin ifası sırasında kamu hizmetine kendilerini adarlar. İfa ettikleri görev hakkında uzmanlık bilgisine sahip olmalıdırlar, mesleki kültürleri geniş olmalı, görevleriyle ilgili konularda kendilerini yetiştirmelidirler.

20- Kamu makamını ellerinde tutanlar, kamusal atamaların yapılması ve sözleşmelerin onaylanması dahil olmak üzere, kamusal işlerini yerine getirirken tercihlerini liyakat esasına göre yapmalıdırlar.

## **BÖLÜM III**

### **Etik Davranış Kuralları**

#### **Çıkar Çatışması**

##### **Madde 4**

Kamu görevlileri, kamu hizmetinin ifası sırasında her zaman kamu menfaati doğrultusunda hareket etmelidirler.

Hiçbir kamu görevlisi, doğrudan ya da dolaylı olarak, resmi işlerini kamu menfaati doğrultusunda 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 değer kabul edemez.

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

Hiçbir kamu görevlisi, resmi olarak kontrollerinde, yönetimlerinde veya resmi gözetimlerinde bulunan herhangi bir kişiyi, parayı veya malı kendilerinin veya bir başkasının özel çıkarları için kullanamaz. Bu kural, kamu görevlisinin resmi işi gereği kamu kaynaklarından başkalarını yararlandırmasını engellemez.

Kamu görevlileri, herhangi bir çıkar çatışması durumu doğduğunda bunu üstlerine bildirmekle yükümlüdürler. Yeni göreve atanan kamu görevlileri, potansiyel çıkar çatışması durumlarını derhal üstlerine bildirmekle yükümlüdürler.

#### **Sır Saklama Yükümlülüğü**

##### **Madde 5**

Kamu görevlileri, görevlerinin ifası sırasında ya da bu görevlerin sonucu olarak elde ettikleri resmi veya gizli nitelikteki bilgileri, yetkisizce, 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.



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.

## **Onursal Ücret**

### **Madde 6**

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

## **Hediye Alma ve Menfaat Sağlama Yasağı**

### **Madde 7**

Kamu görevlileri, yürüttükleri görev sebebiyle hediye alamaz, kamu görevlisine yürüttüğü görev sebebiyle hediye verilemez. Kamu görevlisi hiçbir şekilde yürüttüğü görev sebebiyle kişisel çıkar sağlayamaz.

Kamu görevlileri, yürüttükleri görevle ilgili bir iş, hizmet veya menfaat ilişkisi olan gerçek ve tüzel kişilerden kendileri, yakınları, 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 veya çiçek gönderemezler; görev ve hizmetle ilgisi olmayan kutlama, duyuru ve anma ilanları veremezler.

Hediye yasağının kapsamı ve istisnalarını belirlemek konusunda Kurul yetkilidir.

## **Görev ve Yetkilerin Menfaat Sağlamak Amacıyla Kullanılmaması**

### **Madde 8**

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

## **Bilgi Verme ve Saydamlık**

### **Madde 9**

Kamu görevlileri, halkın bilgi edinme hakkını kullanmasına yardımcı olurlar. Gerçek ve tüzel kişilerin talep etmesi halinde istenen bilgi veya belgeleri, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununda belirlenen istisnalar dışında, usulüne uygun olarak verirler. Kamu görevlileri karar alma sürecinde bu kararların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmalıdır. Mevcut koşullara, kararlara ve eylemlere dair bilgi erişilebilir, görünür ve anlaşılır olmalıdır.

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

## **Kamu Görevi Sonrası İstihdam**

### **Madde 10**

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, bilirkişilik, aracılık veya benzeri görev ve iş verilemez.

## **Kamu Malları ve Kaynaklarının Kullanımı**

### **Madde 11**

Kamu görevlileri, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları ve kaynaklarını kamusal amaçlar ve hizmet gerekleri dışında ve kişisel çıkarları uğruna kullanamaz ve kullandıramazlar. Kamu görevlileri kamu mallarını kullanırken israftan ve bu mallara zarar vermekten kaçınmalı ve bu malları korumalıdır.

## **Mal Bildiriminde Bulunma**

### **Madde 12**

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 bildirimlerindeki bilgilerin doğruluğunun kontrolü amacıyla ilgili kişi ve kuruluşlar (bankalar ve özel finans kurumları dahil) talep edilen bilgileri, en geç otuz gün içinde Kurula vermekle yükümlüdürler.

## **Yöneticilerin Sorumlulukları**

### **Madde 13**

Yönetici kamu görevlileri, bu Kanun'da ve Kurul'un çıkaracağı yönetmeliklerde belirlenen etik davranış ilke ve kurallarının ihlalini teşkil edecek faaliyetleri 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 yetkileri dahilindeki personelin Kanun ve Yönetmelik hükümlerine uyup uymadıklarını gözetler.

## **Kamu Görevlilerinin İhbar Yükümlülüğü**

### **Madde 14**

Kamu görevlileri, bu kanunda belirlenen etik davranış ilkeleri ve etik davranış kurallarıyla bağdaşmayan veya yasa dışı 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.

## **BÖLÜM IV**

### **Kamu Görevlileri Etik Kurulu**

#### **Kuruluş**

### **Madde 15**

Bu Kanunda yazılı görevleri yerine getirmek üzere Başbakanlık bünyesinde Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur.

Bakanlar Kurulu, bu Kanun kapsamındaki konularda her türlü kararları almak ve uygulamak üzere;

- 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 üye,
- olmak üzere toplam onbir üyeyi biri Başkan olmak üzere seçer ve atar.

Kurul başkan veya üyeliğine atanacaklar hakkında, 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun 40 ıncı maddesinin birinci fıkrası hükmü ile ek 68 inci maddesinin dördüncü fıkrası hükmü uygulanmaz ve bu kişiler Kurulda emekli aylıkları kesilmeksizin çalıştırılır.

Üyelerin görev süresi dört yıldır. Süresi dolan üyeler Bakanlar Kurulunca yeniden seçilebilirler. Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak üyeler, ciddi bir hastalık veya sakatlık nedeniyle iş görememeleri veya atamaya ilişkin şartları kaybetmeleri halinde, atandıkları usule göre süresi dolmadan görevden alınır. Üyeler, görevi kötüye kullanmaktan veya yüz kızartıcı bir suçtan mahkûm olmaları halinde ise Başbakan onayıyla görevden alınır. Görevden alma nedeniyle veya süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşalan Kurul üyeliklerine bir ay içerisinde Bakanlar Kurulunca yeniden atama yapılır. Bu şekilde atanan üye, yerine atandığı üyenin görev süresini tamamlar.

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. Arka arkaya üç toplantıya veya bir yıl içinde toplam on toplantıya katılmayan üyeler istifa etmiş sayılırlar.

Kurul'un bir sekreteryası olacaktır.

Kurul Başkan ve üyelerine, 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümleri saklı kalmak koşuluyla, fiilen görev yapılan her gün için (3000) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda huzur hakkı ödenir. Bu ödemeden damga vergisi hariç herhangi bir kesinti yapılmaz.

Huzur hakkı ve Kurulun diğer ihtiyaçları için her yıl Başbakanlık bütçesine gerekli ödenek konulur.

## **Kurulun Görevleri**

### **Madde 16**

Kurul, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlâl 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.

Kurul ayrıca madde 16 uyarınca kendisine iletilen raporları incelemek ve bunları kamuoyuna sunmakla görevlidir.

## **Kurula veya Yetkili Disiplin Kurullarına Başvuru**

### **Madde 17**

Bu Kanun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında Kurula başvurulabilir. Hangi unvanların genel müdür eşiti sayılacağı kurum ve kuruluşların teşkilât yapısı ve yürüttükleri hizmetlerin niteliği dikkate alınarak Kurul tarafından belirlenir.

Diğer kamu görevlilerinin, etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları bulunduğu iddiasıyla yapılacak başvurular, ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarında, Bu Kanun'da ve Kurul tarafından çıkarılan yönetmeliklerde belirlenen etik davranış ilkelerine aykırılık olup olmadığı yönünden değerlendirilir. Değerlendirme sonucu alınan karar, ilgililere ve başvuru sahibine bildirilir.

Yetkili disiplin kurulları bu Kanun ve Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanacak uygulama yönetmeliği hükümlerinin ihlali ile ilgili yapılan başvuru ve şikayetleri düzgün ve düzenli bir şekilde raporlamakla yükümlüdür. Bir önceki yıla ait başvurularla ilgili raporlar yıl sonunda denetlenmek üzere Kurul'a gönderilir. Kurul bu raporları yayımlar.

Başvurular, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunda belirlenen esaslara göre, medeni hakları kullanma ehliyetine sahip Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile Türkiye'de ikamet eden yabancı gerçek kişiler tarafından yapılabilir. Ancak, kamu görevlilerini karalama amacı güden, haklı bir gerekçeye dayanmayan, başvuru konusuyla ilgili yeterli bilgi ve belge sunulmuş başvurular değerlendirmeye alınmaz.

Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış bulunan uyuşmazlıklar hakkında Kurula veya yetkili disiplin kurullarına başvuru yapılamaz. İnceleme sırasında yargı yoluna gidildiği anlaşılan başvuruların işlemi durdurulur.

## **İnceleme ve Araştırma**

### **Madde 18**

Kurul, başvurular hakkındaki inceleme ve araştırmasını etik davranış ilkelerinin ihlâl edilip edilmediği çerçevesinde yürütür. 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.

## **Raporlama**

### **Madde 19**

Kurul kendisine yapılan başvuru ve şikâyetlerle ilgili düzenli ve düzgün bir biçimde rapor düzenler. Bir önceki seneye ait başvuru ve şikâyetleri ihtiva eden bu raporlar yıl sonunda yayınlanır. Kurul raporların yayınlanması aşamasında kişisel hayatın gizliliğini ve kişisel verilerin korunmasını sağlamakla yükümlüdür.

Kurul ve disiplin kurulları, istatistiki verilerin elde edilmesi ve bir araya getirilmesi amacıyla Form-1'deki tipe uygun raporlar hazırlar.

## **Bilgi ve Belge İstenmesi**

### **Madde 20**

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

Kurul, bu Kanunun kapsamındaki kuruluşlardan ve özel kuruluşlardan ilgili temsilcileri çağırıp bilgi alma yetkisine sahiptir.

Bu Kanuna göre yapılan inceleme ve araştırmalar, genel hükümlere göre ceza kovuşturmasına veya tâbi oldukları personel kanunları hükümlerine göre disiplin kovuşturmasına engel teşkil etmez.

## Yaptırımlar

### Madde 21

Bu Kanun hükümlerinin ihlali halinde kamu görevlisinin görev aldığı kurum veya kuruluşun yetkili disiplin kurulu aşağıdaki yaptırımları uygulamakla görevlidir.

1. Kanun'un 3/3. maddesi uyarınca kusurlu olarak kanunlarca belirlenen usul ve esaslara aykırı hareket eden ve üstlerinden aldığı emirleri yerine getirmeyen kamu görevlisine kınama cezası verilir. Bu fiillerin kasten yapılması halinde aylıktan kesme cezası verilir.

2. Kanun'un 3/4. maddesi hilafına hareket eden kamu görevlisine kınama cezası verilir.

3. Kanun'un 3/6. maddesi uyarınca görevlerini yerine getirirken ve hizmetlerden yararlandırmada dil, din, felsefi inanç, siyasi düşünce, ırk, cinsiyet ve benzeri sebeplerle ayırım yapan, insan hak ve özgürlüklerine aykırı veya kısıtlayıcı muamelede ve fırsat eşitliğini engelleyici davranış ve uygulamalarda bulunan kamu görevlilerine kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilir.

4. Kanun'un 3/8. maddesi uyarınca gerçek veya tüzel kişilere öncelikli, ayrıcalıklı, taraflı ve eşitlik ilkesine aykırı muamele ve uygulama yapan, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunan kamu görevlisine kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilir.

5. Kanun'un 3/9. maddesi uyarınca kamu makamlarının mevzuata uygun politikalarını, kararlarını ve eylemlerini engellemeye çalışan kamu görevlisine aylıktan kesme cezası verilir.

6. Kanun'un 3/12. maddesi uyarınca karar alma sürecinde bu kararların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmayan kamu görevlisine aylıktan kesme cezası verilir.

7. Kanun'un 3/15. maddesi uyarınca gerek kamu görevinin ifası sırasında gerekse toplum içerisinde sergiledikleri davranışlarda temel etik ilkelere bağlılık göstermeyen, devlet memuru vakarına yakışan hal ve tavırlarıyla vatandaşlara örnek oluşturmayan kamu görevlisine uyarı cezası verilir.

8. Kanun'un 3/16. maddesi gereğince halkın kamu hizmetine güven duygusunu zedeleyen, şüphe yaratan ve adalet ilkesine zarar veren davranışlarda bulunan kamu görevlisine kınama cezası verilir.

9. Kanun'un 3/17. maddesi uyarınca üstleri, meslektaşları, astları, diğer personel ile hizmetten yararlananlara karşı nazik ve saygılı davranmayan ve gerekli ilgiyi göstermeyen kamu görevlilerine kınama cezası verilir. Kamu görevlilerinin üstleri, meslektaşları, astları, diğer personel ile hizmetten yararlananlara karşı davranışları küçük düşürücü veya aşağılayıcı fiil ve hareket mahiyetindeyse kamu görevlisine kademe durdurulması cezası verilir.

10. Kanun'un 3/19. maddesi uyarınca kamu göreviyle ilgili uzmanlık bilgisini geliştirmeyen, kendini yetiştirmeyen kamu görevlisine uyarı cezası verilir.

11. Kanun'un 3/20. maddesi uyarınca kamusal atamaların yapılması ve sözleşmelerin onaylanması dahil olmak üzere, kamusal işlerini yerine getirirken tercihlerini liyakat esasına göre yapmayan kamu görevlilerine kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilir.

12. Kanun'un 4/1. maddesi uyarınca doğrudan ya da dolaylı olarak, resmi işlerini kamu menfaati doğrultusunda yerine getirmesini engelleyecek finansal ya da başka türlü iş ya da işlemlerle uğraşan kamu görevlisine kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilir. Bu yolla maddi bir gelir ve çıkar elde eden kamu görevlisi elde ettiği gelir veya çıkarın parasal değerinin iki katı para cezasına çarptırılır.

13. Kanun'un 4/2. maddesi uyarınca doğrudan ya da dolaylı olarak kar amaçlı bir sözleşmeye taraf olan, bu sözleşmelere taraf herhangi bir kişiden tazminat, ikramiye, hediye gibi maddi bir şey kabul eden kamu görevlisine kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilir. Kamu görevlisinin bu yolla elde ettiği tazminat, ikramiye, hediye ve diğer maddi şeylerin iki katı para cezası verilir.

14. Kanun'un 4/3. maddesi uyarınca yürüttüğü görevin gerektirdikleri dışında makamlarını kendilerine, çocuklarına, eşlerine veya başkalarına özel ayrıcalıklar veya imtiyazlar sağlayacak şekilde kullanan kamu görevlisine kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilir.

15. Kanun'un 4/4. maddesi uyarınca resmi olarak kontrolünde, yönetiminde veya gözetiminde bulunan herhangi bir kişiyi, parayı veya malları kendisinin veya bir başkasının özel çıkarları için kullanan kamu görevlisine kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilir. Bu yolla maddi bir gelir ve çıkar elde eden kamu görevlisi elde ettiği gelir veya çıkarın parasal değerinin iki katı para cezasına çarptırılır.

16. Kanun'un 4/5. maddesi uyarınca herhangi bir çıkar çatışması durumu doğduğunda bunu üstlerine bildirmeyen kamu görevlisine aylıktan kesme cezası verilir. Bu ceza yeni göreve atanan kamu görevlilerinin potansiyel çıkar çatışması durumlarını derhal üstlerine bildirmemeleri halinde de uygulanır.

17. Kanun'un 5/1. maddesi uyarınca görevinin ifası sırasında ya da bu görevlerin sonucu olarak elde ettiği resmi veya gizli nitelikteki bilgileri, kendilerine, yakınlarına veya üçüncü kişilere doğrudan veya dolaylı olarak ekonomik, siyasal veya sosyal nitelikte bir menfaat elde etmek için kullanan, görevdeyken ve görevden ayrıldıktan sonra yetkili makamlar dışında kurum, kuruluş veya kişiye açıklayan kamu görevlisine devlet memurluğundan çıkarma cezası verilir.

18. Kanun'un 5/2. maddesi uyarınca açıklamakla yükümlü bulunduğu kayıtları gizleyen kamu görevlisine kademe durdurulması cezası verilir.

19. Kanun'un 6. maddesi uyarınca hizmet ettiği kurum tarafından özellikle yetkilendirilmedikçe onursal ücret kabul eden kamu görevlisine aylıktan kesme cezası verilir. Kamu görevlisi bu yolla elde ettiği ücreti aynen iade eder.

20. Kanun'un 7/1. maddesi uyarınca yürüttüğü görevle ilgili bir iş, hizmet veya menfaat ilişkisi olan gerçek veya tüzel kişilerden kendisi, yakınları veya üçüncü kişi veya kuruluşlar için doğrudan doğruya veya aracı eliyle herhangi bir hediye alan ve menfaat sağlayan kamu görevlisine aldığı hediyenin parasal karşılığına göre disiplin cezası verilir. Hediye veya menfaatin parasal karşılığı 50 YTL'ye kadarsa uyarı cezası verilir. 50 YTL ve 100 YTL arasında ise kınama cezası verilir. 100 YTL ve 200 YTL arasında ise aylıktan kesme cezası verilir. 200 YTL ve 1000 YTL arasında ise kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilir. 1000YTL'den daha fazla ise devlet memurluğun-



dan çıkarma cezası verilir. Tüm bu hallerde kamu görevlisi elde ettiği hediye veya menfaatin parasal karşılığını iade eder.

21. Kanun'un 7/2. maddesi uyarınca kamu kaynaklarını kullanarak hediye veren, resmi gün, tören ve bayramlar dışında, hiçbir gerçek veya tüzel kişiye çelenk veya çiçek gönderen; görev ve hizmetle ilgisi olmayan kutlama, duyuru ve anma ilanları veren kamu görevlisine aylıktan kesme cezası verilir.

22. Kanun'un 8. maddesi uyarınca görev, unvan ve yetkilerini kullanarak akraba, eş, dost ve hemşehri kayırmacılığı, siyasi kayırmacılık veya herhangi bir nedenle ayrımcılık veya kayırmacılık yapan kamu görevlisine kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilir.

23. Kanun'un 9/2. maddesi uyarınca ilgili kanunların izin verdiği çerçevede, kurumlarının ihale süreçlerini, faaliyet ve denetim raporlarını uygun araçlarla kamuoyunun bilgisine sunmayan üst yöneticilere aylıktan kesme cezası verilir

24. Kanun'un 11. maddesi uyarınca kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları ve kaynaklarını kamusal amaçlar ve hizmet gerekleri dışında ve kişisel çıkarları uğruna kullanan veya kullandıran kamu görevlilerine kınama cezası verilir.

25. Kanun'un 11. maddesi uyarınca kamu mallarını kullanırken kasıtlı olarak israf eden ve kamu mallarını korumayan kamu görevlisine aylıktan kesme cezası verilir.

26. Kanun'un 12/1. maddesi uyarınca kendisi, eşi 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 bulunmayan kamu görevlisine kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilir.

27. Kanun'un 13. maddesi uyarınca bu Kanun'da ve Kurul'un çıkaracağı yönetmeliklerde belirlenen etik davranış ilke ve kurallarının ihlalini teşkil edecek faaliyetleri önlemek için gerekli tedbirleri almayan ve yetkisi dahilindeki personelin Kanun ve Bakanlar Kurulu'nun çıkaracağı uygulama yönetmeliği hükümlerine uyup uymadıklarını gözetlemeyen yönetici kamu görevlisine öncelikle uyarı cezası verilir. Bu maddenin hilafına davranmaya devam eden yönetici kamu görevlisine kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilir.

28. Kanun'un 14'üncü maddesi uyarınca bu kanunda belirlenen etik davranış ilkeleri ve etik davranış kurallarıyla bağdaşmayan veya yasadışı iş ve eylemlerde bulunmanın talep edilmesi halinde veya kamu hizmetini yürütürken bu tür bir eylem veya işlemde haberdar olduğunda ya da gördüğünde durumu yetkili makamlara bildirmeyen kamu görevlisine uyarı cezası verilir. İhbarda bulunan kamu görevlisinin kimliğini gizli tutmayan ve kendisine herhangi bir zarar gelmemesi için gerekli tedbirleri almayan kurum ve kuruluş amirlerine kınama cezası verilir.

Ayrıca Kurul, başvuruya konu işlem veya eylemi gerçekleştiren kamu görevlisinin, etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemi olduğunu tespit etmesi ve bu kararın kesinleşmesi halinde, bu durumu Başbakanlık, Kurul kararı olarak Resmi Gazete ve yüksek tirajlı üç gazete aracılı-

ğıyla kamuoyuna duyurur. Ancak, Kurul kararlarının yargı tarafından iptali halinde Kurul, yargı kararını yerine getirir ve Resmi Gazetede yayımlar.

Bu Kanunun uygulanmasında ihmâli, kusuru veya kastı bulunan memurlar ve diğerk kamu görevlileri hakkında, işledikleri fiillerin genel hükümler çerçevesinde ceza kovuşturması gerektirmesi hususu saklı kalmak kaydıyla, tâbi oldukları özel kanunlarda belirlenen disiplin yaptırımları ve yukarıda düzenlenen yaptırımlar uygulanır.

## **BÖLÜM V**

### **Diğerk Hükümler**

#### **Madde 22**

Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin hususlar, Kurulca hazırlanacak yönetmeliklerle belirlenir. Kurul tarafından hazırlanacak yönetmelikler Başbakan onayı ile yürürlüğe konulur.

#### **Madde 23**

19.4.1990 tarihli ve 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanununun 9 uncu maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

“Ancak, Kurul mal bildirimlerini gerektiğinde inceleme yetkisine sahiptir. Mal bildirimlerindeki bilgilerin doğruluğunun kontrolü amacıyla ilgili kişi ve kuruluşlar (bankalar ve özel finans kurumları dahil) talep edilen bilgileri en geç otuz gün içinde Kurula vermekle yükümlüdürler.”

#### **Madde 24**

14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 29 uncu maddesine aşağıdaki fıkraya eklenmiştir.

“Kurul, hediye alma yasağının kapsamını belirlemeye ve en az genel müdür veya eşiti seviyedeki üst düzey kamu görevlilerince alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden istemeye yetkilidir.”

## **Kaldırılacak Hükümler**

### **Madde 25**

2.12.1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.

### **Yürürlük**

### **Madde 26**

Bu kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

### **Yürütme**

### **Madde 27**

Bu kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

**Form 1**

**Raporun Ait Olduğu Yıl :**

**Kurum veya Kuruluş :**

**İHLALLERLE İLGİLİ BİLGİLER**

**İHLALLERİN SAYISI**

Etik ihlal başvuru ve Şikayeti toplamı

Etik ihlal kararları

Etik ihlal olmadıđına hűkmeden kararlar

Şekil Şartlarına uyulmadığı için reddedilen başvuru toplamı

Aynı zamanda ceza yargılamasına tabi ihlaller

**Kurum veya Kuruluř adına bilgileri dűzenleyen:**

**Adı ve Soyadı :**

**Görevi :**

**İmzası :**



## EK 2. KAMU HİZMETİNDE ETİK İLE İLGİLİ MEVZUAT TABLOSU

Kanun	İlgili Madde	Sorun	Öneri
5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun	m.1/1	Kanun'un birinci maddesinde belirtilen etik davranış ilkelerinin Kanun'da tanımlanması gerekmektedir.	Rapor'un EK-1 kısmında düzenlenen Model Kanun'un üçüncü maddesinde kamu görevlilerinin uyması gereken etik davranış ilkeleri bulunmaktadır.
	m.1/2	Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ile üniversiteler kapsam dışında yer almaktadır. Kanun'un kapsamı dardır. Kamudan maaş alan Türk Silahlı Kuvvetleri ve üniversitelerin de kapsama dahil edilmesi gerekir. Yasama ve yargı üyelerinin kapsam dışı bırakılması isabetli olmakla beraber bu kurumlar için de ivedilikle etik kodların hazırlanıp uygulamaya konulması şarttır.	Madde 1:  Bu Kanunun amacı, kamu görevlilerinin uymaları gereken, etik davranış ilke ve kurallarını belirlemek ve bu Kanun'un uygulanmasını gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesidir. Bu Kanun, Türk Silahlı Kuvvetleri üyeleri, üniversiteler, genel bütçeye dahil 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 dahil tüm personeli kapsar. Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, ve yargı mensupları hakkında bu Kanun hükümleri uygulanmaz.
	m.1/2	Kanun'un kapsamı dahilinde kamu hizmeti gören özel organizasyonlarda istihdam edilen kişiler bulunmamaktadır.	Madde 1/2: Bu Kanun, Türk Silahlı Kuvvetleri üyeleri, üniversiteler, kamu hizmeti gören özel organizasyonlarda istihdam edilen kişiler, (...) kapsar.
	m. 5/3	Etik davranış kurallarının ihlalinin yalnızca Resmi Gazete'de yayınlama yaptırımı eksiktir.	Rapor'un EK-1 kısmında düzenlenen Model Kanun'un 20'nci maddesinde kamu görevlilerinin uyması gereken etik davranış ilke ve kurallarının ihlali halinde uygulanacak yaptırımlar düzenlenmiştir.
	m. 4	Kamu kurum ve kuruluşlarının bünyesinde oluşturulan disiplin kurullarına yapılan bir önceki yıla ait Yönetmelik ihlali şikayet ve başvurularıyla ilgili rapor düzenleme yükümlülüğünü getiren bir hüküm yoktur. Ayrıca bu raporların yıl sonunda Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na gönderilmesini düzenleyen hüküm de mevcut değildir.	Madde 4/son: "Yetkili disiplin kurulları bu Kanun ve Yönetmelik hükümlerinin ihlali ile ilgili yapılan başvuru ve şikayetleri düzgün ve düzenli bir şekilde raporlamakla yükümlüdür. Bir önceki yıla ait başvurularla ilgili raporlar yıl sonunda denetlenmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na gönderilir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu bu raporları yayınlıdır."

Kanun	İlgili Madde	Sorun	Öneri
	Yeni Madde	Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun kendisine yapılan başvuru ve şikayetleri raporlaması ve bu raporları yayınlamasıyla ilgili bir hüküm bulunmamaktadır.	Madde 5/4: "Kamu Görevlileri Etik Kurulu kendisine yapılan başvuru ve şikayetlerle ilgili düzenli ve düzgün bir biçimde rapor düzenler. Bir önceki seneye ait başvuru ve şikayetleri ihtiva eden bu raporlar yıl sonunda yayınlanır. Kamu Görevlileri Etik Kurulu raporların yayınlanması aşamasında kişisel hayatın gizliliğini ve kişisel verilerin korunmasını sağlamaya yükümlüdür."
	m. 2	Kurul'un iş yoğunluğu oldukça fazla olduğundan kendine ait bir sekreteryanın bulunması etkin ve verimli çalışmasına yardımcı olacaktır.	Madde 2/son: Kurulun kendine ait sekreteryası olacaktır.
Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	m. 13	Çıkar çatışması hükmü kamusal hizmet sunmaya aday kişinin potansiyel çıkar çatışması halinde nasıl davranması gerektiğini düzenlemediğinden eksiktir.	Madde 13: "Çıkar çatışması kamu görevlilerinin resmi görevlerini tarafsız ve objektif bir şekilde icra etmelerini etkileyen ya da etkiliyormuş 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 atmak; 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."

Kanun	İlgili Madde	Sorun	Öneri
	Yeni Madde	Yönetmelikte uluslararası belgelerde ve diğer ülkelerin etik kodlarında bulunan bazı etik ilkelerin tanımlanmadığı görülmektedir. Bunlar hesap verebilirlik, saydamlık, liderlik, sadakat ve liyakat ilkeleridir. Bu ilkelerden hesap verebilirlik ve saydamlık ilkelerine daha geniş tanımlanması şarttır.	Hesap Verebilirlik Madde 7: “Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasında sorumlulukları konusunda cevap verebilir olmalı, rapor edebilmeli, açıklama yapabilmeli, yükümlülüklerini üstlenip kamusal değerlendirme ve muhakemeye her zaman açık ve hazır olmalıdır. Kamu görevlileri kendi kararları ve eylemlerinden dolayı kamuya hesap verirler ve uygun denetime tabi tutulurlar.”
	m.19	Saydamlık ilkesi eksik tanımlanmıştır.	Madde 19: “Kamu görevlileri aldıkları tüm kararlar ve yaptıkları tüm işlerde mümkün olduğunca saydam olmalıydılar. Kamu görevlileri karar alma sürecinde bu kararların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmalıdır. Mevcut koşullara, kararlara ve eylemlere dair bilgi erişilebilir, görünür ve anlaşılır olmalıdır. “
	Yeni Madde	Etik davranış ilkelerinden liderlik eksiktir.	“Kamu görevlileri toplumda liderlik göstererek ve örnek oluşturarak yukarıda sayılan ilkeleri savunur ve desteklerler.”
	Yeni Madde	Kamu yönetiminde etik ilkelerden olan “sadakat” ilkesinin Yönetmelik’te düzenlenmediği görülmektedir.	“Kamu görevlileri, yasalara uygun bir şekilde atanmış ulusal, yerel ve bölgesel otoritelere sadakatle hizmet etmekte görevlidirler.”
	Yeni Madde	Yönetmelik’te liyakat ve profesyonellik ilkeleri eksiktir.	“Kamu görevlilerinin kamu hizmetleri sırasında liyakat, doğruluk ve anlayışla kendi yeteneklerini en iyi şekilde kullanarak görevlerini ifa edecekleri beklenir. Kamu görevlisi görevini ifa ederken dürüst, tarafsız ve hesap verebilir şekilde davranmasının yanında “liyakat ilkesine bağlı ve profesyonelce” işini ifa etmelidir.”
	Yeni Madde	Yönetmelik’te yüksek etik davranışların ödüllendirilmesiyle ilgili hüküm eksiktir.	“Kamu görevlileri kamu hizmetleri sırasında gösterdikleri yüksek etik davranışlardan ötürü ödüllendirilir. Kamu kurum ve kuruluşlarının yetkili sicil amirleri, personelin sicil ve performansını, bu Yönetmelikte düzenlenen etik davranış ilkelerine uygunluk açısından değerlendirirken o kurum veya kuruluştaki yıl sonunda hangi kamu görevlisinin etik davranış ilkelerine en uygun davrandığını da belirler. Bu kamu görevlisi maaş ikramiyesi, terfi, takdir ve teşekkür gibi ödüllere hak kazanır.”



Kanun	İlgili Madde	Sorun	Öneri
	Yeni Madde	Yönetmelik'te düzenlenen hükümlerin yorumunu hangi kurumun yapacağı belirtilmemiştir.	"Yönetmelikteki hükümler hakkında herhangi bir kavramsal karışıklık ortaya çıktığında bu hükümlerin yorumu Kurul tarafından yapılır."
	Yeni Madde	Kamu hizmeti sırasında ve sonrasında istihdam hükümleri eksiktir.	<p>"Kamu görevlisi, kendisi açısından gerçek, potansiyel veya apaçık bir çıkar çatışmasına neden olabilecek başka iş olanaklarının ortaya çıkma ihtimaline yol vermemelidir. Çıkar çatışmasına yol açabilecek herhangi bir somut iş teklifi olduğunda bunu da üstlerine iletmemelidir.</p> <p>Kamu görevlisi, bir kamu görevlisi olarak yürüttüğü görevlerini uygun bir şekilde yerine getirmesini engelleyen ve bu görevleri ile mütenasip olmayan herhangi bir faaliyet ya da işleme iştirak edemez veyahut ücret mukabili ya da ücret almaksızın herhangi bir görev ya da fonksiyon icra edemez. Bir faaliyetin görevle mütenasip olup olmadığı açık değilse üstlerden gerekli izin alınmalıdır.</p> <p>Yasaların hükümlerine tabi olmak koşuluyla, bir kamu görevlisi, ister ücret mukabili isterse ücret almaksızın olsun, belirli faaliyetleri yapmak veya kamu hizmetlerinde istihdamın dışında bir pozisyonu ya da fonksiyonu kabul etmek için kamu hizmetleri işverenin onayını araması ve bunu bildirmesi zorunludur.</p> <p>Kamu görevlisi, bir kamu görevlisi olarak yürüttüğü görevlerini uygun bir şekilde yerine getirmesini engelleyebilecek herhangi bir derneğe ya da örgüte üyeliğini bildirmede kanuni gereklere uymalıdır.</p> <p>Kamu görevlilerinin görevlerinden ayrılmalarından sonraki iki yıllık süre içinde, bölüm ya da kurumlarıyla iş ilişkisi içine girmesi ve üç yıllık süre içinde ise, eskiden görev yaptığı bölümün çalışma alanında etkinlikte bulunması ya da aracılık etmesi yasaktır."</p>
	Yeni Madde	Yönetmelik'te onursal ücretle ilgili açık bir düzenleme bulunmamaktadır.	<p>Madde 16:</p> <p>"Kamu görevlisinin çalıştığı Kurum'da sağladığı birikimin kişisel yarar için kullanılmaması esastır. Kamu görevlisinin basında yazı yazması ile çalıştığı Kurumu ilgilendiren konularda seminer ve toplantılarda konuşma yapabilme ve tebliğ vermesi en yüksek idari amirin iznine tabidir.</p> <p>Kamu görevlilerinin eğitmen, konuşmacı veya yazılı tebliğ gönderme suretiyle katıldıkları faaliyetler ile basında yazı yazmaları karşılığı ücret kabul etmeleri yasaktır.</p>

<b>Kanun</b>	<b>İlgili Madde</b>	<b>Sorun</b>	<b>Öneri</b>
	Yeni Madde (devam)		Seminer ve toplantılara iştirak edenler, toplantı esnasında ve sonucunda verilecek yazı, doküman ve ikramları kabul edebilirler. Ancak, ulaşım, taşıma, konaklama ve benzeri hizmetlerin kamu görevlisinin çalıştığı Kurumca karşılanması esastır. Kamu çalışanının bağlı bulunduğu Kurum'un izni alınmak şartıyla kamu kurumunu temsilen verdikleri konferanslarda seyahat masrafları özel kuruluşlarca karşılanabilir. Hiçbir kamu görevlisi hizmet ettiği kurum tarafından özellikle yetkilendirilmedikçe onursal ücret alamaz. İlgili kurum, onursal ücret öneren kişi bir kanunun veya düzenlemenin yapılmasını istiyorsa ya da bu düzenlemeye karşıysa, bazı idari işlem ve eylemlerin, politika değişikliklerinin yapılmasını istiyorsa ve onursal ücret önerilen kamu görevlisi bu düzenlemelerde görev alıyorsa onursal ücrete izin veremez.”
	m.15	Yönetmeliğin 15. maddesindeki hediye yasağı ile ilgili düzenlemede hediyelerin bu yasağı delmek amacıyla kötü niyetle ve bu yönetmeliğe dolanmak maksadıyla taksitle veya parça parça getirildiği durumlarda ilgili herhangi bir düzenleme mevcut değildir.	Madde 15/3: “Hediyelerin bu yasağı delmek amacıyla kötü niyetle ve bu yönetmeliğe dolanmak maksadıyla taksitle veya parça parça getirildiği durumlarda Yönetmeliğin ruhu göz önünde bulundurulur.”
	m. 15	Yönetmeliğin 15. maddesinde kamu görevlisinin yakın akrabasına veya tanıdığına iş sağlamak şeklinde elde edilen menfaate ilişkin düzenleme eksiktir.	Madde 15/4: “Kamu görevlisinin eşine, çocuklarına, arkadaş ve yakınlarına iş sağlanması menfaat kapsamındadır. Kamu görevlisinin eşine, çocuklarına, arkadaş ve yakınlarına iş sağlanması suretiyle hiçbir şekilde tarafsızlığı, performansı, kararı veya görevini yapması etkilenemez.”
	m. 15	Yönetmeliğin hediye kısıtlamalarını düzenleyen 15. maddesinin beşinci fıkrasının f bendinde kredi ibaresinin yanında “borçlar” ibaresi eksiktir.	f) “Finans kurumlarından piyasa koşullarına göre alınan kredi ve borçlar.”
	m. 15	Yönetmeliğin 15. maddesinde hediye yasağı kapsamı dışında bırakılan bağışların kamuoyuna açıklanmasının yanında derhal Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na bildirilmesi ve Etik Kurulunca incelenmesi gerekliliğini düzenleyen hüküm eksiktir.	a) “Kurum ve kuruluşlar yapılan bağışları derhal Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na bildirmekle yükümlüdürler. Kamu Görevlileri Etik Kurulu bağışların Yönetmelik ruhuna uygunluğunu denetler.”

Kanun	İlgili Madde	Sorun	Öneri
	m. 15	15. maddenin son fıkrasındaki “[B]u Yönetmelik kapsamına giren en az genel müdür, eşiti ve üstü görevliler, bu maddenin 5 inci fıkrası ve 6 ncı fıkranın (a) bendinde sayılan hediyelere ilişkin bir önceki yılda aldıklarının listesini, herhangi bir uyarı beklemezsizin her yıl Ocak ayı sonuna kadar Kurula bildirirler” ibaresi eksiktir.	Madde 15: “[B]u Yönetmelik kapsamına giren en az genel müdür, eşiti ve üstü görevliler, bu maddenin 5 inci fıkrası ve 6 ncı fıkranın (a) bendinde sayılan hediyelere ilişkin bir önceki yılda aldıklarının listesini, herhangi bir uyarı beklemezsizin her yıl Ocak ayı sonuna kadar Kurula bildirirler. Bu yönetmelik kapsamındaki diğer kamu görevlileri ise bu maddenin 5 inci fıkrası ve 6 ncı fıkranın (a) bendinde sayılan hediyelere ilişkin bir önceki yılda aldıklarının listesini, herhangi bir uyarı beklemezsizin her yıl Ocak ayı sonuna kadar en üst idari amirlerine bildirirler.”
	m. 23	Etik sözleşmelerin imzalanması belirli bir zamana bağlanmamıştır.	Madde 23/2- Yeni göreve başlayan veya yöneticilik ve denetleyicilik gibi görevlere atanalar, çalışmaya başladıkları tarihten itibaren bir ay içinde Kurulca düzenlenen “etik sözleşme” belgesini imzalamakla yükümlüdürler. Eski kamu çalışanları ve yöneticilik ve denetleyicilik görevinde bulunanlar bu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir ay içerisinde Kurulca düzenlenen “etik sözleşme” belgesini imzalamakla yükümlüdürler. Bu belgeler, personelin özlük dosyasına konulur.
	Etik Sözleşmesi	Etik sözleşmesinde yaptırım eksiktir.	Etik Sözleşmesinin son hükmünden sonra Yönetmelik hükümlerinin ihlali durumunda uygulanacak yaptırım açık bir biçimde belirtilmelidir.
	m. 25	Yönetmeliğin 25. maddesinde düzenlenen eğitimin hangi aralıklarla yapılacağı belirsizdir.	Madde 25/son: Tüm kamu çalışanları senede en az iki defa etik eğitimi alır. En az genel müdür, eşiti veya üstü konumundaki kamu çalışanları ise senede en az bir defa etik eğitimi alırlar.
	m. 26	Kamu kurum ve kuruluşlarının etik davranış kurallarına ilişkin kanun ve yönetmelik hükümlerinden daha aşağı bir standartta olmamak koşulu ile kendi davranış kurallarını oluşturmaları ile ilgili hüküm eksiktir.	Madde 26: Bu yönetmelikle belirlenen etik davranış ilkeleri, kapsama dahil kurum ve kuruluşlarda uygulanmakla birlikte, ayrıca kurum ve kuruluşlar, yürüttükleri hizmetin veya görevin niteliğine göre, kendi kurumsal etik davranış ilkelerini, Kurul'un uygun görüşünü almak ve 'bu yönetmelikten daha az standartta olmak kaydıyla' yönerge biçiminde düzenleyerek geliştirebilirler.
	m. 26	Kurumlar tarafından düzenlenen etik standartların Kurul tarafından denetlenmesine ilişkin düzenleme eksiktir.	“[B]u yönetmelikle belirlenen etik davranış ilkeleri, kapsama dahil kurum ve kuruluşlarda uygulanmakla birlikte, ayrıca kurum ve kuruluşlar, yürüttükleri hizmetin veya görevin niteliğine göre,

Kanun	İlgili Madde	Sorun	Öneri
	Madde 26 (devam)		kendi kurumsal etik davranış ilkelerini, Kurul'un uygun görüşünü almak ve 'bu yönetmelikten daha az standartta olmak kaydıyla' yönerge biçiminde düzenleyerek geliştirebilirler. Kurumlarca yönerge biçiminde düzenlenen kurumsal etik davranış ilkeleri en son Etik Kurulu tarafından denetlenir. Etik Kurulu'nun onay vermediği hükümler yönergeden çıkarılır.”
	Yeni Madde	Kurumsal hesap verebilirlikle ilgili düzenleme eksiktir.	“Bu Yönetmelik'te geçen etik davranış ilkelerinin yaygın olduğu ve etik dışı davranışların Kurumsal bir hal aldığı Kurumlar Kurulca tespit edilir. Kurul etik davranış ilkelerinin ihlalinin ortadan kaldırılması yönünde söz konusu Kurumu derhal ikaz eder. İkaz sonucu etik dışı davranışların önlenmediği durumlarda Kurul söz konusu Kurumun adını Resmi Gazete'de yayımlar.”
	m. 12	İhbar edenlerin korunmasıyla ilgili düzenleme yetersizdir.	Madde 12/2: “Kurum ve kuruluş amirleri, ihbarda bulunan kamu görevlilerinin kimliğini gizli tutar ve kendilerine herhangi bir zarar gelmemesi için gerekli tedbirleri alırlar. İhbar eden kamu görevlisine yaptığı ihbardan dolayı bir zarar gelmesi halinde çalıştığı kurum ve kuruluş amirleri bundan sorumlu olurlar. İhbar eden kamu görevlisinin çalıştığı dairede kendisine karşı ihbarı dolayısıyla misilleme, iş arkadaşlarının dışlanma ve diğer haksız uygulamalar söz konusu olursa Kamu Görevlileri Etik Kurulu bu daire yöneticilerini gerekli tedbirleri almaları için uyarır.”
	Yeni	Yönetmelik hükümlerinin ihlali söz konusu olduğunda uygulanacak yaptırım eksiktir.	Madde 31: “Kurul, başvuruya konu işlem veya eylemi gerçekleştiren kamu görevlisinin, etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemi olduğunu tespit etmesi ve bu kararın kesinleşmesi halinde, bu durumu Başbakanlık, Kurul kararı olarak Resmi Gazete ve yüksek tirajlı üç gazete aracılığıyla kamuoyuna duyurur. Ancak, Kurul kararlarının yargı tarafından iptali halinde Kurul, yargı kararını yerine getirir ve Resmi Gazetede yayımlar. Yetkili disiplin kurulları Kanun'da ve Yönetmelik'te belirlenen etik davranış ilke ve kurallarının ihlali halinde Kanun'da belirlenen yaptırımları uygularlar.”
657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu	m. 24	Bu madde ile devlet memurları özel soruşturma usullerine tabi kılınmaktadır.	Madde 24: “Devlet memurları işledikleri suçlar dolayısıyla soruşturma ve kovuşturma için genel hükümlere tabidir.”

<b>Kanun</b>	<b>İlgili Madde</b>	<b>Sorun</b>	<b>Öneri</b>
2531 Sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşlere Dair Kanun	m. 4	Ceza miktarı azdır.	Madde 4: “Bu Kanuna aykırı harekette bulunanlar bir yıldan üç yıla kadar hapis ve 10.000 YTL’den az olmamak üzere ağır para cezası ile cezalandırılırlar.”
	m. 3	Kanunda, görevden ayrılan kamu görevlileri için yasaklama ve ceza hükmü getirilmemesine karşın, kanunun ikinci maddesi anlamında yasaklı dönem içinde anılan kişileri çalıştıran özel sektör görevlileri için bir yasaklama ve ceza hükmü getirilmediği görülmektedir.	Madde 3: “Yukarıda sayılan kişileri yasaklı dönem içerisinde çalıştıran özel sektör kuruluşları 10.000 YTL’den az olmamak kaydıyla para cezasına çarptırılır.”
	m. 4	2531 sayılı Kanun’da, kamu görevinden ayrıldıktan sonra yapılacak işler açısından sınırlama getirilmekle birlikte, üst düzey görevlere bilgi ve becerilerinden yararlanmak üzere özel sektör çalışanları arasından yapılacak atamalarda, herhangi bir kural, kayıt ve sınırlama bulunmamaktadır.	Madde 4: “Kamu görevlilerinin özel sektörde bir seneden fazla olmak üzere görev aldıkları kişi, kurum, kuruluşların, atandıkları kamu idaresi nezdindeki talep, işlem ve kararlarında yetki kullanması yasaktır. Bu kişilerin anılan idare yanındaki iş takipleri ve bu konuda astı olarak görev yapan yetkililere talimat vermesi yasaktır. Bu yasağa uyulmadığı durumlar görevden çıkarma nedeni sayılır ve kamu görevlisi görevden alınır.”
3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu	m. 3	Kanun’un 3’üncü maddesi; kamu görevlilerinin genel anlamıyla “Türk uyruğunda” olmayan herhangi bir özel veya tüzel kişi veya kuruluştan aldıkları belli bir değer üzerinde değere sahip hediyelerini kendi kurumlarına teslim etme zorunluluğunu getirdiği halde, Türk uyruğunda olan kişi ve kuruluşlardan kabul edilebilecek hediyeler ile ilgili bir düzenleme getirmemiştir. Buna karşılık, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 29 uncu maddesiyle kamu görevlilerinin hediye kabul etmeleri tamamıyla yasaklanmıştır.	Madde 3: “Bu yasak Türk uyruğunda olan özel ve Tüzel kişiler için de geçerlidir. Ancak, yabancı devlet adamları ve milletlerarası kuruluş temsilcileri tarafından verilen imzalı hatıra fotoğraflarının çerçeveleri bu madde hükümlerine dahil değildir. Hediyelerin bedellerinin tespiti çıkarılacak Kamu Görevlileri Etik Kurulunca yapılır.”
	m. 7	Mal bildirimlerinin yenilenmesindeki beş yıllık dönem Türkiye’deki etik dışı faaliyetlerin sıklığı göz önüne alındığında oldukça uzundur.	Madde 7: “Bu Kanun kapsamındaki görevlere devam edenler, her sene, en geç şubat ayı sonuna kadar bildirimlerini yenilerler.Yeni bildirimler yetkili merci tarafından daha önceki bildirimler ile karşılaştırılırlar.”

<b>Kanun</b>	<b>İlgili Madde</b>	<b>Sorun</b>	<b>Öneri</b>
	Yeni Madde	Bu Yasa kapsamında ihbarı doğru çıkan kişiye ikramiye veya ödül verilmesiyle ilgili herhangi bir düzenleme mevcut değildir.	“Bu Kanun hükümleri uyarınca ihbarı doğru çıkan kişiye suç teşkil eden fiilin idareye vereceği zararın %20’si kadar ikramiye verilecektir.”
	m. 17	Maddenin ikinci ve üçüncü fıkraları müsteşarlar, valiler, kaymakamlar ve görevleri veya sıfatları sebebi ile özel soruşturma ve kovuşturma usulüne tabi olan sanıklarla ilgili yargısal ayrıcalıklar tanınmaktadır.	Madde 17: “Bu Kanunda yazılı suçlarla, irtikap, rüşvet, ihtilas ve zimmete para geçirme, görev sırasında veya görevinden dolayı kaçakçılık, resmi ihale ve alım ve satımlara fesat karıştırma, devlet sırlarının açıklanması veya açıklanmasına sebebiyet verme suçlarından veya bu suçlara iştirak etmekten sanık olanlar hakkında Memurin Muhakematı Hakkında Kanununun Muvakkat hükümleri uygulanmaz ve bu suçları işleyen bütün kamu görevlileri için soruşturma ve kovuşturma usulleri genel hükümlere tabidir.”

### EK 3. KAMU HİZMETİNDE SAYDAMLIK İLE İLGİLİ MEVZUAT TABLOSU

Kanun	İlgili Madde	Sorun	Öneri
Bilgi Edinme Hakkı Kanunu	m. 2	Hangi kamu kurum ve kuruluşlarının kapsama dahil edildiği açık değildir.	Madde 2: “Bu Kanun; merkezi idare kapsamındaki kamu idareleri ile bunların bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşlarının, köyler hariç olmak üzere mahalli idareler ve bunların bağlı ve ilgili kuruluşları ile birlik veya şirketlerinin, T.C. Merkez Bankası, İMKB ve üniversiteler de dahil olmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz olarak enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarının, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve kamu hizmeti gören özel organizasyonların faaliyetlerinde uygulanır.”
	m. 16	Madde metninde geçen "Devletin dış ilişkilerine zarar verecek" şeklindeki kritere dikkati çekmek gerekir.	Madde 16: “Açıklanması hâlinde devletin emniyetine, millî savunmasına ve millî güvenliğine açıkça zarar verecek ve niteliği itibarıyla devlet sırrı olan gizlilik dereceli bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkı kapsamı dışındadır.”
	m. 20	Madde 20'nin son fıkrasının sonunda geçen "ve diğer özel kanun hükümleri saklıdır" ibaresi bütünüyle sakıncalıdır.	Madde 20/son: “4.4.1929 tarihli ve 1412 sayılı Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu, 18.6.1927 tarihli ve 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu, 6.1.1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu hükümleri saklıdır.”
	m. 26/1	Bu hüküm ile idareye, hiçbir somut ölçüye bağlanmaksızın, bu yöndeki talepleri reddetme; dolayısıyla da bu hakkı kullanma imkanını ortadan kaldırma yetkisi ve fırsatı verilmiş olmaktadır.	Madde 26/I: “Kurum ve kuruluşların faaliyetlerini yürütmek üzere, elde ettikleri görüş, bilgi notu, teklif ve tavsiye niteliğindeki bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkı kapsamındadır.”
	m. 28	Gizliliği kaldırılan bilgi ve belgelerin, 4982 sayılı Kanunda yer alan diğer istisna kategorileri içine girmiyorsa bilgi edinme başvurularına açık hale geleceklerini hükme bağlanmıştır.	Madde 28: “Gizliliği kaldırılmış olan bilgi veya belgeler, bilgi edinme başvurularına açık hâle gelir.”
	m. 29	Kendisinden talepte bulunulan memurun, bu talebi hukuka aykırı bir şekilde yerine getirmemesi halinde maruz kalacağı yaptırımın belirsizdir.	Madde 29: “Bu Kanunun uygulanmasında ihmâli, veya kusuru bulunan veya Kanunun gereklerini kasıtlı olarak yerine getirmeyen memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında, Türk Ceza Kanunu'nda düzenlenen görevi ihmal suçu için öngörülen cezalar ve kamu görevlilerinin tâbi oldukları mevzuatta yer alan disiplin cezaları uygulanır.”

<b>Kanun</b>	<b>İlgili Madde</b>	<b>Sorun</b>	<b>Öneri</b>
Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik	m. 2	Kanun'un kapsamla ilgili maddesiyle yönetmelik maddesi çelişmektedir.	Kapsamın öncelikle kanunda belirlenmesi gerekir. Daha sonradan yönetmelik bu kapsamı tekrar edecektir.
	m. 42	42. maddede kanunda yer almayan bir hüküm getirilmiştir.	"erişimi sağlayan kurum ve kuruluştan izin alınmaksızın, erişilen bilgi veya belgeler hiçbir şekilde basılı veya elektronik ortamda (İnternet üzerinden dahil) kullanılamaz, yayımlanamaz" hükmünün kanunda düzenlenmesi gerekmektedir.
	m. 42	Kanun'da yaptırım getirilmemesine rağmen yönetmelik'te düzenlenmiştir.	Yaptırımın kanunda düzenlenmesi gerekmektedir. Daha sonra yaptırım yönetmelikte tekrar edilmelidir.





**EK 4. AYRICALIKLAR TABLOSU**

<b>Ana Başlık</b>	<b>Alt Başlık</b>	<b>İlgili Mevzuat</b>	<b>Sorun</b>	<b>Öneri</b>
Yerel Yönetimler	İl Özel İdareleri	4483 sayılı Kanununun 3. maddesinin (e) ve (h) bendleri.	Vali ve il genel meclisi üyeleri hakkında soruşturma yapılabilmesi için İçişleri Bakanının izni gereklidir.	4483 Sayılı Kanun'un tamamı yürürlükten kaldırılmalıdır.
	İl Özel İdareleri	4483 sayılı Kanununun 3. maddesinin (a) ve (b) bendleri.	İl dâimi encümeni ve il özel idaresi memurları hakkında soruşturma yapılabilmesi için illerde valinin, ilçelerde kaymakamın izni gereklidir.	4483 Sayılı Kanun'un tamamı yürürlükten kaldırılmalıdır.
	Belediyeler	4483 sayılı Kanununun 3. maddesinin (h) bendi.	İl ve ilçe belediye başkanı, il ve ilçe meclis ve encümen üyeleri hakkında soruşturma yapılabilmesi için İçişleri Bakanı'nın izni gereklidir.	4483 Sayılı Kanun'un tamamı yürürlükten kaldırılmalıdır.
	Belediyeler	4483 sayılı Kanununun 3. maddesinin (i) bendi.	İlçelerdeki belediye başkanları ile ilçelerdeki meclis ve encümen üyeleri hakkında soruşturma yapılabilmesi için ilçelerde kaymakam, merkez ilçede vali izni gereklidir.	4483 Sayılı Kanun'un tamamı yürürlükten kaldırılmalıdır.
	Büyükşehir Belediyeleri	4483 sayılı Kanununun 3. maddesinin (h) bendi.	Büyükşehir belediye başkanları ve büyükşehir meclis üyeleri hakkında soruşturma yapılabilmesi için İçişleri Bakanının izni gereklidir.	4483 Sayılı Kanun'un tamamı yürürlükten kaldırılmalıdır.
	Büyükşehir Belediyeleri	4483 sayılı Kanununun 3. maddesinin (b) bendi.	Büyükşehir belediye memurları hakkında soruşturma yapılabilmesi için valinin izni gereklidir.	4483 Sayılı Kanun'un tamamı yürürlükten kaldırılmalıdır.
	Köyler	4483 sayılı Kanununun 3. maddesinin (j) bendi.	Muhtar hakkında soruşturma yapılabilmesi için ilçelerde kaymakam, merkez ilçede vali izni gereklidir.	4483 Sayılı Kanun'un tamamı yürürlükten kaldırılmalıdır.
	Yerel Yönetim Birlikleri	4483 sayılı Kanununun 3. maddesinin (i) bendi.	Birlik başkanı, birlik encümeni ve birlik meclis üyeleri hakkında soruşturma yapılabilmesi için ilçelerde kaymakam, merkez ilçede vali izni gereklidir.	4483 Sayılı Kanun'un tamamı yürürlükten kaldırılmalıdır.
	Belediyeler	Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun Uygulanması İle İlgili Olarak İçişleri	Alt kademe belediye başkanları için İçişleri Bakanının soruşturma izni vermesi öngörülmüştür.	Yönerge yürürlükten kaldırılmalıdır

<b>Ana Başlık</b>	<b>Alt Başlık</b>	<b>İlgili Mevzuat</b>	<b>Sorun</b>	<b>Öneri</b>
		Bakanlığınca Yürütülecek İşlemlere İlişkin Yönerge'nin 28.maddesi		
	Köy muhtarı	442 sayılı Köy Kanunu m. 11	Köy muhtarının görevi sebebiyle işlediği suçlarda hangi soruşturma ve kovuşturma sisteminde tabi tutulduğu belli değildir. 4483 Sayılı Kanun'un 3/1 maddesi gereğince köy muhtarlarının görevleri sebebiyle işledikleri suç nedenleriyle ilçelerde kaymakamdan merkez ilçelerde validen izin alınması gerekir. 4483 Sayılı Kanun kaldırılınca bu izin sistemi de kaldırılacağından Köy Kanunu'nun 11. maddesine açıklık getirilmesi gereklidir.	Madde 11- Köy muhtarının ve yapacağı işte köy muhtarıyla birlik olanlara köy işlerinde fenalıkları anlaşırsa Devlet memuru gibi muhakeme edilirler ve ceza görürler. "Köy muhtarının görevi sebebiyle işlediği suçlar için soruşturma ve kovuşturma genel hükümlere tabidir."
TBMM'de görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri ve TBMM genel sekreteri ve yardımcıları		4483 sayılı Kanunun 3. maddesinin (f) bendi.	Türkiye Büyük Millet Meclisinde görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında soruşturma yapılabilmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreteri, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreteri ve yardımcıları hakkında soruşturma yapılabilmesi için ise Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı'nun izni gereklidir.	4483 Sayılı Kanun'un tamamı yürürlükten kaldırılmalıdır.
Cumhurbaşkanlığında görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri		4483 sayılı Kanunun 3. maddesinin (g) bendi.	Cumhurbaşkanlığında görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında soruşturma yapılabilmesi için Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri'nin, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri hakkında soruşturma yapılabilmesi için Cumhurbaşkanlığı'nın izni gereklidir.	4483 Sayılı Kanun'un tamamı yürürlükten kaldırılmalıdır.
Bölge düzeyinde teşkilatlanan kurum ve kuruluşlarda görev yapan memurlar ve diğer kamu görevlileri		4483 sayılı Kanunun 3. maddesinin (c) bendi.	Bölge düzeyinde teşkilatlanan kurum ve kuruluşlarda görev yapan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında soruşturma yapılabilmesi için görev yaptıkları ilin valisinin izni gereklidir.	4483 Sayılı Kanun'un tamamı yürürlükten kaldırılmalıdır.
Başbakanlık ve bakanlıkların merkez ve bağlı ve ilgili kuruluşlarında görev yapan diğer memur ve kamu görevlileri		4483 sayılı Kanunun 3. maddesinin (d) bendi.	Başbakanlık ve bakanlıkların merkez ve bağlı veya ilgili kuruluşlarında görev yapan diğer memur ve kamu görevlileri hakkında soruşturma yapılabilmesi için kuruluşun en üst idari amirinin izni gereklidir.	4483 Sayılı Kanun'un tamamı yürürlükten kaldırılmalıdır.

Ana Başlık	Alt Başlık	İlgili Mevzuat	Sorun	Öneri
Devlet Memurları		657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu m. 24	Söz konusu yasa hükmü kamu görevlilerinin görevleriyle ilgili işledikleri suçlardan dolayı soruşturma ve kovuşturma yapılması ve haklarında dava açılmasını özel hükümlere tabi kılarak ayrıcalıklı bir sistem getirmektedir. Dolayısıyla özel kanunlarla 657 Sayılı Kanun'a tabi tüm kamu görevlileri için 4483 Sayılı Kanun uygulanabilmektedir.	Madde 24: Devlet memurlarının görevleri ile ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı soruşturma ve kovuşturma yapılması ve haklarında dava açılması genel hükümlere tabidir.
KİT	KİT genel müdürü ve yönetim kurulu üyeleri	Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair 399 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname m. 11	Teşebbüs genel müdürü ve yönetim kurulu üyeleri hakkında görevleri dolayısıyla işledikleri suçlar için izin alınacak merciler düzenlenerek ayrıcalıklı bir sistem öngörülmüştür.	Madde 11/b: Görevleri dolayısıyla işledikleri suçlar için soruşturma ve kovuşturma usulleri genel hükümlere tabidir.
Sermaye Piyasası Kurumu	Sermaye Piyasası Kurulu Başkanı, üyeleri ve personeli	2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu m. 25/b	Sermaye Piyasası Kurulu Başkanı, üyeleri ve personeli hakkında 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nda yargısal ayrıcalık tanınmıştır. Kanun'un 25. maddesinde "Görevleri ile ilgili olarak suç işleyen Kurul Başkanı ve üyeleri ile personeli Devlet memurları gibi cezalandırılır" ibaresi mevcuttur.	Madde 25/b: Kurumun para, evrak, ve her çeşit malları Devlet Mali hükmündedir. Görevleri ile ilgili olarak suç işleyen Kurul Başkanı ve üyeleri ile personeli Devlet memurları gibi cezalandırılır. "Görevleri ile ilgili olarak işlenen suçlarda soruşturma ve kovuşturma usulleri genel hükümlere tabidir." Kurul üyelerine ve personeline karşı işlenen suçlar Devlet memuruna karşı işlenmiş sayılır. Bu konudaki kovuşturmalarda genel hükümlere göre yürütülür.
Kamu İhale Kurumu	Kamu İhale Kurulu üyeleri ve kurum personeli	4734 sayılı Kamu İhale Kanunu m. 53/e	Kurum personeli, görevleri nedeniyle işledikleri ve kendilerine karşı işlenen suçlar bakımından devlet memuru sayılırlar ve bunlar hakkında 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır. Soruşturma izni, Kurul Başkanı ve üyeleri için ilişkili Bakan, Kurum personeli için ise Kurum Başkanı tarafından verilir.	Madde 53/e: Kurul başkanı, üyeleri ve Kurum personelinin görevleri nedeniyle işledikleri suçlarla ilgili soruşturma ve kovuşturma usulleri genel hükümlere tabidir.

<b>Ana Başlık</b>	<b>Alt Başlık</b>	<b>İlgili Mevzuat</b>	<b>Sorun</b>	<b>Öneri</b>
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyeleri ve kurum personeli	4389 Sayılı Bankalar Kanunu m. 3/8	4389 Sayılı Kanun'un üçüncü maddesinin sekizinci fıkrasındaki "Buna ilişkin soruşturmalar, Kurul üyeleri için ilgili Bakanın, Kurum personeli için ise Kurulun izin vermesi kaydıyla genel hükümlere göre yapılır" ibaresi ayrıcalıklı bir statü yaratmaktadır.	Madde 3/8: Kurul üyeleri ve Kurum personelinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar için soruşturma ve kovuşturma usulleri genel hükümlere tabidir.
Rekabet Kurumu	Rekabet Kurulu Başkanı, üyeleri ve personeli	4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun m. 34/2	34. maddenin 2. fıkrası kurum personelinin ücret ve mali haklar dışında 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi kılınmaktadır. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 24. maddesindeki düzenleme nedeniyle kurum personelinin görevleri ile ilgili işledikleri suçlardan dolayı soruşturma ve kovuşturma usulleri 4483 sayılı Kanun'a tabi kılınmaktadır.	Madde 34/2: Rekabet Kurulu başkanı, üyeleri ve Kurum personelinin görevleri dolayısıyla işledikleri suçlar için soruşturma ve kovuşturma genel hükümlere tabidir." Kurul, ihtiyaca uygun kuruluş ve kadro statülerinin düzenlenmesinde serbesttir. Kadroların iptali ve ihdası Kurulca yapılır.
	Rekabet Kurulu Başkanı, üyeleri ve personeli	Rekabet Kurumu Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik m. 72	4483 Sayılı Kanun'un 16. maddesinde Memurin Muhakematı Hakkında Kanun'a yapılan atıfların bu Kanun'a yapılmış sayılacağı düzenlenmiştir. Dolayısıyla Yönetmeliğin söz konusu hükmü yaptığı atfla ayrıcalık oluşturmaktadır.	Madde 72: Kurul Başkanı ve üyeleri ile personelinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar için soruşturma ve kovuşturma usulleri genel hükümlere tabidir.
Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu personeli	4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu m. 9/2	657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'na yapılan atfla yargisal ayrıcalık oluşmaktadır.	Madde 9/2: Kurum personelinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar için soruşturma ve kovuşturma usulleri genel hükümlere tabidir.
Telekomünikasyon Kurumu	Telekomünikasyon Kurumu personeli ve Telekomünikasyon Kurulu üyeleri	2813 Sayılı Telsiz Kanunu m. 5/11-12:	"Kurul üyeleri ve Kurum personeli, görevleri sırasında veya görevleri nedeniyle işledikleri veya kendilerine karşı işlenen suçlar bakımından Devlet memuru sayılırlar" ibaresi bu kişiler için soruşturma usulünü 4483 Sayılı Kanun'a tabi kılmaktadır.	Madde 5/11-12: Kurul üyeleri ve Kurum personelinin görevleri nedeniyle işledikleri suçlar için soruşturma ve kovuşturma usulleri genel hükümlere tabidir.
Radio ve Televizyon Üst Kurulu	Üst Kurul Üyeleri	3984 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun m. 10/5	3984 Sayılı Kanun'da Radyo Televizyon Üst Kurulu üyeleri Türk Ceza Kanunu uygulaması bakımından devlet memuru sayılmaktadırlar. bununla birlikte görevleri sebebiyle işledikleri suçlar dolayısıyla tabi olacakları sisteme dair bir açıklık mevcut değildir.	Madde 10/5 Üst Kurul üyeleri Türk Ceza Kanunu uygulaması bakımından Devlet memuru sayılırlar. "Görevleri sebebiyle işledikleri suçlar için soruşturma ve kovuşturma usulleri genel hükümlere tabidir."

Ana Başlık	Alt Başlık	İlgili Mevzuat	Sorun	Öneri
Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu	Kurum personeli	4733 Sayılı Tütün, Tütün Mamülleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 4046 Sayılı Kanun ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun m. 4/2	Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu personelinin ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olmasını düzenleyen bu hüküm 657 Sayılı Kanun'un 24. maddesine yaptığı atıfla söz konusu kişilerin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar için 4483 Sayılı Kanun'un uygulanmasını öngörmektedir.	m. 4/2: Kurum personelinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar için soruşturma ve kovuşturma usulleri genel hükümlere tabidir
Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Kurumları Kurumu	Kurum personeli	4956 Sayılı Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun ve Tarım ve Orman Bakanlığı Kanununun ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanununun ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi, Yürürlükten Kaldırılması Ve Bu Kanunlara Geçici Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun m. 6	Kanundaki "ve haklarında 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır." ibaresi nedeniyle özel bir izin sistemi öngörülmektedir.	Madde 7: Yönetim Kurulu Başkan ve üyeleri ile Kurumun diğer çalışanlarının görevleri sebebiyle işledikleri suçlar için soruşturma ve kovuşturma usulleri genel hükümlere tabidir.
Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurumu	Başkan, üye ve personel	72 Sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname m. 38	72 Sayılı Kararname Başkan ve üyelerin görevlerinden doğan veya görevleri sırasında işlemiş buldukları suçlardan dolayı ilk soruşturma yetkisini Başbakanın görevlendirmediği bir soruşturmacı veya soruşturmacılara vermesi ve Birinci fıkrada dışarıda kalan Denetleme Kurulu personelinin görevlerinden doğan veya görevleri sırasında işlemiş buldukları suçlardan dolayı ilk soruşturma Kurul Başkanı tarafından düzenlenmediğinden bir yargısal aynacılık söz konusudur. Soruşturma yetkisi bir idari organa verilmektedir.	Madde 38: Başkan ve üyeler ile Denetleme Kurulu Personelinin görevlerinden doğan veya görevleri sırasında işlemiş buldukları suçlardan dolayı soruşturma ve kovuşturma usulleri genel hükümlere tabidir.

Ana Başlık	Alt Başlık	İlgili Mevzuat	Sorun	Öneri
YÖK	Yüksek Öğretim Kurulu Başkan, üyeleri ve yükseköğretim kurumlarında çalışan personel	2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu m. 53 - c. (Değişik bent: 14/04/1982 - 2653/3 md.)	2547 Sayılı Kanun'un 53. maddesi nedeniyle görevleri dolayısıyla ya da görevlerini yaptıkları sırada işledikleri ileri sürülen suçlar için soruşturma izni verme yetkisi: Yüksek Öğretim Kurulu Başkan ve üyeleri ile Yükseköğretim Denetleme Kurulu Başkanı ve üyeleri hakkında Danıştay 2. Dairesi üniversite rektörleri, rektör yardımcılığı ile üst kuruluş genel sekreterleri hakkında Yüksek Öğretim Kurulu üyelerinden teşkil edilecek üç kişilik kurul, Üniversite, fakülte, enstitü ve yüksek okul yönetim kurulu üyeleri fakülte dekanları ve dekan yardımcılığı enstitü ve yükseköğretim müdürleri ve yardımcıları ile üniversite genel sekreterleri hakkında rektörün başkanlığında sektörece görevlendirilen sektör yardımcılığından oluşacak üç kişilik kurul, Öğretim elemanları fakülte enstitü ve yükseköğretim sekreterleri hakkında üniversite yönetim kurulu üyeleri arasında oluşturulacak üç kişilik kurul, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi memurlar hakkında mahal itibarıyla yetkili il idare kuruluna aittir.	Madde 53 - c: Yükseköğretim üst kuruluşları başkan ve üyeleri ile yükseköğretim kurumları yöneticilerinin, kadrolu ve sözleşmeli öğretim elemanlarının ve bu kuruluş ve kurumların 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi memurlarının görevleri dolayısıyla ya da görevlerini yaptıkları sırada işledikleri ileri sürülen suçlar hakkında soruşturma ve kovuşturma usulleri genel hükümlere tabidir.
Kolluk	Polis	2559 Sayılı Polis Vazife Ve Selahiyet Kanunu Ek Madde 9	4483 Sayılı Kanun'un 16. maddesinde "Kanunlarda Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkatın uygulanacağı belirtilen hallerde bu Kanun hükümleri uygulanır" denilmektedir. Dolayısıyla, özel kanunlarda Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat'a yapılan atfılar 4483 sayılı Kanun'a yapılmış sayılmaktadır. Böylece görevleri sebebiyle işledikleri suçtan ötürü özel bir soruşturma usulüne tabi olmaktadır.	Ek Madde 9: A) Önleyici, caydırıcı, düzenleyici ve koruyucu kolluk hizmetlerine dair görevlerin ifası sırasında silah kullanmak zorunda kalan polis hakkında, ceza sorumluluğunun tespiti bakımından genel hükümlere göre işlem yapılır.
	Jandarma personeli	2803 Sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu m. 15	15. maddenin d bendinde "jandarma personelinin mülki hizmetten doğan veya bu tür hizmeti yaparken işlenen suçlarında 04/02/1913 tarihli "Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat" hükümlerine göre işlem yapılır" ibaresi jandarma personeline mülki hizmetten doğan suçlarda Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat'a yaptığı atfıla özel soruşturma usulleri öngörülmektedir.	Madde 15: d) Jandarma personelinin mülki hizmetten doğan suçları için soruşturma ve kovuşturma usulleri genel hükümlere tabidir."e) "Adli hizmetlerden doğan suçlarda; ilçe ve merkez ilçe jandarma bölük komutanları ile bu hizmetleri vekaleten yürütenler hakkında soruşturma ve kovuşturma genel hükümlere göre yapılır.

Ana Başlık	Alt Başlık	İlgili Mevzuat	Sorum	Öneri
	Jandarma personeli	Jandarma Teşkilatı Görev Ve Yetkileri Yönetmeliği m. 186. -	“jandarma personelinin mülki hizmetten doğan veya bu tür hizmeti yaparken işlenen suçlarında 04/02/1913 tarihli “Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat” hükümlerine göre işlem yapılır” ibaresi jandarma personeline mülki hizmetten doğan suçlarda Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat’a yaptığı atıfla özel soruşturma usulleri öngörmektedir. Ayrıca, 15. maddenin e bendinde “1412 sayılı “Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu” nun 154/4 üncü maddesi gereğince 24/02/1983 gün ve 2802 sayılı “Hakimler ve Savcılar Kanunu” nun 82 ve müteakip maddelerinde gösterilen hakim ve savcılar tabi oldukları muhakeme usulü uygulanır” ibaresi, jandarma bölük komutanları ile bu hizmetleri vekaleten yürütenlerin adli hizmetlerden doğan suçlarında soruşturma izninin Adalet Bakanlığı’ndan alınması sonucunu doğurmaktadır. Dolayısıyla söz konusu hüküm bu kişilerin özel soruşturma usulü ve izin sistemine tabi olmalarını öngörmektedir.	Madde 186: b. Jandarma personelinin mülki hizmetten doğan suçları için soruşturma ve kovuşturma usulleri genel hükümlere tabidir. c. Adli hizmetlerden doğan suçlarda; ilçe ve merkez ilçe jandarma bölük komutanları ile bu hizmetleri vekaleten yürütenler hakkında soruşturma ve kovuşturma genel hükümlere göre yapılır. d. Jandarma personelinin kişisel suçlarında, genel hükümlere göre işlem yapılır.
Çarşı ve Mahalle Bekçileri	Çarşı ve Mahalle Bekçileri	772 Sayılı Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanunu m. 40	4483 Sayılı Kanun’un 16. maddesinde Memurin Muhakemat Kanununa yapılan atıfların bu Kanun’a yapılmış sayılacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla Çarşı ve mahalle bekçileri idari görevleri nedeniyle işledikleri suçlarda 4483 Sayılı Kanun’a tabidirler.	Madde 40: Çarşı ve mahalle bekçilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar için soruşturma ve kovuşturma usulleri genel hükümlere tabidir.



## **EK 5. 5176 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU KURULMASI HAKKINDA KANUN**

### **Amaç ve kapsam**

**MADDE 1.-** 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 belirlenmesidir.

Bu Kanun, genel bütçeye dahil 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 dahil tüm personeli kapsar.

Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ve üniversiteler hakkında bu Kanun hükümleri uygulanmaz.

### **Kuruluş**

**MADDE 2.-** Bu Kanunda yazılı görevleri yerine getirmek üzere Başbakanlık bünyesinde Kamu Görevlileri Etik Kurulu (Kurul) kurulmuştur.

Bakanlar Kurulu, bu Kanun kapsamındaki konularda her türlü kararları almak ve uygulamak üzere;

- 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 üye,

Olmak üzere toplam onbir üyeyi biri Başkan olmak üzere seçer ve atar.

Kurul başkan veya üyeliğine atanacaklar hakkında, 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun 40 ıncı maddesinin birinci fıkrası hükmü ile ek 68 inci maddesinin dördüncü fıkrası hükmü uygulanmaz ve bu kişiler Kurulda emekli aylıkları kesilmeksizin çalıştırılır.

Üyelerin görev süresi dört yıldır. Süresi dolan üyeler Bakanlar Kurulunca yeniden seçilebilirler. Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak üyeler, ciddi bir has-

talık veya sakatlık nedeniyle iş görememeleri veya atamaya ilişkin şartları kaybetmeleri halinde, atandıkları usule göre süresi dolmadan görevden alınır. Üyeler, görevi kötüye kullanmaktan veya yüz kızartıcı bir suçtan mahkûm olmaları halinde ise Başbakan onayıyla görevden alınır. Görevden alma nedeniyle veya süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşalan Kurul üyeliklerine bir ay içerisinde Bakanlar Kurulunca yeniden atama yapılır. Bu şekilde atanan üye, yerine atandığı üyenin görev süresini tamamlar.

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. Arka arkaya üç toplantıya veya bir yıl içinde toplam on toplantıya katılmayan üyeler istifa etmiş sayılırlar.

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

Kurul Başkan ve üyelerine, 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümleri saklı kalmak koşuluyla, fiilen görev yapılan her gün için (3000) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda huzur hakkı ödenir. Bu ödemeden damga vergisi hariç herhangi bir kesinti yapılmaz.

Huzur hakkı ve Kurulun diğer ihtiyaçları için her yıl Başbakanlık bütçesine gerekli ödenek konulur.

### **Kurulun görevleri**

**MADDE 3.-** Kurul, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlâl 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 veya yetkili disiplin kurullarına başvuru**

**MADDE 4.-** Bu Kanun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında Kurula başvurulabilir. Hangi unvanların genel müdür eşiti sayılacağı kurum ve kuruluşların teşkilât yapısı ve yürüttükleri hizmetlerin niteliği dikkate alınarak Kurul tarafından belirlenir.

Diğer kamu görevlilerinin, etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları bulunduğu iddiasıyla yapılacak başvurular, ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarında, Kurul tarafından çıkarılan yönetmeliklerde belirlenen etik davranış ilkelerine aykırılık olup olmadığı yönünden değerlendirilir. Değerlendirme sonucu alınan karar, ilgililere ve başvuru sahibine bildirilir.

Başvurular, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunda belirlenen esaslara göre, medeni hakları kullanma ehliyetine sahip Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile Türkiye'de ikamet eden yabancı gerçek kişiler tarafından yapılabilir. Ancak, kamu görevlilerini karalama amacı güden, haklı bir gerekçeye dayanmayan, başvuru konusuyla ilgili yeterli bilgi ve belge sunulmamış başvurular değerlendirilmeye alınmaz.

Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış bulunan uyuşmazlıklar hakkında Kurula veya yetkili disiplin kurullarına başvuru yapılamaz. İnceleme sırasında yargı yoluna gidildiği anlaşılan başvuruların işlemi durdurulur.

### **İnceleme ve araştırma**

**MADDE 5.** - Kurul, başvurular hakkındaki inceleme ve araştırmasını etik davranış ilkelerinin ihlâl edilip edilmediği çerçevesinde yürütür. 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.

Kurul, başvuruya konu işlem veya eylemi gerçekleştiren kamu görevlisinin, etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemi olduğunu tespit etmesi ve bu kararın kesinleşmesi halinde, bu durumu Başbakanlık, Kurul kararı olarak Resmi Gazete aracılığıyla kamuoyuna duyurur. Ancak, Kurul kararlarının yargı tarafından iptali halinde Kurul, yargı kararını yerine getirir ve Resmi Gazetede yayımlar.

Bu Kanuna göre yapılan inceleme ve araştırmalar, genel hükümlere göre ceza kovuşturmasına veya tâbi oldukları personel kanunları hükümlerine göre disiplin kovuşturmasına engel teşkil etmez.

### **Bilgi ve belge istenmesi**

**MADDE 6.-** Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, Kurulun başvuru konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgeleri vermek zorundadırlar.

Kurul, bu Kanunun kapsamındaki kuruluşlardan ve özel kuruluşlardan ilgili temsilcileri çağırıp bilgi alma yetkisine sahiptir.

### **Yönetmelik**

**MADDE 7.-** Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin hususlar, Kurulca hazırlanacak yönetmeliklerle belirlenir. Kurul tarafından hazırlanacak yönetmelikler Başbakan onayı ile yürürlüğe konulur.

**MADDE 8.-** 19.4.1990 tarihli ve 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanununun 9 uncu maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

Ancak, Kamu Görevlileri Etik Kurulu mal bildirimlerini gerektiğinde inceleme yetkisine sahiptir. Mal bildirimlerindeki bilgilerin doğruluğunun kontrolü amacıyla ilgili kişi ve kuruluşlar (bankalar ve özel finans kurumları dahil) talep edilen bilgileri en geç otuz gün içinde Kurula vermekle yükümlüdürler.

**MADDE 9.-** 14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 29 uncu maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, hediye alma yasağının kapsamını belirlemeye ve en az genel müdür veya eşiti seviyedeki üst düzey kamu görevlilerince alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden istemeye yetkilidir.

### **Yürürlük**

**MADDE 10. -** Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

### **Yürütme**

**MADDE 11. -** Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

## **EK 6. KAMU GÖREVLİLERİ ETİK DAVRANIŞ İLKELERİ İLE BAŞVURU USUL VE ESASLARI HAKKINDA YÖNETMELİK**

### **BİRİNCİ BÖLÜM**

#### **Amaç, Kapsam, Dayanak ve Tanımlar**

##### **Amaç**

Madde 1 — Bu Yönetmeliğin amacı; kamuda etik kültürünü 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 artırmak, toplumu kamu görevlilerinden beklemeye hakkı olduğu davranışlar konusunda bilgilendirmek ve Kurula başvuru usul ve esaslarını düzenlemektir.

##### **Kapsam**

Madde 2 — Bu Yönetmelik; genel bütçeye dahil 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 dahil tüm personeli kapsar.

Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı mensupları ve üniversiteler hakkında bu Yönetmelik hükümleri uygulanmaz.

##### **Hukuki dayanak**

**Madde 3** - Bu Yönetmelik, 25/5/2004 tarihli ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 3 ve 7 nci maddelerine dayanılarak hazırlanmıştır.

##### **Tanımlar**

**Madde 4** - Bu Yönetmelikte geçen;

- a) Kanun: 25/5/2004 tarihli ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunu,
- b) Kurum ve kuruluş: 2 nci maddede geçen ve kapsama dahil kamu kurum ve kuruluşlarını,
- c) Kamu görevlileri: 2 nci maddede geçen ve kapsama dahil kamu kurum ve kuruluşlarında görevli tüm personeli,
- d) Kurul: Kamu Görevlileri Etik Kurulunu,

- e) Etik davranış ilkeleri: Kamu görevlilerinin uyması gereken etik davranış ilkelerini,
- f) Başvuru sahibi: Kanun kapsamında başvuru hakkını kullanarak Kurula veya yetkili disiplin kurullarına başvuran gerçek kişileri,
- g) Bilgi: Kurum ve kuruluşların kayıtlarında yer alan 5176 sayılı Kanun kapsamında yapılacak inceleme ve araştırmalara ilişkin her türlü veriyi,
- h) Belge: Kurum ve kuruluşların sahip oldukları 5176 sayılı Kanun kapsamında yapılacak inceleme ve araştırmalarla ilgili yazılı, basılı veya çoğaltılmış dosya, evrak, kitap, dergi, broşür, etüt, mektup, program, talimat, kroki, plan, film, fotoğraf, teyp ve video kaseti, harita, elektronik ortamda kaydedilen her türlü bilgi, haber ve veri taşıyıcılarını, ifade eder.

## **İKİNCİ BÖLÜM**

### **Etik Davranış İlkeleri**

#### **Görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci**

**Madde 5** - Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; sürekli gelişimi, katılımı, saydamlığı, tarafsızlığı, dürüstlüğü, kamu yararını gözetmeyi, hesap verebilirliği, öngörülebilirliği, hizmette yerindenliği ve beyana güveni esas alırlar.

#### **Halka hizmet bilinci**

**Madde 6** - Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; halkın günlük yaşamını kolaylaştırmayı, ihtiyaçlarını en etkin, hızlı ve verimli biçimde karşılamayı, hizmet kalitesini yükseltmeyi, halkın memnuniyetini artırmayı, hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklı olmayı hedeflerler.

#### **Hizmet standartlarına uyma**

**Madde 7** - 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 süreci boyunca aydınlatırlar.

#### **Amaç ve misyona bağlılık**

**Madde 8** - 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**

**Madde 9** - Kamu görevlileri; tüm eylem ve işlemlerinde yasallık, adalet, eşitlik ve dürüstlük ilkeleri doğrultusunda hareket ederler, görevlerini yerine getirirken ve hizmetlerden yararlandırma-

da 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 veya tüzel kişilere öncelikli, 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**

**Madde 10** - 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 dayanmayan rapor düzenleyemez, mevzuata aykırı olarak kendileri için hizmet, imkan veya benzeri çıkarlar talep edemez ve talep olmasa dahi sunulana kabul edemezler.

### **Nezaket ve saygı**

**Madde 11** - Kamu görevlileri, üstleri, meslektaşları, astları, diğer personel ile hizmetten yararlananlara karşı nazik ve saygılı davranırlar ve gerekli ilgiyi gösterirler, konu yetkilerinin dışındaysa ilgili birime veya yetkiliye yönlendirirler.

### **Yetkili makamlara bildirim**

**Madde 12** - Kamu görevlileri, bu Yönetmelikte 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**

**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.

### **Görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması**

**Madde 14** - Kamu görevlileri; görev, unvan ve yetkilerini kullanarak kendileri, yakınları veya üçüncü kişiler lehine menfaat sağlayamaz ve aracılıkta bulunamazlar, akraba, eş, dost ve hemşehri 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**

**Madde 15** -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 veya çiçek gönderemezler; görev ve hizmetle ilgili olmayan kutlama, duyuru ve anma ilanları veremezler.



Uluslararası ilişkilerde nezaket ve protokol kuralları gereğince, yabancı kişi ve kuruluşlar tarafından verilen hediyelerden, 3628 sayılı Kanununun 3. maddesi hükümleri saklı kalmakla birlikte, sözkonusu maddede belirtilen sınırın altında kalanlar da beyan edilir.

Aşağıda belirtilenler hediye alma yasağı kapsamı dışındadır:

a) Görev yapılan kuruma katkı anlamına gelen, kurum hizmetlerinin hukuka uygun yürütülmesini etkilemeyecek olan ve kamu hizmetine tahsis edilmek, kurumun demirbaş listesine kaydedilmek ve kamuoyuna açıklanmak koşuluyla alınanlar (makam aracı ve belli bir kamu görevlisinin hizmetine tahsis edilmek üzere alınan diğer hediyeler hariç) ile kurum ve kuruluşlara yapılan bağışlar,

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 krediler.

Aşağıda belirtilenler ise hediye alma yasağı kapsamındadır:

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 kiralarırken piyasa fiyatına göre makul olmayan bedeller üzerinden yapılan işlemler,

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

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

Bu Yönetmelik kapsamına giren en az genel müdür, eşiti ve üstü görevliler, bu maddenin 5 inci fıkrası ve 6 ncı fıkranın (a) bendinde sayılan hediyelere ilişkin bir önceki yılda aldıklarının listesini, herhangi bir uyarı beklemeksizin her yıl Ocak ayı sonuna kadar Kurula bildirirler.

### **Kamu malları ve kaynaklarının kullanımı**

**Madde 16** - 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**

**Madde 17** - Kamu görevlileri, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları ve kaynaklarının kullanımında israf ve savurganlıktan kaçınır; mesai süresini, kamu mallarını, kaynaklarını, işgücünü ve imkanlarını kullanırken etkin, verimli ve tutumlu davranırlar.

### **Bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyan**

**Madde 18** - 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**

**Madde 19** - Kamu görevlileri, halkın bilgi edinme hakkını kullanmasına yardımcı olurlar. Gerçek ve tüzel kişilerin talep etmesi halinde istenen bilgi veya belgeleri, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununda belirlenen istisnalar dışında, usulüne uygun olarak verirler.

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

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

### **Yöneticilerin hesap verme sorumluluğu**

**Madde 20** - 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**

**Madde 21** - 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, bilirkişilik, aracılık veya benzeri görev ve iş verilemez.

### **Mal bildiriminde bulunma**

**Madde 22** - 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 bildirimlerindeki bilgilerin doğruluğunun kontrolü amacıyla ilgili kişi ve kuruluşlar (bankalar ve özel finans kurumları dahil) talep edilen bilgileri, en geç otuz gün içinde Kurula vermekle yükümlüdürler.

## **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

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

#### **Etik davranış ilkelerine uyma**

**Madde 23** - Kamu görevlileri, görevlerini yürütürken bu Yönetmelikte belirtilen etik davranış ilkelerine uymakla yükümlüdürler. Bu ilkeler, kamu görevlilerinin istihdamını düzenleyen mevzuat hükümlerinin bir parçasını oluşturur.

Bu Kanun kapsamındaki kamu görevlileri, bir ay içinde, Ek-1'de yer alan "Etik Sözleşme" belgesini imzalamakla yükümlüdürler. Bu belge, personelin özlük dosyasına konur.

Kurum ve kuruluşların yetkili sicil amirleri, personelin sicil ve performansını, bu Yönetmelikte düzenlenen etik davranış ilkelerine uygunluk açısından da değerlendirirler.

#### **Personeli bilgilendirme**

**Madde 24** - Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen her düzeydeki personel, istihdam ilişkisi koşulların bir parçası olarak etik davranış ilkeleri ve bu ilkelere ilişkin sorumlulukları hakkında bilgilendirilir.

#### **Etik kültürün yerleştirilmesi ve eğitimi**

**Madde 25** - Kurul, etik kültürün yerleştirilmesi ve geliştirilmesi konusunda her türlü çalışmayı yapar, yaptırır, araştırma, yayın, anket, kamuoyu yoklaması, bilimsel toplantılar ve benzeri etkinlikler düzenler, kamu görevlileri için eğitim programları hazırlar, koordine eder, yürütür veya bu konularda bakanlıklar, diğer kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, mahalli idareler ve konusunda uzman sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapabilir.

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

#### **Kurumsal etik ilkeleri**

**Madde 26** - Bu Yönetmelikle belirlenen etik davranış ilkeleri, kapsama dahil kurum ve kuruluşlarda uygulanır. Ayrıca, yürüttükleri hizmetin veya görevin niteliğine göre kurum ve kuruluşlar kendi kurumsal etik davranış ilkelerini düzenlemek üzere Kurulun inceleme ve onayına sunabilir.

### **Bilgi ve belge isteme yetkisi**

**Madde 27** - Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, Kurulun başvuru konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgeleri süresi içinde vermek zorundadırlar.

Kurul, bu Yönetmelik kapsamındaki kuruluşlardan ve özel kuruluşlardan ilgili temsilcileri çağırıp bilgi alma yetkisine sahiptir.

### **İnceleme ve araştırma yetkisi**

**Madde 28** - 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, inceleme ve araştırma yapabilir.

### **Etik komisyonu**

**Madde 29** - Kurum ve kuruluşlarda, etik kültürünü yerleştirmek ve geliştirmek, personelin etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak tavsiyelerde ve yönlendirmede bulunmak ve etik uygulamaları değerlendirmek üzere kurum veya kuruluşun üst yöneticisi tarafından kurum içinden en 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 Kurul'a bildirilir. Etik komisyonu, Kurul ile işbirliği içinde çalışır.

### **Görüş bildirme**

**Madde 30** - Kurul, kurum ve kuruluşların, etik davranış ilkeleri konusunda uygulamada karşılaştıkları sorunlara yönelik olarak görüş bildirmeye yetkilidir.

## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

### **Başvuru ve Resen İnceleme Usul ve Esasları**

#### **Başvuru hakkı**

**Madde 31** - 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına İlişkin Kanunda belirlenen esaslara göre, medeni hakları kullanma ehliyetine sahip Türkiye Cumhuriyeti Vatandaşları ile Türkiye'de oturan yabancı gerçek kişiler başvuruda bulunabilirler. Herhangi bir nedenle Türkiye'de bulunup da başvuru nedeni sayılan etik ilkelere aykırı davranışına 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 edilemeyen başvurular değerlendirmeye alınmaz.

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. Daha önce Kurulca incelenmiş şikayet konusu, yeni kanıtlar gösterilmedikçe bir daha şikayet konusu yapılamaz ve incelenemez.

### **Başvuru biçimleri**

**Madde 32** - Başvurular;

- a) Yazılı dilekçe,
- b) Elektronik posta,
- c) Tutanağa geçirilen sözlü başvuru yolları ile yapılır.

### **Başvuru usulü**

**Madde 33** - 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 edilen EK-2 listede bulunan unvanlarda bulunanlar için Kurul Başkanlığına, diğer görevliler için ise kurum yetkili disiplin kurullarına yöneltilmek 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.

Başvuru dilekçelerinin daktilo ile yazılması veya bilgisayar çıktısı olması koşulu aranmaz. Dilekçelerin okunaklı ve anlaşılır olması yeterlidir. 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.

### **Elektronik ortamda yapılacak başvurular**

**Madde 34** - Başvurunun; gerçek kişiler tarafından elektronik posta yoluyla yapılması halinde, başvuru sahibinin adı ve soyadı, oturma yeri veya iş adresi belirtilir. Türkiye’de oturan yabancıların bu yolla yaptıkları başvurularda, pasaport numarası ve uyruğu gösterilir. Elektronik posta yolu ile yapılacak başvurularda, başvurunun Kurulun elektronik posta adresine ulaştığı tarih başvuru tarihidir.

### **Başvuruların kabulü ve işleme konulması**

**Madde 35** - 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.

a) Kaydedilen başvuru en kısa zamanda Kurul Başkanı veya görevlendireceği üye tarafından bir raportöre verilir.

b) Raportör başvuruyu görev, konu ve kabul edilebilirlik yönlerinden inceleyerek bir ön rapor hazırlayıp Kurul Başkanına sunar.

c) Raportörün raporunda, başvuranın adı, soyadı, şikayet edilen kamu görevlisinin adı, soyadı, görevi, başvuru konusu, raportörün önerisi, adı, soyadı ile tarih ve imzası yer alır.

d) Rapor, Kurul Başkanı veya ilgili üye tarafından, gerekirse ilgili yerlerden gerekli ek bilgi ve belgeler de istenip eklenerek görüşülmek üzere Kurul gündemine alınır.

e) Kurul raporu görüşerek gerekirse incelemeyi derinleştirmek suretiyle ilgili yerlerden gerekli bilgi ve belgelerin istenmesine karar verir. Başvurunun kabul edilebilir bulunması durumunda, şikayet edilen kamu görevlisinin savunması alınır. Savunma süresi, istem yazısının kendisine bildirildiği tarihi izleyen gündün itibaren 10 gündür. Sürenin son gününün resmi tatil gününe rastlaması durumunda, tatili izleyen çalışma günü sürenin son günü olarak kabul edilir.

f) Kendisinden bilgi istenen resmi ve özel kurum ve kuruluşlar istenen bilgi ve belgeleri belirlenen süre içinde Kurula vermekle yükümlüdürler.

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

h) Kurul Üyelerine, incelemelerin gerektirdiği durumlarda iş bölümü çerçevesinde görev verilebilir.

ı) İsim ve imza bulunmayan başvuru dilekçeleri ile 33 ve 34 üncü maddelerde belirtilen unsurları içermeyen elektronik posta yolu ile gönderilmiş başvurular işleme konulmaz ve mümkünse durum başvuru sahibine bildirilir.

Gerçeğe aykırı beyanları içerdiği sonradan anlaşılan başvurular, bu durumun anlaşıldığı tarihte işlemde kaldırılır.

Elektronik posta yoluyla yapılan başvurularda, başvuru sahibi gerçek kişilerin verdiği T.C. kimlik numarası, İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü'nün internet sayfasından başvuru sahibi tarafından verilen kimliğin doğru olup olmadığının tespiti amacıyla gerektiğinde sorgulanır. Gerçeğe aykırı ad ve soyadı ile yapılan başvurular işleme konulmaz.

Elektronik ortamda veya yazılı olarak alınan başvuruların bilgi veya belge güvenliği kurum ve kuruluşlarda genel hükümlere göre sağlanır. Kurula gönderilen bilgi ve belgeler ile Kurul tarafından edinilen bilgilerin değerlendirme ve incelenmesinde gizlilik derecesi bulunanların korunmasında ve saklanmasında gizlilik ilkesine uyulur. Kurul Başkanı ve Üyeleri ile sekretarya 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.

### **Resen inceleme**

**Madde 36** - Kurulun inceleme yetkisi içinde bulunan bir kamu görevlisinin etik ilkelere aykırı davrandığının çeşitli yollarla öğrenilmesi üzerine Kurul resen inceleme yetkisini kullanabilir.

a) Bu konuda Kurul Başkanınca görevlendirilecek bir üyenin veya raportörün gözetiminde gerekli bilgiler toplanarak hazırlanan rapor Başkana sunulur.

b) Başkan tarafından belirlenecek gündemde konu Kurulda görüşülerek gerekirse inceleme derinleştirilmek suretiyle gerekli bilgi ve belgeler getirilir. İnceleme 35 inci maddede belirlenen usule göre tamamlanır, gerekli karar verilir.

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

**Madde 37** - 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.

Kararlarda, başvuranın adı, soyadı ile şikayet edilen kamu görevlisinin adı, soyadı, görevi, karar tarih ve sayısı ile kararın dayandığı belge ve bilgiler, savunma ve inceleme sonucu ile karara katılan Başkan ve Üyelerin ad ve imzaları, varsa azlık oyu, raportörün adı, soyadı yer alır.

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

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

**Madde 38** - 5176 sayılı Kanun ile bu Yönetmelik kapsamında bulunan ve Kurulun görev alanı dışındaki kamu görevlilerinin etik ilkelere aykırı davrandığı yolunda disiplin kurullarına yapılan başvurular, yetkili disiplin kurullarınca bu Yönetmelikte 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 veya kuruluş yetkilisine, hakkında başvuru yapılan kamu görevlisine ve başvuru sahibine bildirilir. Disiplin kurullarının kararları kamu oyuna duyurulmaz.

### **Kararlar üzerine yapılacak işlem**

**Madde 39** - Kararlar Başkan ve Üyeler tarafından imzalanmakla kesinleşir. Kesinleşen karar Başbakanlık Makamına sunulur. Kararlara karşı idari yargı yolu açıktır.

Kurul, başvuruya konu işlem veya eylemi gerçekleştiren kamu görevlisinin etik davranış ilkelerine aykırı işlem ve eylemi olduğunu tespit etmesi halinde bu durumu Başbakanlık, Kurul kararı olarak Resmî Gazete aracılığıyla kamu oyuna duyurur, ancak, Kurul kararlarının yargı tarafından iptali halinde Kurul, yargı kararını yerine getirir ve Resmî Gazete'de yayımlar.

Etik ilkeye aykırı davranışın saptanamadığına ilişkin kararlar da Başbakanlık Makamına ve ilgililere yazılı olarak bildirilir. Bu kararlar kamu oyuna duyurulmaz. Kabul edilebilirliği bulun-

mayan başvurular hakkında verilen kararlar yalnızca başvuru sahibine iletilir.

Madde 40 — Oluştığı tarihi izleyen günden başlayarak iki yıl içinde yapılmayan etik ilkelere aykırı davranışlar hakkındaki başvurular incelenmez.

Geçici Madde 1 — Bu Yönetmeliğin Resmî Gazete'de yayımı tarihinden önce gerçekleşen etik ilkelere aykırı davranışlar şikayet ve ihbar konusu yapılamaz.

Geçici Madde 2 — Bu Yönetmeliğin yayımı tarihinden itibaren üç ay içinde kapsam içindeki kamu görevlileri, 23 üncü maddede düzenlenen "etik sözleşme" belgesini imzalarlar ve bu belgeler personelin özlük dosyasına konulur.

### **Yürürlük**

**Madde 41** - Bu Yönetmelik yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

### **Yürütme**

**Madde 42** - Bu Yönetmelik hükümlerini Başbakan yürütür.





## **TÜSİAD DEVLETTE ETİK ALTYAPI DİZİSİ**

TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi No:1. “Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik-Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar”. Cüneyt Yüksel. Kasım, 2005.

TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi No:2. “Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik-Yasal Altyapı, Saydamlık ve Ayrıcalıklar/Tespit ve Öneriler”. Cüneyt Yüksel. Kasım, 2005.

TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi No:3. “Devlette Etikten Etik Devlete: Siyasette Etik-Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar”. (Yayımlanacak).

TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi No:4. “Devlette Etikten Etik Devlete: Siyasette Etik-Yasal Altyapı, Parlamenter Demokrasi ve Yasama Dokunulmazlığı”. (Yayımlanacak).

TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi No:5. “Devlette Etikten Etik Devlete: Yargıda Etik-Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar”. (Yayımlanacak).

TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi No:6. “Devlette Etikten Etik Devlete: Yargıda Etik-Yasal Altyapı, Adalet Hizmetlerinde Etkinlik ve Ayrıcalıklar”. (Yayımlanacak).