



ANKARA
HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

**2017-2020 YILLARI ARASINDA KAMU GÖREVLİLERİ
ETİK KURULUNA YAPILAN BAŞVURULARIN
WHISTLEBLOWING - İHBARCILIK MEKANİZMASI
AÇISINDAN ANALİZİ**

Mehmet Akif DOĞAN

Tez Danışmanı

Doç. Dr. Yusuf PUSTU

YÜKSEK LİSANS TEZİ

AMME İDARESİ ANABİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİM DALI

EYLÜL 2022



**2017 -2020 YILLARI ARASINDA KAMU GÖREVLİLERİ ETİK
KURULUNA YAPILAN BAŞVURULARIN WHISTLEBLOWING -
İHBARCILIK MEKANİZMASI AÇISINDAN ANALİZİ**

Mehmet Akif DOĞAN

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
AMME İDARESİ ANABİLİM DALI**

**ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

EYLÜL 2022

ETİK BEYAN

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Mehmet Akif DOĞAN

13/09/2022

2017 -2020 YILLARI ARASINDA KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULUNA
YAPILAN BAŞVURULARIN WHISTLEBLOWING - İHBARCILIK MEKANİZMASI
AÇISINDAN ANALİZİ
(Yüksek Lisans Tezi)

Mehmet Akif DOĞAN

ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
Eylül 2022

ÖZET

Bu araştırmada Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na 2017- 2020 yılları arasında yapılan başvuruların whistleblowing-ihbarcılık kavramı açısından incelenmiştir. Bu inceleme sonucunda kamu yönetiminde bir sistem olarak whistleblowing-ihbarcılık mekanizmasının etkili hale getirilmesi için önerilerde bulunulmuştur. Gelişmiş ülkelerde whistleblowing-ihbarcılık konusunda farklı farklı hukuki düzenlemeler ve uygulamalar mevcut olsa da ortak bir yaklaşımın benimsendiği görülmektedir. Mevzuatımızda ise whistleblowing-ihbarcılık konusunda dağınık halde düzenlemeler bulunsa da münhasıran bir düzenleme bulunmamaktadır. Akademik alanda ve kamu yönetiminde whistleblowing-ihbarcılık kavramı sıklıkla araştırılan bir kavram olarak karşımızda çıkmaktadır. Bu araştırmalara göre etik dışı durumların bildirilmesi davranışı olarak tanımlanan whistleblowing-ihbarcılık, hem toplumda hem de kurumlarda etik değerlerin içselleştirilmesinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda, Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na etik dışı durumların engellenmesi amacıyla başvuru yapılmaktadır. 2017-2020 yılları arasında yapılan bu başvurular whistleblowing-ihbarcılık açısından inceleme ve değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Kamu görevlileri kurum içinde sergilenen etik dışı davranışlara şahit olduklarında iki şekilde tepki göstermektedirler: Ya sessiz kalmak ya da bu durumu yetkili makama bildirmek. Bu çalışmada, Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na yapılan başvurular dosya üzerinden tek tek incelenmiştir. Başvurularda inceleme konusuna ilişkin veriler tespit edilmeye çalışılmış ve istatistiki açıdan yorum yapacak şekilde değerlendirilmesi amacıyla Excel ortamına aktarılmıştır. İncelemede whistleblowing-ihbarcılık olarak değerlendirmeye alınacak başvurular bulunduğu gibi, başvuru dilekçelerinde detay bulunmadığı için değerlendirilemeyen başvurulara da rastlanılmıştır.

Bilim Kodu : 111609
Anahtar Kelimeler : Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Etik, Whistleblowing, İhbarcılık
Sayfa Adedi : 119
Tez Danışmanı : Doç. Dr. Yusuf PUSTU

ANALYSIS OF THE APPLICATIONS MADE TO THE ETHICS COMMITTEE OF
PUBLIC SERVANTS BETWEEN 2017-2020 IN TERMS OF WHISTLEBLOWING
MECHANISM

(M. Sc. Thesis)

Mehmet Akif DOĞAN

ANKARA HACI BAYRAM VELİ UNIVERSITY
THE INSTITUTE OF GRADUATE STUDIES

September 2022

ABSTRACT

In this research, the applications made to the Council Of Ethics for Public Service between 2017 and 2020 were examined and in terms of the concept of whistleblowing. As a result of this review, suggestions were made to make the whistleblowing mechanism effective as a system in public administration. Although there are different legal regulations and practices on whistleblowing in developed countries, it is seen that a common approach is adopted. Although there are scattered regulations on whistleblowing in our legislation, there is no exclusive regulation. The concept of whistleblowing in the academic field and public administration is a frequently researched concept. According to these studies, whistleblowing, which is defined as the behavior of reporting unethical situations, emerges as a result of the internalization of ethical values both in society and in institutions. In this sense, an application is made to the ethics committee of public officials in order to prevent unethical situations. These applications will be subject to review and evaluation in terms of whistleblowing. When public officials witness unethical behavior in the institution, they react in two ways: either to remain silent or to report this situation to the competent authority. In this study, the applications made to the Council Of Ethics for Public Service were examined one by one through the file. In the applications, the data related to the subject of examination were tried to be determined and transferred to the Excel environment in order to be evaluated in a way that would make statistical interpretations. While there are applications to be evaluated as whistleblowing in the examination, there are also applications that cannot be evaluated due to the lack of details in the application petitions.

Science Code : 111609
Key Words : Ethic Committee of Public Servants, Ethic, Whistleblowing
Page Number : 119
Supervisor : Doç. Dr. Yusuf PUSTU

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET.....	iv
ABSTRACT.....	v
İÇİNDEKİLER	vi
TABLOLARIN LİSTESİ.....	x
ŞEKİLLERİN LİSTESİ	xi
SİMGELER VE KISALTMALAR.....	xii
1. GİRİŞ	1
2. KURAMSAL ÇERÇEVE ETİK KAVRAMINA GİRİŞ.....	3
2.1. Kavram Olarak Etik.....	3
2.1.1. Etik Kavramı Tanımı	3
2.1.2. Etik Kavramını Tanımlamadaki Zorluklar	4
2.1.3. Etiğin Amacı.....	5
2.2. Etik Kavramının Diğer Kavramlarla İlişkisi	5
2.2.1. Etik ve Ahlak ilişkisi	5
2.2.2. Etik ve Kültür İlişkisi.....	7
2.2.3. Etik ve Değer ilişkisi	8
2.2.4. Etik ve Hukuk İlişkisi	9
2.3. Yönetmel Etik Kavramı	11
2.3.1. Yönetmel Etik Tanımı.....	11
2.3.2. Yönetmel Etiğin Gelişimi	12
2.3.3. Yönetmel Etiğin Önemi	13
2.4. Kamu Yönetimi ve Etik.....	14
2.4.1. Kamu Yönetimi	14
2.4.2. Kamu Yönetiminde Etik	15

2.4.2.1. Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı ve etik	17
2.4.2.2. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı ve etik	18
2.4.2.3. Kamu yönetiminde etiğin önemi.....	20
2.4.3. Uluslararası Alanda Kamu Etiğinin Gelişimi	23
3. TÜRK KAMU YÖNETİMİ VE ETİK	27
3.1. Türk Kamu Yönetiminde Etik Kavramının Gelişim Süreci	27
3.2. Kamu Yönetiminde Etik Davranışın Oluşturulması	28
3.2.1. Kamu Yönetiminde Etiğin Hukuksal Boyutu.....	29
3.3. Kamu Görevlileri Etik Kurulu.....	30
3.3.1. 703 Sayılı KHK ile 5176 Sayılı Kanun'da Yapılan Değişiklikler.....	33
3.3.2. Etik Kurulunun Görev ve Yetkileri	35
3.3.3. Etik Kurulu Üyeleri	37
3.3.4. Kamu Görevlileri Etik Kurulu Başvuru Süreci ve İşleyiş Süreci	39
3.3.5. Kamu Görevlileri Etik Kuruluna Yapılan Başvuruların İncelenmesi.....	40
3.3.6. İhlal Kararını Yayımlaması	43
3.3.7. Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	46
3.3.8. Etik Davranış İlkeleri.....	47
3.3.8.1. Görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci	48
3.3.8.2. Halka hizmet bilinci	48
3.3.8.3. Hizmet standartlarına uyma	49
3.3.8.4. Amaç ve misyona bağlılık	49
3.3.8.5. Dürüstlük ve tarafsızlık.....	50
3.3.8.6. Saygınlık ve güven.....	51
3.3.8.7. Nezaket ve saygı	52
3.3.8.8. Yetkili makamlara bildirim.....	52

3.3.8.9. Çıkar çatışmasından kaçınma	54
3.3.8.10. Görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması	55
3.3.8.11. Hediye alma ve menfaat sağlama yasağı	56
3.3.8.12. Kamu malları ve kaynaklarının kullanımı ve savurganlıktan kaçınma	58
3.3.8.13. Bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyan.....	59
3.3.8.14. Bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık.....	59
3.3.8.15. Yöneticilerin hesap verme sorumluluğu	61
3.3.8.16. Eski kamu görevlileriyle ilişkiler.....	62
3.3.8.17. Mal bildiriminde bulunma	62
4. BİR KAVRAM OLARAK WHİTLEBLOWING	65
4.1. Whistleblowing” Kavramı.....	65
4.2. Whistleblowing Kavramı Yerine Kullanılan İfadeler	66
4.3. Whistleblowing - İhbar Türleri.....	67
4.3.1. İçsel ve Dışsal Whistleblowing - İhbar.....	68
4.3.2. Dışsal Whistleblowing - İhbar	69
4.3.3. Formal – İnfomal (Resmî – Gayri Resmî) Whistleblowing -İhbar	70
4.3.4. İsimli ve İsimsiz Whistleblowing - İhbar	70
4.4. Whistleblowing -İhbarı Etkileyen Faktörler.....	71
4.5. Whistleblowing - İhbar ve Etik Yönetim	74
4.6. İhbarcılık ile İlgili Ülke Örnekleri.....	76
4.6.1. İngiltere.....	76
4.6.2. Norveç.....	77
4.6.3. Almanya.....	78
4.6.4. Fransa.....	78
4.6.5. Japonya	79

Sayfa

4.7. Türk Mevzuatında ve Uluslararası Normlarda Whistleblowing - İhbar.....	79
4.7.1. Türk Mevzuatında Whistleblowing İhbar Hakkı.....	79
4.7.2. Uluslararası Normlarda Whistleblowing -İhbar Hakkı.....	83
4.7.2.1. Birleşmiş Milletler yolsuzlukla mücadele sözleşmesi	83
4.7.2.2. Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü (OECD) genel ilkeleri ..	84
4.7.2.3. Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi.....	84
5. 2017-2020 YILLARI ARASINDA KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULUNA YAPILAN BAŞVURULARIN İHBARCILIK (WHISLEBLOWING) AÇISINDAN ANALİZİ.....	87
5.1. Araştırmanın Amacı	88
5.2. Araştırmanın Kapsamı ve Sınırlılıkları	91
5.3. Kamu Görevlileri Etik Kuruluna Yapılan Başvuruların İncelenmesi	92
5.3.1. 2017-2020 yılları arasında KGEK'ya yapılan başvurular	92
5.3.2. Başvuruların Kurumlara Göre Dağılımı	94
5.3.3. Başvuruların Kapsam Durumunun İncelenmesi	98
5.3.4. Başvuruların Kurum İçinden veya Kurum Dışından Yapılma Durumu.	98
5.4. Kurula Yapılan Başvurularda Bir Örnek Vaka	102
6. SONUÇ	105
KAYNAKÇA.....	111
ÖZGEÇMİŞ	119

TABLoların LİSTESİ

Tablo	Sayfa
Tablo 4.1. İhbar “Whistleblowing”: 5 N, 1 K Analizi.....	72
Tablo 5.1. Yıllara Göre Başvuru Sayısı (Etik Kurulu Yıllık Faaliyet Raporları)...	92
Tablo 5.2. 2017 – 2020 Yılları Arasında Yapılan Başvuruların Başvuru Yöntemine Göre Dağılımı ve Yüzdelik Oranları	94
Tablo 5.3. Başvuruların Kurum Kuruluşlara Göre Dağılımı.....	95
Tablo 5.4. Başvuruların Etik İlkeleri İhlal İddiasını Gösterir Tablo	96
Tablo 5.5. Yönetmelikte Sayılan 18 Etik Davranış İlkesi	97
Tablo 5.6. Kurula Yapılan Başvuruların İncelenme Durumu.....	98
Tablo 5.7. Başvuruların Kurum İçi ve Kurum Dışı Olmasını Gösterir Tablo	98
Tablo 5.8. Kurum Dışından Yapılan Başvurularda İsimlerin Gizlilik ve Açıklık Durumu.....	99
Tablo 5.9. Kurum İçinden Yapılan Başvurularda İsimlerin Gizlilik ve Açıklık Durumu.....	99
Tablo 5.10. Başvuruların İçsel ve Dışsal Başvuru Olmasını Gösterir Tablo	100
Tablo 5.11. Başvuruların içsel ve dışsal olma durumuna göre misillemeye uğrama durumlarını gösterir tablo.....	101

ŞEKİLLERİN LİSTESİ

Şekil	Sayfa
Şekil 4.1. whistleblowing -ihbar Tipolojisi	68



SİMGELER VE KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
5N1K	Ne, Nerede, Ne Zaman, Nasıl, Niçin ve Kim
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
BİMER	Başbakanlık İletişim Merkezi
BM	Birleşmiş Milletler
CİMER	Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi
DMK	Devlet Memurları Kanunu
GRECO	Group of States Against Corruption (Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu)
KGEK	Kamu Görevlileri Etik Kurulu
KGEKK	Kamu Görevlileri Etik Kurul Kanunu(Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun)
KGEKY	Kamu Görevlileri Etik Kurulu Yönetmelik (Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik)
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
OECD	İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı- Organisation for Economic Co-operation and Development
PIDA	Kamu Yararına Bilgilendirme Yasası – Public Interest Disclosure Act”
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	Türk Ceza Kanunu
TDK	Türk Dil Kurumu
TÜSİAD	Türkiye Sanayici ve İş İnsanları Derneği
WEA	Working Environment Act – Çalışma Kanunu
WPA	Whistleblower Protection Act

1. GİRİŞ

Günümüz kamu hizmetlerinde çalışanların etik olarak tanımlanabilecek eylemler kadar, etik olmayan ve hem kamu kurumuna hem de kamu çalışanlarına en nihayetinde topluma zarar veren tutum ve davranışlara sıklıkla rastlanmaktadır. Kamu kaynaklarını amacı dışında kullanmak, kamu kaynaklarını ve kamu imkanlarını kötüye kullanmak, görev ve yetkileri menfaat sağlamak amacıyla kullanmak, ayrımcılık yapmak mevzuatta belirlenen kuralları ihlal etmek genel olarak bu kategoride değerlendirilirken, bu etik dışı tutum ve davranışların ortaya çıkması veya duyurulması da son derece önemli bir hale gelmiştir. Gelişmiş ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de etik ilkelerin uygulamada egemen kılınmasına yönelik çalışmalar artarak devam etmektedir. Kamu yönetiminden etik konusu giderek önem kazanmasının bir neticesine katkı sağlayan hususlardan birisi etik dışı durumların yetkili makamlara bildirilmesi sürecidir. Araştırmanın konusu bu noktada odaklanmaktadır.

Kamu kurumlarının önemli görevlerinden birisi etik ilkeleri benimsemiş ve etik sorumluluklarının farkında olan çalışanları bünyesinde bulundurmaktır. Kamu kurumlarında etik dışı durumların engellenmesinde ve ortaya çıkarılmasında kamu çalışanlarına son derece önemli bir görev düşmektedir. Bu bağlamda Kamu Görevlileri Etik Kuruluna yapılan başvurular kamu kurumlarında tanık olunan etik dışılıkların ihbar edilmek suretiyle bunların engellenmesine yönelik önemli bir davranıştır. Bu yanlışlıkların ortaya çıkarılması en nihayetinde tüm toplumun da yararına olacağı aşikardır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu; etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği gerekçesiyle yapılan başvuruları incelemekte ve toplumda bu noktada etik kültürünü yerleştirmek ve güçlendirme çalışmaları yürütmektedir. Kurula yapılan başvuruların whistleblowing açısından incelenmesi tespit edilen etik dışı eylem ve işlemlerin irdelenmesi konunun daha iyi anlaşılması bakımından uygun olacaktır.

Kamu hizmetine zarar veren ve kamu yönetimine güveni zedeleyen her tür uygulamanın ortaya çıkarılması ve önlenmesi Etik Kurulunun görevleri arasındadır. Bu çerçevede etik dışı eylem ve işlemlerin önlenmesi ve gerekli tedbirlerin alınmasına katkı sağlaması amacıyla whistleblowing-ihbarcılık mekanizması önemli bir işleve sahip olabilir. Kavram ülkemiz açısından yeterli düzeyde bilinmiyor olsa bile, etik dışı

eylem ve işlemlerin engellenmesine katkı sağlaması yönüyle kamu yönetiminin ve toplumun ilgisini çekmektedir.

Bu bağlamda çalışmanın temel varsayımı; kamu yönetiminde etik ilke ve değerlerin yaygınlaşmaya başlamasıyla kamu çalışanları tanık oldukları etik dışı tutum ve davranışlar karşısında sessiz kalmayarak bunları yetkili makama bildireceklerdir. Kamu Görevlileri Etik Kuruluna yapılan başvurular whistleblowing-ihbarcılık mekanizması çerçevesinde incelenecek ve analiz edilecektir.

Çalışmada; etik kavramını tanımlamanın zorlukları üzerinde durulmakta, etik kavramının ahlak, değer, hukuk ve kültür arasındaki benzerlik ve farklılıklar açıklanmaya çalışılmakta, yönetimde etik kavramının gelişimi konusu irdelenmekte, Türk kamu yönetiminde etik kavramının gelişimi, kamu görevlileri etik kurulunun yapısı ve etik davranış ilkeleri konusu incelenmekte, whistleblowing-ihbarcılık kavramı tanımlanmaya çalışılmakta, neden ihbarcılık ifadesinin tercih edildiği izah edilmekte, ülke örneklerinde ihbarcılık uygulamaları hakkında bilgi paylaşılmakta ve son bölümde ise kamu görevlileri etik kuruluna 2017 2020 yılları arasında yapılan başvuru dilekçeleri tek tek incelenerek veri olarak kayıt edilmekte, bunlar whistleblowing açısından ele alınmakta ve irdelenmektedir. Çalışmanın son kısmında whistleblowing-ihbarcılık mekanizmasının kamu kurumlarındaki etik dışı eylem ve işlemlerin açığa çıkarılmasında daha etkin bir yöntem olarak kullanılabilmesi amacıyla öneri geliştirilmeye çalışılmaktadır.

2. KURAMSAL ÇERÇEVE ETİK KAVRAMINA GİRİŞ

2.1. Kavram Olarak Etik

2.1.1. Etik Kavramı Tanımı

Türk Dil Kurumu sözlüğünde etik kavramı “çeşitli meslek kolları arasında tarafların uyması veya kaçınması gereken davranışlar bütünü” ve “ahlaki, ahlakla ilgili” şeklinde tanımlanmaktadır (<https://sozluk.gov.tr/>). Yunancada “ethos” yani “karakter” şeklinde anlamları bulunan etik kavramı, “töre” kelimesinden türetilmiş olup, doğru ile yanlış birbirinden ayırabilmek, ahlaki değerler üzerine düşünülerek ulaşılan sonuçlarla yerel bir noktadan daha evrensel bir yapıya ulaşabilmek anlamında tanımlanır. (Gözüner, 2008:3). Bu noktada etik kavramının kabul gören tek bir tanımının olmadığı belirtilmelidir. Ural (2003:3) etik kavramının ortak bir tanımını yapmakta bilim insanlarının zorlandığını, bir kısım bilim insanlarının “bir bireyin izlemesi gerek ahlaki standartlar” biçiminde tanımlarken, diğer bir kısım bilim insanlarının etik kavramını “bireylerin doğru olana nasıl davranacağını açıklayan ve tanımlayan ilkeler ve değerler” sistemi olarak tanımladığını ifade etmektedir. Pehlivan’a göre ise (1997:1) etik kavramı; bireysel ve toplumsal ilişkilerin temelinde var olan değerleri, ilkeleri, kuralları, doğru-yanlış veya iyi kötü gibi ahlaki ilkeler açısından inceleyen ve araştıran felsefe disiplini. Etik kavramı en basit bir tanımla, doğru ve yanlış ilişkili ilkelerdir. Bir başka tanımda ise Yılmaz ve Doğan'a göre (2013: 884) etik kavramı, belirli bir toplumda kabul edilmiş ve geçerlilik kazanmış tutum ve davranış standartlarının yanı sıra, bir mesleğe ilişkin olarak oluşturulan, kurumun bir standartı olarak da değerlendirilmektedir).

Bu tanımlara ek olarak literatürde etik kavramıyla ilgili yapılmış tanımlardan bazıları şu şekildedir: Etik, bireysel ve toplumsal düzeyde insanların ilişkilerinin özünde var olan ilkeleri, değerleri, kuralları, doğru, yanlış, iyi ve kötü gibi kavramları ahlaki açıdan inceleyen, değerlerin standartlarını ortaya koyan bir disiplin (İnan, 1996: 43), bireysel ve toplumsal düzeydeki ilişkilerin nasıl biçimlendirmesi gerektiği, doğru, yanlış, iyi ve kötünün ne olduğunu belirleyecek olan standartlar (Pieper, 1999:22), erdemli bir hayat sürmek için neler yapılması veya yapılmaması gerektiği konuları üzerinde yapılan derin düşünüş, felsefi düzeyde bir inceleme ve araştırma (Rogene, 1998: 2), doğruluk, dürüstlük, eşitlik ve adalet kavramları altında insanların diğer

kişileri etkileyen eylemlerinin doğruluk ve yanlışlığını yargılayan standartlar (Donald, 1996: 158), yalnızca doğru ve yanlışın ne olduğuyla değil, ahlaki sorumlulukların ne olması gerektiğiyle de ilgilenen bir bilim (Özgener, 2004: 5), “ahlaki değerlerin özünü ve temellerini araştıran bilim, insanın kişisel ve toplumsal yaşamdaki ahlaki davranışları ile ilgili yaşanan sorunları inceleyen felsefe dalı” (Şimşek, 2003: 395), törebilim (Tevrüz, 2007: 1) insan ilişkilerinin özünde bulunan değerleri inceleyen araştıran bir bilim (Öztuğ, 2004: 11), ve insan ilişkilerinde nelerin yapıp yapılamayacağını bilmesi (Cevizci, 2002: 2) olarak tanımlanmıştır.

Etik kavramına ilişkin yapılan tanımlar dikkate alındığında; iyi, doğru ve yanlış değerleri inceleyen, bireylerin hayatlarını devam ettirebilmesinde önemli bir rolü bulunan, hangi davranışların yapıp yapılmayacağına ilişkin önerilerde bulunan, iyi ve doğruya ulaşmak gibi bir amacı olan ve iyi tutum ve davranışları somutlaştıran, birey ile kamu arasındaki ilişkileri iyi ve doğru davranışlar zemininde ele alan, birçok meslek grubu için doğru mesleki etik ilkeler davranışlar ortaya koyan ve onlara rehberlik eden kılavuz olarak tanımlandığı görülmektedir. Tanımlarda ortak noktalar bulunmasına rağmen ortak bir tanıma rastlamak oldukça güçtür. Bu durum büyük oranda etiğin soyut bir kavram olması ve birçok alanı ile etkileşim içerisinde olmasından kaynaklanmaktadır (Aras, 2001: 24).

2.1.2. Etik Kavramını Tanımlamadaki Zorluklar

Etiğin iki bin yıldan fazla bir tarihi geçmişi bulunmasına rağmen, üzerine uzlaşılan ortak bir etik tanımı yoktur. Bunun en önemli sebebi, etiğin soyut bir kavram olması ve birçok kavramın yerine kullanılmasıdır (Bayram, 2005: 3). Yapılan tanımlarda etik kavramının değişik bakış açılarıyla incelendiği ve ele alındığı söylenebilir. Tanımlarda farklılıklar bulunsa da ortak noktalara da rastlanmaktadır. Ortak noktalardan ilki, bireylerin doğru ve yanlış tutum ve davranışlarını ele alırken, bir diğer ortak nokta, bu tutum ve davranışları ve bunlarla ilgili standartları sorgulamasıdır. Ayrıca, etik anlayışın iyi, kötü, doğru, yanlış gibi ikilemleri inceleyerek evrensel etik ilkelerin bulunmasını ve ortaya çıkarılmasını amaçlamaktadır (Filizöz, 2011:3).

2.1.3. Etiğin Amacı

Yerleşik hayata geçildiği günden beri insan ve toplum ilişkilerini düzenleyen kural, kaideler, ilke ve değerler varlığına ihtiyaç duyulmuştur. Toplum düzenin sağlanabilmesi için gerekli unsurlardan birisi etik değerler ve ilkelerdir. Toplumların huzur ve mutluluğu için etik değerlere ihtiyacı bulunmaktadır. Bu sebeple, etik ilke ve değerlerin benimsenmesi ve bu kuralları uyulması, hem toplumun huzuru için bir zorunluluk hem de insan doğasının bir gereğidir (Yılmaz, 2006: 23).

Topumlarda etiğe uygun tutum ve davranışların varlığı önemlidir, ancak etik anlayışı olan ihtiyacı ortaya çıkaran şey, toplumlarda yaygınlaşmaya başlayan etik dışı davranışların artmasıdır. Zimmet, adam kayırmacılığı, nepotizm ve görevlerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılması gibi etik dışı davranışların yaygınlaşması etiğin varlığına duyulan ihtiyacı artırmaktadır (Tutan, 2006: 3).

Etiğin amacı; “Ahlaki ve onun vazgeçilmez kavramları olan iyilik, kötülük, erdem, mutluluk, ahlaki kişilik, onurlu yaşam gibi kavramları temellendirmek, açıklamak, yorumlamak ve belli bir ahlak teorisi kurmaktır” (Kılıçoğlu, 1990: 10).

2.2. Etik Kavramının Diğer Kavramlarla İlişkisi

Toplumsal düzenin sağlanması amacıyla oluşturulan ya da halihazırda bu amaca hizmet eden yalnızca etik değil birçok kavram mevcuttur. Bu kavramların amaçlarının aynı olması ya da birbirine benzemesi, kavramların içeriklerinin de birbirlerine benzemesine ya da aynı olmasına sebep olabilir. Dolayısıyla kimi zaman iç içe geçen bu kavramları birbirlerinden ayırmak güçleşir. Etik kavramının iç içe olduğu, birbirinin yerine kullanıldığı, zaman zaman da biriyle karıştırıldığı bazı kavramlar olduğu gibi bazı kavramlarla da bütünleşmektedir. Bu nedenle etik kavramının bu kavramlarla olan ilişkilerini açıklamak gerekmektedir.

2.2.1. Etik ve Ahlak ilişkisi

Anlamlarında ve içeriklerinde farklılık bulunmasına rağmen etik ile ahlak günlük dilde çok kez aynı anlamda veya birbirlerinin yerine kullanılmaktadır. Ahlak; yazılı olmayan, davranış standartlarından oluşmakta iken, etik; soyut kavramlar üzerinden tanımlanır ve bu kavramlardan neler çıkarılabileceğini araştırmaktadır (Pehlivan Aydın, 2010: 9). Etik kavramı; insan davranışlarındaki doğru ve yanlışın

teorisi iken, ahlak bu teorinin pratiğidir. Ahlaki ilkelerden bahsedilmezken etik ilkelerden bahsedilmesi, etik davranışlardan bahsedilmezken ahlaki davranışlardan bahsedilmesi daha doğru bir tanımdır. Etik kavramı; insanın belli bir durumlar karşısında ifade etmek istediği ilkelerle ilgili iken, ahlak; bu ilkeleri pratik olarak hayata aktarma biçimi olup, etik bütünlüğü oluşturmaktadır (Sayın, 1998: 8).

Etik, Türk Dil Kurumu Sözlüğünde; töre, törebilim, ahlakbilim şeklinde tanımlanmaktadır (TDK, 1983: 24). Ahlak kelime olarak, Arapça “mizaç, huy, karakter” anlamına gelen “hulk” sözcüğünden türemiş, insanın, varlıklarla belirlenmiş kurallar çerçevesinden meydana gelen ilişkileri, bu ilişkilerde bu varlıklara yönelen tutum ve davranışları düzenleyen, anlamlandıran, değer, ilke ve kuralların toplamını ifade etmektedir. Bu bağlamda ahlak; bir toplumda bir kültürde kabul gören ve belirlenmiş değerlerden meydana gelmektedir. Bu değerlerin yaşatılması için gerekli olan kurallar silsilesi veya genel kabullerin değerlere göre düzenlenmiş ve bu düzenlemeye bağlı olarak gelenekselleşmiş yaşam biçimi olarak tanımlanabilir (Cevizci, 2002: 3). Etik kavram olarak, karakter eğitimi ve pratikte doğru karar alınması olarak tanımlanabilir, ahlak ise bir toplumun iyi, kötü, doğru olarak kabul edilen uygulamalar anlamına gelir. Bu bağlamda ahlaki ilke ve değerler kişiden kişiye, toplumdan topluma, ülkeden ülkeye göre sosyal- ekonomik, kültürel ve dini öğelere bağlı farklılıklar gösterebilir. Bu noktada etik değerler daha evrenseldir. Bu farklı yaklaşımı kabul etmiş olan filozoflar bile bu iki kavramın birçok noktada iç içe olduğunu kabul etmektedir (Yüksel, 2006: 172).

Toplum tarafından kabul edilen, yazılı olmayan norm, ilke ve kurallar olarak ifade edilen ahlak kavramı; bireyin toplumsal yaşamında uymak zorunda olduğu ilke, norm ve kurallar bütünü (Şirin, 2006: 55), davranışlar arasında tercihte bulunurken referans alınan değerler sistemi (Pazarlı, 1980: 36) ve etikten farklı olarak somut olarak var olanı inceleyen (Pustu, 2010: 22) bir disiplin olarak tanımlanabilir. Usta (2011: 42) ahlakı kişisel düzeyde ele almış, kişilerin vicdan ve duygularına bağlı olarak kişinin davranışlarını kontrol ve denetimini sağlayan, iyiliğe yönlendiren ve kötülükten uzaklaştıran bir erk olarak tanımlamıştır.

Birbiri yerine kullanılan bu iki kelime aslında aralarında büyük farklar bulunan iki farklı kavramı ifade etmektedir. İki kavram arasındaki ayrım; ahlakın belirli bir toplumda insanların tutum ve davranışlardaki kabulleri iken, etik; felsefenin bir alt dalı

şeklinde ifade edilmektedir (Örs, 2005: 3). Ahlaki davranışlar toplumsal ilke ve normlardan oluşurken, etik ise ahlaki davranışların nedeni ve gerekçelerini araştırır (Usta, 2011: 42). Soyut bir kavram olan etik, ahlakın felsefi boyutuyla ilgilenmektedir, ahlak ise somut olarak var olanı ile ilgilenmektedir (Pustu, 2010: 22). Ahlak toplumdan topluma değişiklik gösterirken, etik ise toplumdan topluma göre değişiklik göstermemektedir (Erim, 2018: 11). Etiğin evrensel değerlerle ilişkili olması etiği soyut hale getirmekteyken, ahlak yerel düzeyde toplumsal gelenek, örf ve adetlerle ilgili olması ahlakı somutlaştırmaktadır. Kısaca ifade etmek gerekirse, ahlak somut bir olgu, etik ise somut ahlakı sorgulayan bir disiplin olarak tanımlanabilir (Tepe, 1998, s.24).

Günümüzde farklı anlamları bulunan etik ve ahlak kavramları birbirinin yerine kullanılmakta olup, her noktada kesin ayrımı yapılamamaktadır. Tanımlar incelendiğinde; etik ve ahlak arasındaki ilişkinin evrensellik ve yerellik ile soyutluk ve somutluk üzerinden ele alındığı görülmektedir. Bu çerçevede etik soyut kavramlar ve evrensellik üzerinden tanımlanırken, ahlak somut ve yerel norm, ilke ve değerler üzerinden, tanımlanmaktadır. Bu bağlamda Kirel'e göre (2000: 3) İki kavram arasındaki farkı izah etmek bakımından ilkeler düzeyinde etik ilkelerden davranış düzeyinde ise ahlaki davranışlardan söz etmek daha doğrudur. Etik, bireyin belirli bir durumlardaki ilke ve değerlerle ilgili olarak tanımlanırken, ahlak bu ilke ve değerlerin hayata geçirilme durumudur.

2.2.2. Etik ve Kültür İlişkisi

İnsanları birbirinden ayıran farklılıklar olarak tanımlanan kültür; bireysel düzeyde kişinin yetiştiği ve yaşam deneyimlerinden oluşan bir süreçtir ve bu süreç sosyal çevrenin kaynaklık ettiği söylenebilir. Kültürün oluşumu aileden başlamakta, daha sonra sosyal çevrede, içinde bulunduğu gruplarda ve toplumda devam etmektedir. Kültür, doğuştan gelmemektedir ve içinde yaşanan toplumda öğrenme sonucu meydana gelmektedir (Ay, 2005: 32). İnsanın kalıtım yoluyla doğuştan getirmediği ya da hayatın içinde hazır olarak bulmadığı, hayata bireyin kendisinin katmış olduğu, iyi – kötü, maddi ve manevi olan her şeyin genel adıdır ve insanlar yadsınamaz bir şekilde bu kültürün etkisi altındadır. Kültürü insanlar oluşturmakta, kültür de insanların bütün hayatını şekillendirmektedir (Çeçen, 1985: 114).

Kültürü ve sosyal yapıyı bir arada kapsayan tanımıyla Fukuyama; “doğuştan aktarılan ahlaki alışkanlıklar” (Fukuyama, 2000: 50) şeklinde yaptığı kültür tanımıyla, kültürün insan davranışlarını biçimlendiren etik ilke ve değerleri kapsayan bir sistem olduğunu değerlendirmektedir. Bilgi, inanç, gelenek, hukuk, örf gibi unsurlar kültürü oluşturmaktadır ve bunlar bireyin toplumun bir parçası olarak sonradan kazandığı özellikler olup etik ilkeleri ve değerleri de beslemektedir. (Filizöz, 2011: 10).

Kültür toplumlar tarafından kabul edilen, benimsenen değerler toplamı, toplumun düşünme biçimi, yaşam tarzı ve davranışlarını etkilediği şeklinde tanımlanırken, etik ise bu bunun etkisi altındadır ve bu kültür ortamında hayat bulmaktadır. Dolayısıyla burada kültürün etiği etkileme durumu söz konusudur.

2.2.3. Etik ve Değer ilişkisi

Toplumsallaşma sürecinde bireyler farkında olmadan toplumsal değerleri benimserler ve davranışlarını bu değer yargılarına göre şekillendirirler. Bu değerler, toplumlarda somut toplumsal töreler olarak bulunur. Bunlar iyi, kötü, doğru, yanlış, sorumluluk, ahlaki kararlar olarak sayılabilir (Yazıcı, 1999:132). Özellikle ahlaki tutum ve davranışların şekillenmesinde değerlerin önemli bir rolü bulunmaktadır.

Değer kavramı, kişinin neyin iyi olduğu hakkındaki fikirlerini kapsadığı için ahlaki bir boyut taşır. Değer, herhangi bir şeyin arzu edilebilir ya da edilemez olduğu hakkındaki bir genel inancı ifade etmektedir. Yani insan hayatındaki bütün alanları bir anlamda değerler belirleyip düzenlemektedir (Köktaş, 1998: 4). Diğer bir ifade ile değer, tür olarak insanın varlığa kattığı bir bilinç boyutudur ve değerle bir şeyin aynı türden şeyler arasında özel bir yeri kastedilir (Kuçuradi, 1996:181).

Değerlerin bulunmadığı bir ortamda pek çok sistem iyi işlemez. Toplumun bütün fertlerini memnun edecek bir sistem kurulması kolay değildir. Bu anlamda etik ilkeleri tüm sistemlerde hayata geçirebilen devlettir. Her düzeyde toplumsal veya siyasal ikilemler gibi etik ikilemlerin ve ihtilafların yaşandığı durumda değerlerin belirlenmesi, iyi işleyen kamu düzeni oluşturması sürecini başlatan önemli bir kavramdır (Yüksel, 2005: 66).

İnsanların olaylar karşısında aldıkları tavırlar değer duygusuna bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Değerler, belirli bir davranışın kişisel veya toplumsal olarak kişilerce tercih edilip edilmemesi hakkındaki temel kabulleri temsil etmektedir. Her

bireyin sahip olduğu temel değerleri vardır ve bu değerler bireylerin tutum ve davranışlarını etkiler (Cevizci, 2008: 5).

Kısaca değer, insanın varlık dünyasına kattığı bir bilinçtir ve değerler aynı türden şeyler arasında özel bir yerine ilişkin bir yerin ortaya çıkmasıdır (Kuçuradi, 1996: 181). Bireyler içinde hayat buldukları toplumun değer sistemlerini, tutum ve davranışlarını farkında olmadan benimser ve buna göre davranışlarını şekillendirmekte olup, özellikle bu noktada değerlerin önemli bir etkisi bulunmaktadır. Etik kavramı bir anlamda değerlerin somutlaşmış bir hali olarak değerlendirilebilir. Kamu kurumları açısından ele alınacak olursa; kamu çalışanlarının sahip olduğu değerler, kamu hizmetinde yer bulmaya başladıkça zamanla yaygınlaşacak ve kamu yönetiminde uygulanan bir anlayış olmaya başlayacaktır. “Etik ikilemlerin bütün çeşitlerinde değerlerin belirlenmesi, iyi işleyen kamu politikası oluşturmayı ve uygulanmasını sağlamaya başarma sürecini başlatan en kritik olgudur” (Yüksel, 2005: 66). Kamu yönetiminde etik ilke ve değerlerin benimsenmesi sürecinin en önemli unsuru değerlerin varlığıyla doğrudan alakalı olduğu görölmektedir.

2.2.4. Etik ve Hukuk İlişkisi

Hukuk ve etiğin temel amacının toplumda eşitlik, adalet ve ahlaki bir düzen sağlamak olduğu söylenebilir, fakat buna ulaşma konusunda farklı yöntemleri bulunmaktadır. Temel amaçları her ne kadar benzerlik gösterse de yöntemleri birbirinden farklıdır. Etik dışı davranışlar hukuk açısından suç olarak kabul edilebilir. Hukuk, suç olarak tanımladığı davranışlara maddi müeyyide uygularken, etiğin müeyyidesi ise maddi olmayıp, ayıplanmadır. Etiğin ulaşmak istediğı birçok ilkenin ve değerin çoğu zamanla hukuk ilkelerine dönüşmüştür.

Yasaların olduğu yerde etik ilkelere neden gerek olduğına yönelik üç açıklama öne çıkmaktadır: etik ilkelerin hedefi yalnızca toplumun mensupları için değil, aynı zamanda kanun hazırlayıcıları da kapsamasıdır (Ashworth, 1994: Akt. Yüksel İnal, 2012:11). İkinci açıklama; hukuk kuralları hazırlanırken, geçmiş deneyimler ve karşılaşılan problemler dikkate alınarak hazırlanmakta ve olası her durum dikkate alınarak güncellenmektedir. Fakat her durumu öngörmek mümkün görünmemektedir. Etik değerler ise bu düzenlemelerin boşlukta bıraktığı hususları doldurmayı amaçlamaktadır. Son olarak meslekler için kabul edilen etik ilkeler oluşturulması meslek içi dayanışmayı meydana getirmektedir. Bu dayanışma kültürü bazen olumsuz

da olabilmektedir. Buradaki önemli olanın etik değerler sisteminin varlığı olarak görülmektedir. (Bal ve Beren, 2003: 14-15).

Aktan (1999: 27) etik ile hukuk arasındaki benzerlikler ve farklılıkları şu şekilde sıralamıştır:

Hukuk kuralları ve etik kuralları temelde insan davranışlarını düzenlemektedir, fakat etik kurallarının Resmî bir müeyyidesi yoktur. Hukuk kuralları yazılıdır ve yasayla koruma altındadır. Etik kurallar ise her ne kadar günümüzde yazılı hale gelmeye başlasa da genelde yazılı değildir.

Hukuk kuralları temelde toplumdaki suçlu davranışları cezalandırmak suretiyle başka insanların zarar görmesini engellemeye yöneliktir. Etik ilke ve kurallar ise insanların kendi kendilerini kontrol etmeleri sağlamak suretiyle toplumsal düzeyde kontrol mekanizmalarını oluşturmaya yöneliktir.

Hukuk kuralları devlet tarafından oluşturulur ve devlet tarafından korunur ve Resmî kurallar olarak kabul edilirken, etik kurallar ise Resmî olmayan kurallardır ve daha ziyade toplumdan tarafından oluşturulması ve korunması beklenir.

Toplum tarafından kabul edilmeyen bir ahlak kuralı yarasını uygulamak pek kolay değildir. Yasa olarak konulsa bile toplum tarafından kabul görmesi benimsenmesi de kolay değildir. Hukuk normları ahlak kurallarından farklıdır fakat demokratik hukuk düzenlemeleri toplum tarafından kabul görmüş benimsenmiş etik değerlere ve adalet ilkelerine dayanır (Aktan, 1999:27).

Hukuk kuralları ile ahlak ilkeleri arasında bir örtüşme vardır diyebiliriz. Zira hukuk kurallarının uygun bulduğu bir davranış çoğunlukla ahlakın da onayladığı bir davranıştır. Bu noktadan değerlendirildiğinde birbirlerini beslemektedirler. Hatta bu örtüşme daha ileri boyutlarda gerçekleşir ve etik kurallardan türetilen ya da onlara uygun düşen meşru normlar olmaksızın, hukuk kuralları ‘iyi’ yasalar olamazlar ve yasanın en üstün şey olmasını sağlayamazlar (Davran, 2000:141).

Günümüzde etik ilke ve kurallar, özellikle kurum ve kuruluşlarda yazılı hale getirilmiş maddi yaptırımlara bağlanmıştır. Örneğin, iltimas ve ayrımcılığa karşı büyük kuruluşların veya işletmelerin hepsinde yazılı etik kurallar geliştirilmiş ve müeyyideler uygulanmıştır. Başka bir ifadeyle, etik kuralların Resmîleştirilmesi yoluna gidilmiştir. Bunun dışında bazı etik kuralları aynı ahlak kuralları gibi yazılı olmayabilir (Tepe, 2000:140).

Toplumsal düzeni pekiştirerek uyumsuzluğun ortadan kaldırması adına yasalar ve etik kurallar arasındaki uyum önemlidir. Ancak etik-hukuk ilişkisi zaman zaman

Çelişkili olabilir. Kanuni olan ama etik dışı olarak adlandırılacak davranışlar olabilir. rnek verecek olursak, bir parti liderinin veya herhangi bir siyasi statüye sahip bir kişinin oy almak için tutamayacağı sözler vermesi toplum açısından etik karşılanmayabilir fakat bu davranışın yasa dışı bir durum olduğu da söylenemez (Arslan ve Berkman, 2009: 39).

2.3. Yönetsel Etik Kavramı

2.3.1. Yönetsel Etik Tanımı

Kamu kurumlarına ve özel kurumlarda görev yapanlar kendileri için belirlenmiş kurallara uymaları beklenir. Bu kuralların sıklığı veya esnekliği kurumdan kuruma değişiklik gösterebilmektedir. Gri alanların var olduğu yani kurallarla belirlenmemiş alanlarda görevlilerin takdir yetkisini doğrudan yana kullanması gerekir. Böyle durumlarda yönetimde etik değerlere ihtiyaç duyulmaktadır (Pustu, 2011, s.44). Kamu etiği, kamu yönetimi etiği, kamu yönetimi ahlakı olarak da adlandırılan yönetsel etik; ahlak ilkelerinin bir grup insan topluluğu içinde belirlenmiş ve kabul edilmiş ilke ve kaidelerin ortaya çıkması durumudur (Bilgin, 1997:2). Yönetsel etik, yöneticilere çıkar atışması ve etik ikilemlerle karşılaştıklarında sorunları çözümleri için rehberlik edecek etik ilkelerin ve standartların oluşturulması yanında yozlaşma ve etik dışı davranışlarda bulunmamaları konusuyla ilgilenmektedir (şen, 1998:82). Yönetsel etik kavramı, kamu çalışanlarının ahlaki kabullere uygun tutum ve davranışlar sergilemelerine odaklanır. Bununla beraber sorunların çözümlerinde etik ilke ve değerlere bağlı kalarak belirli standartların oluşturulmasıyla ilgilenir ve yöneticilerin karar alırken doğru kararları seçmede rehberlik eder (Saylı ve Kızıldağ, 2007: 233). Yönetsel etikle ilgili yapılan tanımlar ele alındığında; yönetim hizmetlerinde çalışanların karar alma süreçlerini temel alan yönetsel etik kavramı, karar alırken doğru ve iyi olanı tercih etmeye yönlendirmede önemli bir yere sahip olduğu söylenebilir (Erdilek:2015: 40).

Yönetsel etik kavramı, günümüzde özellikle üzerinde durulan önemsenen, ilgi çeken bir kavramdır. Demokratik toplum ve hukuk devleti anlayışında asıl olarak yönetsel etik ilke ve değerlerin önemi vurgulanmaktadır (Sayın, 1998: 9) zellikle demokratik düşüncenin tüm unsurlarıyla toplumda varlık kazanmasını talep edenler, güçlü bir hukuk devleti anlayışının egemen olmasını talep edenler kamu yönetiminde

ve kamu kurumlarında etik ilke ve değerlere önem verilmesini ve bunlara uyulması zorunluluğunu vurgulamaktadır (Sayın, 1999: 9). Kamu yönetiminde ve kamu kurumlarında beklenen başarıların ortaya çıkması için yönetsel etik ilke ve değerlerin öncelikle kurum üst yöneticilerin uygulaması olmak üzere tüm görevlilerin bu ilke ve değerleri benimsemesi gerekmektedir.

2.3.2. Yönetsel Etiğin Gelişimi

Yönetimde etik değerlerin tarihsel olarak bütün çağlarda ele alındığı ve önemine vurgu yapıldığı görülmektedir. Filozoflar içinde bulundukları çağlarda yönetsel, sosyal, kültürel ve ahlaki sorunlara çözüm bulmaya çalışmışlardır. Sorunlara bulunan çözümler ise genellikle toplumların kabulleri ve değerleri doğrultusunda şekillenmiştir. Tarihin her döneminde insanların ilke ve değerleri ürettikleri ve bunu süreç içerisinde değiştirip dönüştürdükleri görülür. Üretilen bu ilkelerle toplumları, kurumları ve yaşam biçimlerini de inşa etmişlerdir. Tarihsel süreçte üretilen bu değerler birçok düşünürü etkilemiş hem değişerek hem de dönüşerek günümüze kadar gelmiştir.

Ülkemizin medeniyet tarihinde, toplum düzeninin belirleyicisi olarak gelenek, görenek, örf ve adetlerin önemli bir etkisi olduğu bilinmektedir. (Alada, 1993:11). Geleneksel birikim binlerce yıllık tecrübe ile oluşan toplumsal hafızanın bir ürünüdür. Ülkemizin medeniyet mirası köklü bir yönetim tecrübesini de beraberinde getirmiş; bununla birlikte toplumun yönetimden beklentilerini de biçimlendirmiştir.

Yusuf Has Hacib(1069-1070), Kutadgu Bilig adlı yönetim alanındaki eserinde; toplumların yönetiminde en önemli hususun insan olduğu düşüncesine sahiptir. Yöneticilerin özellikleri ise; bilgi sahibi, tedbirli, dürüst, güler yüzlü, alçakgönüllü, merhametli, iyi huylu, insanlara güze davranan, tevazu sahibi şeklinde sıralamıştır.

Eseri Farsçadan dilimize çeviren Ayar (2018: 230) Nizamü'l- Mülk'ün Siyasetname adlı eserinde devletin güçlendirilmesine ilişkin yapılması gerekenlerin neler olduğuna değinmiştir. Bunlar; devletin en temelini adaletin oluşturduğunu ve bu nedenle adaletin hakim kılınması gerektiğini vurgulamış, devlet yöneticilerinin adaletli davranabilmesi için yolsuzlukla mücadele etmesi, liyakat ve ehliyeteye önem vermesi yanında halkın refahının gözetilmesi gerektiği gibi hususlar şeklinde sıralanmıştır. Timur Tüzükleri eserinde Timur (1360-1405); devletin devamlılığının

sağlanabilmesi için kötü niyetli kişilerin kovulması ve muteber kişilere önem verilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Devlet yönetiminde bulunacak kişilerde bulunması gereken özellikleri ise; devlete zarar vermeyen, doğruluktan ve adaletten ayrılmayan, devletin menfaatini gözetme yönünde davranışlara sahip olması gerektiğini ifade etmiştir. Aksi durumda ise devletlerin hızla yıkılmaya mahkûm olacağını ifade etmiştir (Yağlı, 2016: 257-231).

Yönetimde verimliliğin ve etkililiğin artması için 1980’li yıllardan sonra önemli bir faktör olarak görülen yönetsel etik alanında birçok çalışma yapılmıştır. Yönetsel etik anlayışın varlığı ile sunulan kamu hizmetlerinde tarafsız ve adil tutum ve davranışlar kamuya ait kaynakların verimli kullanılmasını temin edecektir. Bu bakımdan, yönetsel etik ilke ve değerlere sahip bir anlayışın varlığı kamu hizmetlerinde sorunların çözülmesine ve verimliliğin artmasına katkı sağlayacağı değerlendirilmiştir (Örselli, 2010: 65).

Modern toplamlarda yönetim bir süreçtir. Yönetim süreci, çalışanların ve hizmetten yararlananların yararına doğru kararlar almayı ve herkes için uygulanmayı, karşılaşılan sorunların çözülmesinde herkes için üstün yararın bulunması, görevlerin ve sorumlulukların adaletli şekilde dağıtılmasını gerektirir. (Tortop, İsbir ve Aykaç, 1999, s.21). Yönetsel etik, kuralların, ilke ve standartların belirlenmesiyle yöneticilere ve çalışanlara rehberlik etmektedir.

2.3.3. Yönetsel Etiğin Önemi

Yönetim; “insanları idare etme ve onları yönetme sanatı” (Eryılmaz, 2007: 3) “birtakım gayelerin hayata geçirilmesi için insan unsurunun kullanılması” (Karadağ, 2018: 33) “başkalarının yardımıyla iş yapma biçimi” (Koçel, 2015: 12) olarak tanımlanır. Bu tanımlarda ortak olan husus ise yönetim için birden fazla kişinin varlığına ihtiyaç duyulmasıdır.

Etik ilke ve değerlerin egemen kılındığı bir yönetim sisteminde çalışan görevlilerin taşıması gereken birtakım etik ilkeler bulunmaktadır. Bunlardan bazıları; adaletli olmak, sorumluluk sahibi olmak, doğruluk, dürüstlük ve açık sözlü olmak hem çalışanlarına hem hizmet sunduğu alandaki vatandaşlara karşı sevgi ve saygı içinde bulunmak, her türlü ayrımcılığa karşı olmak, hukukun üstünlüğüne inanmak ve buna uygun tutum ve davranış geliştirmek gibi sıralanabilir (Aydın, 2004: 85).

Yönetmel etik anlayışı hem üst düzey görevlilerin etik dışı davranışlarını engellemeye çalışmakta hem de bu görevlilerin karşı karşıya kaldıkları etik ikilemlerin çözümünde yol gösterecek ilke ve standartları oluşturmaktadır (Şen, 1998: 82). Yönetmel etik kavramı, kamu görevlilerinin kamu hizmetlerini ifa ederken, yönetmel etik ilkeler çerçevesinde sahip oldukları nüfuzu kişisel veya maddi bir gelir elde etmek için kullanmaktan imtina ettikleri yönetim anlayışını ifade etmektedir. Başka bir deyişle; etik değerlere ve etik ilkelere dayanan ve faaliyetlerinde bu değerleri gözetmen yönetim anlayışını ifade etmektedir. Kamu yönetimine toplumun güveninin sağlanması için yönetmel etik ilkeler çerçevesinde uygulamaların bulunması gerekir.

Kamu görevlileri görevlerini etik ilke ve değerleri yerine getirme bilinci taşıyarak kamu hizmetinden beklenen hizmetleri yerine getirdiklerinde toplumun refahının artırılmasına da katkı sağlamaktadırlar. Yönetmel etik uygulamaları bu açıdan ele alındığında, bireylerin devletle olan ilişkilerinde kamu ayrıcalıklarının keyfi olarak kullanılmasını kontrol etmekte önemli bir güç olmaktadır (Kılavuz, 2002: 255). Yönetmel etik, yönetim faaliyetlerinde karar merciinde bulunanların uyması gereken etik ilke ve değerler veya davranış kuralları olarak hayata geçirildiğinde toplumun çıkarları korunduğu ve kamu hizmeti doğru bir şekilde yapıldığı için kamu yönetimine güven de tesis edilmiş olacaktır (Yüksel, 2005: 347).

2.4. Kamu Yönetimi ve Etik

Kamu yönetiminde etik kavramı ve yönetim etiği kavramı; İngilizce'deki "administrative ethics" kavramı ile eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Kamu yönetimi yazınında "iş ahlakı, örgüt kültürü, kamu yönetimi ahlakı, yönetmel ahlak" gibi kavramlarla ifade edilen kamu yönetimi etiği; izafi bir kavramdır ve ahlaki değerlerin bir kamu yönetimi sisteminde o kurumca belirlenmiş kural ve kaidelerle etkileşimi sonucu ortaya çıkmış biçimdir (Bilgin, 1997: 2).

2.4.1. Kamu Yönetimi

Kamu yönetiminde etiğin önemine değinmeden önce kamu yönetimi kavramını açıklamak gerekir. Kamu kavramı olarak; ülkedeki yaşayan insanların tamamıdır (Yaman, 2014, s.56). Basit bir ifadeyle kamu yönetimi toplumun yönetilmesi şeklinde tanımlanabilir. Kamu yönetiminin birçok tanımı bulunmaktadır. Bu tanımlardan bazıları şunlardır; kamunun yararına yani halkın menfaatine olan hizmetlerin icra

edilmesini tesis eden idari bir mekanizma (Eryılmaz, 2007: 9) kamu yararını önceleyen planlı yönetsel eylemler (Dunsire, 1999: 360), devletlerin sorumluluklarını amaçlara uygun şekilde yerine getirmek için insan kaynağının yönetilmesi (Ergün, 2004: 4), toplumun günlük ihtiyaçlarını karşılamak ve yaşamsal faaliyetlerinin devamını sağlamak amacıyla icra edilen tüm faaliyetlerdir (Günday, 2002: 14). Özetle; kamu yönetimi, kamu politikalarının yürütülmesi için gerekli tüm çaba ve gayretlerin eş güdümlü şekilde yönetilmesi olarak tanımlanabilir. Temel işlevi ise; devletin günlük işlerinin yerine getirilmesidir (Ergun, 2000: 4).

Kamu yönetiminin temelde işlevsel ve yapısal olmak üzere iki yönü bulunmaktadır. İşlevsel olarak; genel olarak kuralların yasaların ve politika kararlarının belirlenmesi uygulanma sürecidir. Yapısal olarak; devletin örgütsel yapısına ilişkin görünümünü yansıtır. Devletler, kanunlarla belirlemiş görevlerini ve işlevlerini yerine getirmek için ulusal ve yerel düzeyde çeşitli örgütlenmeler oluştururlar ve bu yapı devletin yapısal yönünü meydana getirmektedir. Devletin ve toplumun düzeninin devamlılığı öncelikle kamu yönetiminin sürekli işlemesine bağlıdır (Eryılmaz, 2001: 7).

Kamu yönetimi, nesnel bir hukuk bilimidir ve kamu görevlilerinin nasıl davranacakları rasyonel olarak belirlendiği varsayımına dayanır. Bu davranışlar hukuki düzenlemelerle ve etik ilke ve değerlerle şekillendirilmektedir. Üst düzey yöneticilerin kurumlar için hedefleri belirleme, personel yönetimi, kurumun amaçlarına ulaşabilmek için kamu kaynağı arasında dengeyi sağlam, kamu yararına uygun fırsatları arama sanatıdır (Yüksel, 2005: 195). Kamu yönetiminin en önemli amacı “kamu yararıdır”. Kamu yararı ise, kamunun ihtiyaçlarını gidermek ve yaşamlarının devamını temin etmek amacıyla yapılan faaliyetler olarak tanımlanmaktadır (Günday, 2002: 14). Kamu görevlileri ise kamu yönetiminin en önemli amacı olan kamu yararını gerçekleştirmek üzere bulunan istekli kişilerdir. Kamu görevleri kendilerinden beklenen görevleri yerine getirirken belirlenmiş kural, kaide, ilke ve değerlere bağlı kalarak kendi çıkarlarından ziyade kamunun menfaatini dikkate almaları beklenir.

2.4.2. Kamu Yönetiminde Etik

Literatürde; iş ahlakı ve kurum kültürü gibi kelimelerle ifade edilen kamu yönetimi etiği; kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, kamu imkan ve

kaynaklarının yönetilmesinde, buna uygun kararların alınmasında meydana gelebilecek etik problemleri inceleyen etiğin bir dalı olarak tanımlanmaktadır (Öztepe, 2013, s.43).

Güçler ayrılığı olarak ifade edilen yasama, yürütme ve yargı modern devletlerin sahip olduğu en önemli güçlerdir. Bunlardan yürütmenin icra etmiş olduğu eylem ve işlemler kamu yönetimine karşılık gelmektedir. Modern devletlerin en önemli amacı ise kamu yararının sağlanmasıdır. Sağlık, güvenlik, adalet, sosyal refah uygulamaları, güvenlik, sosyal haklar, vatandaşların talep etmiş olduğu hizmetleri gibi işleri kamu görevlileri eliyle yerine getirmektedir (Özdemir, 2008: 180).

Kamu yönetiminde etik ilke ve değerler; kamu görevlilerinin kamu hizmetleri sunumu esnasında yaptıkları işlemlerde ve davranışlarda uyması gereken ilke ve kuralları içermektedir (Öktem ve Ömürgönülşen, 2005: 232). Kamusal hizmetlerin sunumu esnasında yöneticilerin karar alırken, uymaları gereken dürüstlük, saydamlık, tarafsızlık ve kamu yararını gözetme gibi bir takım etik ilke ve değerler bütünü kamu etiği olarak ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2008: 330). Kamu yönetiminde etik, kamu görevlilerinin etik dışı tutum ve davranışlarının yanında görev esnasında karşılaştıkları ikilemlerin ve çıkar çatışmalarının çözümünde onlara yardımcı olacak ilke ve değerleri oluşturmakla ilgilendiği şeklinde ifade edilebilir (Çevikbaş, 2006: 270).

Kamu yönetiminde ve siyasal, sosyal, ekonomik alanlarda yaşanan krizlerin sebepleri incelendiğinde etik ilke ve değerlerin özümsemediği ve bu etik ilke ve değerlerin uygulanmamasından kaynaklı yozlaşmaların yaşandığı görülmektedir. Küresel düzeyde yozlaşmanın varlığı, kamu yönetimine güvenin kaybolmasına sebep olmakta ve bundan dolayı kamu yönetiminde etik ilke ve değerlerin varlığına ihtiyacı gündeme getirmektedir (Uzun, 2011: 36).

Günümüzde birçok alanda yaşanan değişimler toplumları da derinden etkilemektedir. Bu değişimlerin neticesinde kamusal hizmet alanlarındaki belirsizlikler etik tartışmaların başlamasına neden olmuştur. Bu tartışmaların yaşandığı dönemlerde ise sistemin belirsizlik ve boşluklarını kendi menfaati için kullanmaya çalışan kamu görevlilerinin sayısı artmaya başlamaktadır (Eryılmaz, 2008: 5).

Yirminci yüzyılın sonlarında kamu yönetiminde yozlaşmanın ve yolsuzlukların önlenmesi amacıyla etik konusunda araştırmalar yapılmıştır. Bu araştırmaların

neticesinde kamu yönetiminde etik kavramı gelişmiş, etik davranış ilkeleri ve etik değerler oluşturularak uygulamaya konulmuştur (Eryılmaz, 2007, s.331).

1970 ekonomik krizinden sonra kamu yönetiminden yeniden yapılanmaya ilişkin beklentiler artmış, görüşler üretilmiş ve uygulamalar başlatılmıştır. “yeni kamu yönetimi işletmeciliği” bu görüşler sonucunda ortaya çıkmıştır. Özel sektörün yönetim biçiminin, kültürünün ve yönetim özelliklerinin kamu yönetimine uygulanması anlamına gelmektedir (Coşkun, 2003: 40).

Bu noktada geleneksel kamu yönetimi ile yeni kamu yönetimi kavramlarının neler olduğu, aralarındaki ne tür farklılıkların bulunduğu ele alarak her iki sistemin yönetsel etik kavramına yaklaşımını irdelemek gerekir.

2.4.2.1. Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı ve etik

Geleneksel kamu yönetimi, ünlü sosyolog Max Weber tarafından temelleri atılan ve “kamu sektörünün özel sektörden tümüyle farklı olduğu, kamunun, kamu hukuku çerçevesinde kalarak ve istihdam ettiği çok sayıda çalışan vasıtasıyla faaliyette bulunacağı ve kamu hizmetlerinin kamu sektörüne özgü harcama ve bütçeleme sistemi içerisinde yürütüleceği” ilkelerine dayanan anlayış, 20 inci yüzyılın son çeyreğine kadar kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinin en önemli biçimi olarak görülmüştür (Haktankaçmaz, 2008:121).

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı olarak da bilinen model günümüzde bazı değişikliklere ve dönüşümlere uğramış olsa bile kamu yönetimleri üzerinde etkisini sürdürmekte olup, iktidardaki siyasi iradenin belirlediği politikaları uygulayan, kamu yararına göre hareket eden tarafsız ve profesyonel kamu görevlilerinden oluşan, katı bir hiyerarşiye göre örgütlenmiş bir bürokratik yapılanmaya dayanan yönetim tarzı olarak tanımlanmaktadır (Demirci, 2007: 204).

Geleneksel kamu yönetimi, sistemin özellikleri gereği kendini korumak için dışı kapalı olması, yavaş işlemesi, kamusal faaliyetlerde denetim ve kontrol mekanizmalarıyla uygulamalarda bulunması gibi özellikleriyle varlığını sürdürmüştür. Dünyamızda yaşanan toplumsal ve ekonomik değişim sonrasında kamu yönetiminden beklentiler de farklılaşmıştır. Bu beklentilere uygun olarak geleneksel kamu yönetimi de yenilenme ihtiyacıyla karşı karşıya kalmıştır (Şat, 2009: 97).

Kamu görevlilerinin etik ilke ve değerlere uygun tutum ve davranış sergilemeleri bakımından geleneksel kamu yönetimi sisteminin özellikleri değerlendirildiğinde; kamu görevlilerinin kamusal faaliyetlerinin çerçevesinin çizildiği ve sınırlarının belirlendiği görülmektedir. bu çerçeveden bakıldığında kurallara uyan, üst kademe yöneticilerinin emir ve talimatlarına uygun davranış sergileyen kamu görevlilerinin etik ilkelere de uygun davrandığı söylenebilir. Böylece hiyerarşik yapılanma içinde görev ve sorumlulukları belirlenmiş ve buna uygun olarak hesap verme mekanizmalarının bulunduğu bir sistem olarak değerlendirilebilir (Demirci, 2007: 209).

Geleneksel kamu yönetimi etiğinde; kamu yararını gözetme, eşit ve adil kamusal hizmet sunma, kanunlara bağlılık ve sadakat gibi kamu hizmeti değerlerinin ön plana çıktığı görülmektedir. Ancak, klasik kamu yönetiminin merkeziyetçi yapısı, karmaşık kuralları, vatandaşların beklentilerine cevap verememesi, oldukça yavaş işlemesi ve kendini koruma güdüsü (Arslan, 2010: 23) toplumun siyasal ve ekonomik ihtiyaçlarına cevap vermemesi gibi, temel düzeyde etik ilkelerin yerine getirilmesinde birtakım güçlüklerin yaşanması (Arap ve Yılmaz, 2015: 3) ve bu gibi durumlar eleştiri konusu olmaya başlamış ve halkın kamu yönetimine olan güven duygusu yerini güvensizliğe bırakmaya başlamıştır. Geleneksel kamu yönetimi sorgulanmaya başlamıştır.

Bununla beraber hiyerarşik emir – komuta zincirde yer alan kamu görevlilerinin yasalara uygun hareket biçimlerinin yer aldığı geleneksel kamu yönetimi etiği anlayışı terk edilmeye başlanmıştır. Yeni yaklaşımda kamu görevlilerinin kendilerine karşı sorumlu bir birey olmaları anlayışı öne çıkmaktadır. Buna göre; sağlıklı bir birey, kendini gerçekleştirme amacı taşımaktadır ve kişisel etik ilke ve değerlerini kamu görevi alanına taşıyabilme potansiyeline sahiptir (Cohen ve Eimicke, 1998: 11, Akt. Özdemir, 2008: 186).

2.4.2.2. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı ve etik

Etik ilke ve değerlerinin kamu yönetiminde tartışılır hale gelmesi modern kamu yönetimi anlayışının gelişmesiyle başlamıştır. (Ergun, 2004: 20). Kamu yönetimi alanında 1990’lardan sonra küresel düzeyde yaşanan değişim ve dönüşüm geleneksel kamu yönetimi anlayışını temelden etkilemiş, bunun sonucunda geleneksel kamu yönetiminin tanımlarının sorgulanmasına yol açmıştır (Saran, 2004: 205). Bu tarihlerden sonra hızlanan değişim dalgası geleneksel kamu yönetiminin, teorik ve

pratik yönleri itibariyle değer kaybetmesine ve yeni bir kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkmasına sebep olmuştur (Eryılmaz, 2008: 15).

Yeni kamu yönetimiyle kamu görevlilerinin öncelikle etik ilkeler çerçevesinde kendilerine karşı sorumlu tutum ve davranış sergilemeleri ve kendi sorumluluk alanlarında hizmetten yararlananlara karşı etik kültürüne uygun eşit, adil uygulamaları ile topluma yaymaları amaç edinmektedir (Özdemir, 2008: 186). Kamu görevlilerinin günün koşullarına uygun olarak değişen vatandaş odaklı hizmet anlayışı ile toplumun beklentilerine uygun olarak mesleklerin etik ilke ve standartlarının oluşturulması sağlanmaktadır. Kamu yönetimi etiği ya da yönetsel etik, meslek etiğinin bir alt dalı olarak, kamu yönetiminde ve buna bağlı olarak kamu görevlilerinin görevlerini ifa ederken uymaları gereken etik ilkeler, kurallar ve anlayışları bünyesinde barındırmaktadır (Örselli'den, Akt. Doğan, 2015:390).

Kamu yönetimindeki etik ilke ve standartlar bir yönüyle kamu görevlisinin kişisel dünyasını şekillendirmekte ve diğer yönüyle de yasal düzenlemelerle de kamu görevlilerinin kamu yararına uygun davranması zorunlu hale gelmektedir (Özdemir, 2008: 182).

Günümüzde küreselleşme ile dünyadaki dönüşüm ve değişim, kamu yöneticilerinin toplumların bireylerin istek ve taleplerine duyarlı olmasını ve böylece yeni kamu yönetimi yaklaşımını ortaya çıkarmıştır. Buna bağlı olarak etik ilkelere ve etik tutum ve davranışlara ilgi artmıştır (Örselli'den, Akt. Doğan, 2015:390). Kamu yönetiminde kamu yararı ilkesi ile vatandaşın kamu hizmetine güven duyması yeniden yapılanan kamu yönetimi açısından sadece teknik ve siyasal bir olgu olarak görülmemekte etiğinin temel önemli bir bölümü olarak etik bir olgu olarak dikkat çekmektedir (Koçberber, 2008: 67).

Kamu yönetiminde yenilik ve reform çalışmaları sonrasında gelişen yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile etik kurallar ve etik yaklaşımlar konusunda önemin arttığı görülmektedir (Atmaca, 2010: 66).

Yeni kamu yönetimi anlayışının oluşmasında özellikle; demokrasi alanındaki gelişmeler, artan insan hakları talepleri, teknolojik gelişmeler ve kamu hizmetinden yararlanan vatandaşların beklentilerinin yükselmesi gibi faktörler önemli rol oynamaktadır. Bu noktada kamu yönetimi anlayışı vatandaşların beklenti ve taleplerine uygun olacak yönde değişim göstermektedir (Nohutçu ve Balcı, 2003: 18).

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı günümüzün ihtiyaçlarına cevap veren ve hizmetten yararlananların taleplerini karşılayan bir yaklaşımdır. Öne çıkan özellikleri bakımından; katılımcılık, hesap verebilirlik, açık ve şeffaf yönetim anlayışı olması nedeniyle toplumun beklentilerini karşılayan bir yönetim yaklaşımıdır. Bu sayede kamu yönetiminde etik dışı tutum ve davranış sergileyenler sistem tarafından elimine edilecektir, zaten bu yönetim anlayışında etik dışı tutum ve davranışlar az sayıda görülür. Yeni kamu yönetimi anlayışında kavramların içi tam olarak doldurulamadığından etkin ve verimli hale de gelmesi mümkün olmamıştır. Bu nedenle etik ilkelere dayalı kamu yönetimi anlayışını hâkim kılacak güçlü kurumsal bir mekanizmaya ihtiyaç bulunmaktadır.

2.4.2.3. Kamu yönetiminde etikğin önemi

Eryılmaz'a (2010: 331) göre kamu yönetiminde etik; kamu hizmetlerini yürüten veya kamu imkan ve kaynaklarını kullanarak kamu adına karar alan kamu yöneticilerinin uymaları gereken etik ilke ve değerler bütününden meydana gelmektedir. Kamu yönetiminde etik, tarafsızlık, adalet, dürüstlük, eşitlik, hesap verebilirlik gibi ilke ve değerleri benimseyen, davranış ve uygulamalarında bu ilkelere uygun faaliyetlerde bulunan yönetimdir.

Kamu yönetiminde etik ilke ve değerlerin varlığı, devlete ve kamu kurumlarına karşı vatandaşların güven duymasını ve bu güveni korumasını sağlayan önemli bir unsurdur. Bununla birlikte, kamu kurumlarındaki eylem ve işlemlerin test edildiği bir bariyer oluşturarak, topluma kamu yararının korunduğu ve kamusal işlemlerin doğru ve düzgün yapıldığı konusunda güven vermektedir (Yüksel, 2005: 347)

Ülkelerin kamu yönetiminin amaçlarından 3E olarak ifade edilen “Ekonomi, Etkinlik ve Etkililik” hala önemini korumaktadır. Günümüzde ülkeler dördüncü “E” olan “Etik” konusuna öncelik verdikleri görülmektedir. İyi yönetimin ön koşulu her zaman doğru, dürüst tutum ve davranışlar olmuştur. OECD (İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı- Organisation for Economic Co-operation and Development), kamu hizmetlerinde yaşanan değişiklikler karşısında etik ilke ve değerlere dayalı davranışlar gittikçe daha büyük önem ve değer kazanmaktadır. Bu aynı zamanda, kamu yönetimindeki reform çalışmalarının başarısını ve aynı zamanda toplumun devlete duyduğu güveni olumlu etkileyecektir. Bu noktada etkili bir etik sistemin varlığını gerektirmektedir (OECD, 2003: 13).

Son yıllarda kamuoyunun en çok ilgisini çeken ve birçok tartışmaların yapıldığı alanlardan birisi kamu yönetiminde etik kavramıdır. Bu ilginin odağında ise kamu görevlilerinin etik davranışları bulunmaktadır. Kamu yönetiminde temel etik ilke ve değerlerin belirlenmesini zorunlu kılmaktadır. Kamu yönetiminde etik; kamu yararının öncelikli olarak ele alınmasını ve vatandaşlarına sunulan hizmetler bakımından devletin sorumluluklarını kapsamaktadır. Bu noktada devletin vatandaşlarına karşı sorumluluğu kamu görevlilerinin görevlerini yaparken sahip oldukları kamu imkan ve kaynaklarına ve kamu gücüne sahip olmalarıdır. kamu yararı, kamu hizmeti sunan kamu görevlileri için değerler seti oluşturmaktadır. Böylece kamu yöneticileri bu ilke ve değerlere adalet, eşitlik gibi kavramlara daha fazla önem vermektedir (Öztürk, 2003: 208-210).

Kamu görevlilerinin etik davranış ilkelerine uygun tutum ve davranış geliştirmeleri ve bu ilkeler çerçevesinde görevlerini ifa etmeleri kamu hizmetinin kalitesini artırmanın yanında kamu kaynaklarının israf edilmeden en verimli şekilde kullanılmasını da sağlayacaktır. Kamu hizmetinin kalitesi arttıkça vatandaşlar nezdinde kamu hizmetine ve kamu görevlilerine duyulan güven ve saygınlıkta artacaktır (Yatkin, 2009: 101).

Kamu yönetimi etiği hem kamu çalışanlarının hizmet kalitesini hem tüm kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve hizmet standartlarını belirlemektedir (Chapman, 1993:1 Akt. Çiçek, 2019: 34). Bu sayede etik ilke ve değerler toplumun tamamına yayılması ve hayata geçirilmesi sağlanmış olacaktır (Öztürk, 2003: 208).

Etik ilke ve değerler olmadığında kamu yönetimleri etkisiz ve verimsiz bir hale gelmekte, buna bağlı olarak; kamu görevlilerinin iş verimi azalmakta, kamu hizmetinin kalitesi düşmekte ve devlete olan güven zedelenmektedir. Kamu yönetiminde verimin artırılması ve kalitenin yükseltilebilmesi ve güven duygusunun yeniden inşası için ön koşullardan birisi yönetimde etik değerlerin varlığıdır.

Kamu çalışanlarının etik ilke ve değerleri benimsemeleri ve onlara uygun davranışlar sergilemeleri, kamu hizmetinin kalitesini artırmanın yanında kamu kaynaklarının verimli ve amacına uygun şekilde kullanılmasını da sağlar. Kamu hizmetinin kalitesinin yükselmesi ise hem kamu görevlilerinin saygınlığının hem devletin saygınlığının artmasını sağlayacaktır (Yatkin, 2009: 101).

Pustu (2011: 44) kamu yönetiminde etik ilke ve değerlerin gerekliliğine ve önemine ilişkin yapmış olduğu değerlendirmesinde; çalışanların kendileri için belirlenmiş etik ilke ve değerlere uymakla yükümlü olduklarını, kuralların belirlenmediği durumlarda ise çalışanların takdir yetkilerini kullandıklarını, bu noktada çalışanların doğru karar verebilmeleri için etik değerlere son derece ihtiyaç bulunduğunu ifade etmektedir.

Kamu yönetiminde etik ilke ve değerlere uygun tutum ve davranışları toplumun hukuk sistemine ve devlete olan güvenini artırmakta ve hem kamu görevlilerince hem de toplumun bireylerince kurallara bağlılık güçlenmektedir.

Kamu yönetiminde etik ilke ve değerleri egemen kılabilmek ve bunlara uygun tutum ve davranış geliştirebilmek öncelikli olarak insan haklarına, insan onuruna ve tüm insani değerlere yönelmek ve bunları geliştirmekle mümkün olabilir (Yatkin, 2009: 101).

Kamu hizmetleri kamu kaynakları kullanılarak gerçekleştirilmekte, bu nedenle kamu görevlileri halkın güven duygusunu zedeleyecek her türlü etik ilke ve değerlere aykırı davranışlardan ve hatta bunların şüphesinden bile kendilerini korumaları gerekir. Mevcut denetim yöntemlerinde yolsuzluklar ve etik dışı davranışlar öncesinde engellenemediği için ancak ortaya çıktıktan sonra tespit edilebilmekte, ortaya çıkan kamu zararı ve israf edilen kamu kaynaklarını geri kazanmak mümkün olmamaktadır. Bu ve benzeri durumların yaşanmaması ve ortaya çıkmadan önlenbilmesinde en önemli ve en etkili yöntem etik denetim oldukça büyük bir öneme sahip olmaktadır (Etik Rehber, 2010: 15).

Kamu imkân ve kaynaklarının sorumsuzca kullanılması ve etik ilke ve değerlerden uzaklaşılması kamu çalışanlarına duyulan saygı ve güvenin sarsılmasına sebep olur. Bu tür olumsuz davranışların önlenmesinde yasal düzenlemeler yeterli olmadığında etik ilke ve değerler devreye girmektedir. Etik ilke ve değerlerin kamu yönetimindeki önemi yaşanan bu gibi durumlarda daha iyi anlaşılmaktadır (KGEK, Etik Rehber, 2010: 14).

Kamu yönetiminde etik ilke ve değerlere gereken önem verilmediğinde etik olmayan tutum ve davranışlar artacak ve vatandaşlara sunulan kamu hizmetinin kalitesi azalacaktır. Buna bağlı olarak toplumsal boyutta siyasal sistem zarar görecektir.

Kamu yönetim sisteminin etkin ve verimli şekilde varlığını sürdürebilmesi için, adil, eşit ve şeffaf biçimde sunulan kamusal hizmetlerin etik ilkelere bağlı olması gerekir. Bu sayede toplumun tüm bireyleri devlete, siyaset mekanizmasına ve ülkenin yargısına güvenmesinde önemli bir etkiye sahip olacaktır (Eryılmaz, 2010: 3).

En nihayetinde etik davranış ilkeleriyle ulaşılmak istenen şey; toplumda yozlaşmayı önlemek ve doğruluk ve dürüstlüğü egemen kılmaktır. Etik, günümüzde birçok mesleğin icra edilmesi esnasında dikkate alınması gereken hususların başında gelmekte, kamu yönetiminde, toplum hizmetlerinde, ticaret hayatında, eğitimde, yargıda, siyasette, sanatta ve görsel medyada etik ilke ve değerlerin ön plana çıktığı görülmektedir (KGEK Etik Rehber, 2012: 11).

2.4.3. Uluslararası Alanda Kamu Etiğinin Gelişimi

Küresel düzeyde kamu yönetimi ve etik anlayışında yaşanan değişim ve dönüşüm taleplerine uyum sağlayabilmek ve kamu hizmeti konusunda toplumun ihtiyaç ve beklentilerini karşılayabilmek üzere, kamu yönetimlerinin etkili bir biçimde düzenli bir işleyen bir yapıya dönüştürülmesi amacıyla kamu hayatındaki devlet kontrolünün azaltılmasına yönelik yenileşme özellikle batı Avrupa ve Amerika Birleşik Devletlerinde kamu yönetimin başlıca araçları arasında yer almaya başlamıştır (Eryılmaz, 2004: 82).

Kamu yönetimi sisteminde etik anlayışın özellikle 1970 ve daha sonraki yıllardan itibaren yoğun bir şekilde gelişmeye başladığı söylenmektedir. Özellikle bu dönemde batı devletlerinde yaşanan gelişmeler yozlaşma gibi etik dışı konulara dikkatleri çekmeye başlamıştır (Goss, 1996: 573, Akt. Koçak ve Yüksel, 2010: 78). Bunun sonucu olarak kamu yönetiminde demokratik değerlerin varlığına yönelik istek ve beklentiler yükselmiş ve yeni kamu yönetimi anlayışı ortaya çıkmıştır. Sonuç olarak geleneksel kamu yönetimi anlayışı terk edilmeye ve etik anlayışa dayalı yeni kamu yönetim anlayışı benimsenmeye başlamıştır. bu anlayışa göre, kendinden sorumlu olan bireylerin kendini ifade edebilme amacı taşıması ve kişisel etik ilke ve değerlerin kamu yönetimi alanına uygulama potansiyeli bulunmaktadır (Cohen ve Eimicke, 1998: 11, Akt. Koçak ve Yüksel 2010: 78).

Birçok ülkede etik ilke ve değerlerin kurumsallaşmaya başladığı görülmektedir. Bunlara örnek olarak; Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) Yönetim Etik Ofisi

(The Office of Government Ethics), İngiltere’de Kamusal Yaşam Standartları Komitesi (The Committee on Standards in Public Life), Kanada’da Etik Danışmanlığı Ofisi (The Office of the Ethics Counsellor), Japonya’da Ulusal Kamu Hizmeti Etiği Kurulu (National Public Service Ethics Board), Avustralya’da Kamu Hizmeti ve Yararının Korunması Komisyonu (The Public Service and Merit Protection Commission) ve İrlanda’da Kamu Kurumları Komisyonu (The Public Offices Commission) adıyla etik ilke, değer ve standartları belirlemeye, geliştirmeye ve uygulamaya yönelik kurumsal yapılar kurulmuştur (Demirci ve Genç, 2008: 44).

Ülkeler arasında etik ilkeler konusunda değerlendirmeler farklı olsa da kamu yönetiminde etik ilke ve değerlerin önemli olduğu konusunda evrensel bir yaklaşımın olduğu görülmektedir (Yüksel, 2007: 582).

Etik ilke ve değerlere uygun tutum ve davranışları yaygınlaştırmak için her ülkenin farklı yöntemleri bulunmaktadır. OECD tarafından 1996 yılında yayımlanan Kamu yönetiminde Etik Raporunda etik konusunda yapısal düzenlemelerin yapılmasını sekiz unsura bağlamıştır. Bunlar; etkili bir yasal alt yapı, siyasi irade, etkin hesap verme mekanizmaları, uygulanabilir davranış kuralları, mesleki sosyalleştirme mekanizmaları, kamu yönetiminde uygun çalışma koşulları, etik konularda eş güdüm sağlayan bazı kuruluşların varlığı ve kamu görevlilerini denetleyen etkin bir sivil toplumdur. Etik alt yapısını oluşturan unsurlar arasındaki ilişki, ülkenin kültürel ve idari geleneklerine, kamu yönetimine genel yaklaşımına ve geçmişte etik davranışlara verdiği desteğe bağlıdır (Yüksel, 2005: 348).

Yine OECD tarafından yayımlanan Kamu Hizmetinde Etik İlkeler başlıklı tavsiye kararında kamu yönetiminde etik altyapının oluşmasının belli unsurlardan oluşması gerekmektedir. Bunlar; etik liderlik, yasal yapı, etik davranış kuralları, eğitim faaliyetleri, rehberlik ve eşgüdüm sağlayıcı birimler, etkin insan kaynakları yönetimi, hesap verebilme, etik ihlali bildirim mekanizmaları ve sivil toplum denetimidir (Yüksel, 2007: 583).

12 Aralık 1996 tarihli Birleşmiş Milletler Genel Kurulu 51/59 sayılı kararıyla kamu görevlilerinin etik kuralları konusunda üye ülkelere tavsiye kararı yayınlamıştır. “Kamu Görevlilerinin Etik Kodu” olarak isimlendirilen tavsiye kararında üye ülkelerin yolsuzluğu karşı yapılan mücadelelerinde kamu görevlilerine rehberlik yapma amacıyla yapılmaktadır. Oluşturulan bu uluslararası davranış kurallarından bazıları;

hediye ve diğ er menfaatlerin kabul edilmesi, görevle ilgili gizli bilgiler, mal varlığının bildirilmesi, çıkar çatışmasından kaçınma, adalet, tarafsızlık, dürüstlük ayrımcılık yapılmaması gibi prensipleri içermektedir.

Kamu yönetiminde etik ilke ve değerleri geliştirmek için uluslararası alanda etik kuralları denetleyici kurullar oluşturulmuştur. Buna OECD  rnek olarak gösterilebilir. (Sinclair, 1996: 95). Türkiye uluslararası alanda oluşan bu kurullara  ye olmakta ve uluslararası sözleşmelere taraf olmaktadır. Bu bağlamda Kamu Görevlileri Etik Kurulu 2004 yılında kurulmuştur.





3. TÜRK KAMU YÖNETİMİ VE ETİK

3.1. Türk Kamu Yönetiminde Etik Kavramının Gelişim Süreci

Türkiye’de kamu yönetimi alanında etik ilke ve değerlerle ilgili düzenlemeler yeni kamu yönetimi anlayışının bir neticesi olarak gelişmiştir (Al, 2005: 245). Yeni kamu yönetim modelinde öne çıkan özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının yönetimde rol almaya başladığı yönetişim unsurlarının bulunduğu değerler ve sonuç odaklı bir yapıya bürünmektedir. Değer ve sonuç odaklı kamu yönetimi sisteminin oluşturulması ise; kamu gücünün ve kamu imkanlarının kamu yararı için kullanılmasını mümkün kılan etik ilke ve değerlere bağlı alt yapının kurulmasına bağlıdır (Uzun, 2011: 37).

Türkiye’de kamu yönetim sisteminin sorunlarından birisi etik dışı tutum ve davranışların etik olmayan faaliyetlerin yaygın olmasıdır. Bu etik dışı faaliyetlerin bir kısmı kişisel düzeylerin üstüne çıkmakta ve kurumsallaşma boyuta ulaşmıştır. Bunun neticesinde toplumun devlete olan güveni olumsuz etkilenecektir. Kamu yönetimi sisteminde etik dışı tutum ve faaliyetlerin artmasının altında yatan temel neden ise; bu konuda etik ilke ve değerlere ilişkin standartlarının eksik olması, etik ilkeleri ihlal edenlerin hesap verme sisteminin işlevsiz ve yetersiz olması, kamu yönetiminde etik kültürünün yaygınlaşmamış olması, bürokrasinin statükocu yapısı, takdir yetkisinde keyfiliklerin bulunması, eğitim yetersizliği ve etik anlayışa hak etmiş olduğu değer yeterince verilmemesidir. (TÜSİAD, 2005: 17). Avrupa ülkelerindeki etik çalışmalar ülkemizde etkisini 2000 yıllarda göstermiştir. Kamu yönetiminde etik konusunda ilginin oluşmasında Türkiye’de kamu yönetiminde yaşanan siyasi ve bürokratik alanlarda yaşanan yolsuzluk iddialarının etkili olduğu görülmektedir (Öktem ve Ömürgönülşen, 2005: 231).

Ülkemizin kamu yönetimine tarihsel olarak baktığımızda; yönetimde etik yaklaşımların uygulamaları görülmektedir. Osmanlı devlet düzeninde Loncaların yöneticilerinin görevlerini yürütürken kötü ve yanlış bir davranış içinde bulunduğu anlaşıldığında görevden alınmaları yönünde yaptırımların olduğu etik anlayışın olduğunu göstermektedir (Çadircı, 1997:123). Özellikle Osmanlı devletinin çağdaşı devletlerle karşılaştırıldığında etik dışı davranışların varlığına nispeten daha düşük olduğu tarihçiler tarafından açıklandığı görülmektedir.

1980’li yıllara gelene kadara, her ne kadar kamu yönetiminde etik dışı tutum ve davranışların olduğu bilinse de bu konuya ilişkin somut tedbirlerin alınmadığı görülmektedir. (Emre, 2000:6). 1950’li yıllarda çok partili siyasi yaşama geçen ülkemizde kamu yönetiminde bürokratlar arasında da siyasi rekabetin uzantılarının bulunduğu görülmektedir. modern bürokratik yaklaşımlar ile geleneksel yaklaşımların mücadelesi kendisini göstermektedir. 1960 -1980 yılları arasında yaygın olarak siyasi kayırma ve kamu görevlilerinin atanmasında siyasi yönden yandaşlara görev verme gibi hususlar kamu yönetiminde etik değerlerin yozlaşmasını beraberinde getirmiştir (Emre, 2003:460-462).

1980 sonrasında yönetim anlayışında yaşanan değişim ile birlikte kamu yönetiminde etik konulara ilişkin tartışmalar da başlamıştır. Tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de kamu yönetiminde yaşanan yozlaşma ve yolsuzluk olaylarını önlemek için çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalar etik konusuna ilgiyi artırmıştır. Yaşanan sorunlara çözüm bulunmasında uluslararası yaklaşımların büyük oranda etkili olduğu söylenebilir. Özellikle bu konuda çalışmalar yapan OECD, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği gibi örgütler özellikle gelişmekte olan bizim gibi ülkelerin kamu yönetimlerine evrensel etik ilkelerin oluşturulması konusunda tavsiyelerde bulunduğu bilinmektedir. Buna bağlı olarak ulusal düzeyde yaşanan etik sorunlara çözüm olarak sunulan uluslararası yaklaşımlar kabul edilmiş ve 2004 yılından itibaren mevzuatımızda yer almaya başlamıştır (Eşki, 2013:5).

Ülkemizde son yıllarda kamu yönetiminde yaşanan sorunlara çözüm bulunması amacıyla yoğun şekilde yolsuzluk kavramıyla mücadele edilmeye başlanmış, yasal ve yapısal düzeyde hukuki düzenlemeler yapılmıştır. Ülkemizin kamu yönetiminde etik sistemin temel kurumu olan ve 5176 sayılı Kanunla kurulmuş bulunan Kamu Görevlileri Etik Kurulu en önemli adımdır.

3.2. Kamu Yönetiminde Etik Davranışın Oluşturulması

Etik ilkelere aykırı tutum ve davranışların toplumsal işleyişe verdiği zararın farkına varılması sonucu genel olarak kamu yönetiminde demokratik değerlerde ve özel olarak da etik anlayışında önemli reform çalışmalarını başlatmıştır. Etik anlayışta yenilik hareketleri, yasal mevzuatta dağınık bir biçimde bulunan etik ilke ve kuralların bir arada toplu halde, açık ve anlaşılır bir şekilde ele alınması ve yazılması etik kaidelerin sistemleştirilmesiyle başlamaktadır (TÜSİAD, 2005:23).

Kamu yönetiminde etik yapılanmada etkisi olan unsurlar şunlardır (TÜSİAD, 2005:26):

- Siyasi irade
- Yasal altyapı
- Yeterli ve etkin hesap verme mekanizmaları,
- Uygulanabilir tutum ve davranış kuralları,
- Mesleki toplumsallaştırma mekanizmaları,
- Kamu yönetiminde uygun çalışma ortam ve koşulları,
- Etik konularda koordinasyon sağlayan kuruluşların varlığı ve
- Kamu görevlilerini kontrol eden etkin bir sivil toplum (medya dahil).

3.2.1. Kamu Yönetiminde Etiğin Hukuksal Boyutu

Türkiye’de etik ilkelere aykırı tutum ve davranışlarla mücadele etmek amacıyla hem kamu kurumlarınca hem de sivil toplum kuruluşlarınca yürütülen birçok çalışma bulunmakta ve etik ilkelere aykırı bir davranış olan yolsuzlukla mücadelede uluslararası düzeydeki gelişmelerin bir kısmı kronolojik olacak şekilde aşağıdaki gibi sıralanabilir (Yüksel, 2005b: 56):

- 1 Şubat 2000 – OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi (4518 sayılı kanunla onaylandı),
- 24 Mart 2001 – içeriğinde yolsuzlukla mücadeleyle ilgili öncelikli hedeflerinde yer aldığı “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Kararın” kabulü,
- 16 Mayıs 2001 – Etkin Yönetim ve Yolsuzlukla Mücadele Yönlendirme Komitesi ve bu komiteye yardımcı olmak üzere bir çalışma gurubu oluşturulması,
- 12 Ocak 2002 – “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı”nın bakanlar kurulu kararı ile kabul edilmesi,

- 16 Kasım 2002- yolsuzlukla mücadeleyle ilişkin hususların da yer aldığı 58. T.C. Hükümeti Acil Eylem Planı açıklanması,
- 2 Ocak 2003- “Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi İçin Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında 4782 Sayılı Kanunun Kabul Edilmesi”,
- 17 Nisan 2003 – Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Avrupa Konseyi Sözleşmesi (4852 sayılı kanunla onaylandı),
- 10 Aralık 2003 – Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler sözleşmesinin imzalanması,
- 14 Ocak 2004 – yolsuzluğa dair ceza hukuku Avrupa Konseyi Sözleşmesi (5065 sayılı Kanunla onaylandı),
- 18.5.2006 tarihli ve 5506 sayılı kanunla “Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi’nin” onaylanması uygun bulunmuş ve sözleşmenin onaylanması Bakanlar Kurulu’nca 11.8.2006 tarihinde kararlaştırılmış ve karar 2.10.2006 tarih ve 26307 sayılı resmî gazetede yayınlanmıştır.

3.3. Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Genel olarak Kamu Görevlileri Etik Kurulu’na bakacak olursak; Kurul etik sisteminin eşgüdüm kuruluşudur. Bütün diğer etik altyapı unsurları arasında eşgüdüm sağlayarak ve onları destekleyerek bir yönetim işlevi yerine getirmektedir. İşlevi hem doğrudan etik girişimlerini uygulamak hem de bu işinden bazılarını daire veya kurumlara devretmek şeklindedir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu denetim, danışmanlık, destek ve tanıtım rollerinin tümünü bünyesinde toplamıştır (Yüksel, 2006: 205). “Kurul, temelde etik dışı kararların ve uygulamaların önlenmesi amacıyla Kamu Yönetimi’nde açıklığı, şeffaflığı, hesap verebilirliği ve dürüstlüğü tesis etmeye çalıştığı için kamu görevlilerinin uymaları gereken etik kodlar ve standartlar oluşturmaktadır. Bu ise Türk Kamu Yönetimi’nde etiğin kurumsallaşması adına büyük bir kazanımdır” (Doğan, 2015: 396).

Kamu yönetiminde etik altyapıya ilişkin yapısal düzenleme kapsamında, 25/05/2024 tarih 5176 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un”(KGEKK -Kamu Görevlileri

Etik Kurulu Kanunu) 08/06/2004 tarihli Resmî Gazetede yayımlanmasıyla Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuş ve Türkiye’de kamu yönetiminde etik ilke ve değerleri belirleme, uygulamasını gözetme ve etik ilkelere aykırılık iddiasına ilişkin başvuruların incelenmesi yetkisi Kamu Görevlileri Etik Kuruluna verilmiştir. 5176 sayılı Kanuna dayanılarak hazırlanan “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in” (KGEKY -Kamu Görevlileri Etik Kurulu Yönetmeliği) 13/04/2005 tarihli Resmî Gazete yayımlanarak yürürlüğe girmesiyle Kamu Görevlileri Etik Kurulu faaliyetlerine başlamıştır.

Mevzuatta etik ilke ve değerlere ilişkin birçok düzenleme farklı temel yasalarda dağınık bir halde yer almaktadır. Bu düzenlemeler; 1982 Anayasasında, Devlet Memurları Kanunu’nda (DMK) ve Ceza Kanununda kamu görevi icra eden devlet memurları ile ilgili;

A- “Ödev ve Sorumluluklar” başlığı altında;

- Liyakat ilkesi (657 DMK Md. 3/C),
- Anayasa ve kanunlara sadakat ve devlete bağlılık (657 DMK Md. 6, 7; Anayasa, Md. 129),
- Tarafsızlık, eşitlik ve hukuk devleti ilkelerine, demokrasi ve insan haklarına saygı (657 DMK Md. 6),
- Tarafsızlık (657 DMK Md. 7; Anayasa, Md. 10),
- Davranış ve iş birliği (657 DMK Md. 8 ve Md. 9),
- Amir durumundaki devlet memurlarının görev ve sorumlulukları (657 DMK Md. 10),
- Emre itaat ve kanunsuz emre itiraz (657 DMK Md. 10 ve 11; Anayasa, Md. 137),
- Devlet memurlarının yönetime veya üçüncü kişilere verdikleri zararlardan dolayı mali sorumlulukları (657 DMK Md. 12 ve 13; Anayasa, Md. 40, 125 ve 129/5),
- Mal bildirimini (657 DMK Md. 14; 3628 Mal Bildiriminde Bulunma ve 5176 KGEK sayılı Kanunlar),

- Basına bilgi ve demeç verme ile ilgili kısıtlamalar (657 Md. 15),
- Resmî belge, araç ve gereçlerin özel işlerde kullanılmaması (657 DMK Md. 16) ilkeleri düzenlenmiştir.

B- “Yasaklar” başlığı altında ise;

- Ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı (657 DMK Md. 28)
- Hediye alma veya menfaat sağlama yasağı (657 DMK Md. 29),
- Denetimindeki teşebbüsten menfaat sağlama yasağı (657 DMK Md. 30),
- Gizli bilgileri açıklama yasağı (657 DMK Md. 31) gibi etik dışı faaliyetlerde bulunmaya ilişkin yasaklanan davranışlar belirtilmiştir.

Bu ilkelerin DMK’da bulunmasına rağmen Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kurulması sonrasında etik davranış ilkelerini içeren yeni bir yönetmelik hazırlanmıştır. Bu yönetmelik DMK’da düzenlenen ilkelere oldukça benzer ilkeler olsa da bunlara ek olarak yeni kamu işletmeciliği ve yönetim yaklaşımının temel tezlerine paralel unsurlar içermektedir (Ciğercioğlu Öztepe, 2013: 249). Mevzuatta dağınık halde bulunan etik uygulamalara yönelik yasal düzenlemeler de dağınık halde bulunmaktadır. Çeşitli yönetmeliklerle kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkeleri düzenlenerek önemli bir boşluk doldurmuştur.

Kamu Yönetiminde etik standartların belirlenmesi ve buna uygun olarak etik davranışın zorunluluk haline getirilmesi için etik kurallar da kanunlaşmaktadır. Demokratik ülkelerde, kamu görevlilerinin Resmî bilgiler hakkında, kamu kaynaklarının kullanımı hakkında, hediye kabul etme, kamu dışında çalışma gibi çıkar çatışmasına neden olabilecek durumlarda uyması gereken standartları oldukça ayrıntılı bir şekilde düzenlemektedir. Ülkemizde bu yönde atılmış önemli bir düzenleme olan, “5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun” ve “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” Kamu Yönetimi’nde etik davranış kurallarını düzenlemektedir (Yüksel 2006: 169-170).

Etik Kurulu’nun kurulmasına yönelik kanun tasarısının Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyon görüşmelerinde yaşanan tartışmaların yer aldığı raporlarda kanunun

gerekçesinde şu tespitlere yer verilmiştir. “Kamu Yönetimi, kamu hizmetlerinin açık, şeffaf, hesap verebilir, tarafsız, dürüst, objektif ve kamu yararına uygun işlemesi halinde etkili ve verimli olabilir. Kamu Yönetimi’nde Etik, iyi yönetimin temel anahtarıdır. Etik davranış kuralları ile yasalar arasında yakın bir ilişki vardır. Yasaların düzenlemekte yetersiz kaldığı alanlarda etik davranış kuralları ön plana çıkmakta, kamu çalışanlarının bazı durumlarda nasıl etik davranışta bulunmaları gerektiği noktasında onlara yol gösterici olmaktadır. Etik Davranış İlkeleri; kamu görevlilerinin hizmet verdiği kişilere yönelik sorumluluk bilinci içerisinde davranmalarını, hizmetten yararlananlara karşı hukuka uygun, adaletli ve tarafsız işlem ve eylemde bulunmalarını, hizmetin sunulması sırasında belli bir kaliteyi ve standardı yakalamalarını ve bazı hizmetlerin yürütülmesinde karşılaşılan şikayetleri gidermek suretiyle kamu hizmetlerinin daha etkin, verimli ve düzenli sunulmasını sağlamayı amaçlar. (TBMM 2003):

5176 sayılı Kanuna dayanılarak hazırlanarak 13/04/2005 tarihinde yürürlüğe giren yönetmelik incelendiğinde genel olarak “Avrupa Konseyi Kamu Görevlileri İçin Model Davranış Kuralları’na” ve OECD tarafından belirlenen etik ilkelere uygun olarak hazırlanmış olduğu görülmektedir (Ciğercioğlu Öztepe, 2013: 249). Buna ek olarak söz konusu Kanun ve Yönetmeliğin çıkmasında yönetim anlayışındaki değişim, uluslararası kurum ve kuruluşlar ile AB’ye üyelik sürecinin etkili olduğu söylenebilir (Akdeniz 2016: 62).

3.3.1. 703 Sayılı KHK ile 5176 Sayılı Kanun’da Yapılan Değişiklikler

5176 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’da yer alan yazılı görevleri yerine getirmek üzere 2004 yılında Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Başbakanlık bünyesinde kurulmuş, Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine geçilmesiyle 02/07/2018 tarihinde yayımlanan “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin” 36 ncı maddesindeki düzenlemeler ile Kamu Görevlileri Etik Kurulunun yapısında değişiklik yapılmıştır. Değişikler şu şekildedir;

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un (KGEKK, T.C. Resmî Gazete, 8 Haziran 2004, sayı:25486):

- a) Amaç ve Kapsam Başlıklı 1 inci maddesinde üçüncü fıkrasında yer alan “Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ve üniversiteler hakkında bu Kanun hükümleri uygulanmaz” maddesinden “Bakanlar Kurulu üyeleri” Kanun metninden çıkarılmış ve yerine “Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar” Kanun metnine eklenmiştir.
- b) Kuruluş alt başlıklı 2 inci maddesinde yer alan “Bu Kanunda yer alan yazılı görevleri yerine getirmek üzere Başbakanlık bünyesinde Kamu Görevlileri Etik Kurulu (Kurul) kurulmuştur.” Kanun maddesinden “Başbakanlık bünyesinde” ibaresi Kanun metninden çıkarılmış ve bunun yerine herhangi bir ekleme yapılmamıştır.

Aynı maddenin ikinci fıkrasında yer alan “Bakanlar Kurulu, bu Kanun kapsamındaki konularda her türlü kararları almak ve uygulamak üzere;” Kanun metninden “Bakanlar Kurulu” ibaresi Kanun metninden çıkarılmış ve yerine “Cumhurbaşkanı” ibaresi Kanun metnine eklenmiştir.

Aynı maddenin dördüncü fıkrasında yer alan “...Süresi dolan üyeler Bakanlar Kurulunca yeniden seçilebilirler” Kanun metninden “Bakanlar Kurulunca” ibaresi Kanun metninden çıkarılmış ve yerine “Cumhurbaşkanınca” ibaresi Kanun metnine eklenerek değiştirilmiştir.

Yine Aynı maddenin dördüncü fıkrasında yer alan “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.” Kanun metninden “Başbakan” ibaresi Kanun metninden çıkarılmış yerine “Cumhurbaşkanı” ibaresi eklenmiştir. “Bakanlar Kurulunca” ibaresi Kanun metninden çıkarılmış yerine “Cumhurbaşkanınca” ibaresi Kanun metnine eklenerek değiştirilmiştir.

Aynı Kanun maddesinin altıncı fıkrasında yer alan “Kurulun sekretarya hizmetleri Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilir.” Kanun metninden “Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü” ibaresi çıkarılmış yerine “Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı” ibaresi eklenerek değiştirilmiştir.

Aynı Kanun maddesinin sekizinci fıkrasında yer alan “Huzur hakkı ve Kurulun diğer ihtiyaçları için her yıl Başbakanlık bütçesine gerekli ödenek konulur.” Kanun metninden “Başbakanlık” ibaresi Kanun metninden çıkarılarak yerine “Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı” ibaresi eklenerek değiştirilmiştir.

c) İnceleme ve araştırma başlıklı 5 inci maddesi ikinci fıkrasında yer alan “Kurul, inceleme ve araştırma sonucunu ilgililere ve Başbakanlık Makamına yazılı olarak bildirir.” Kanun metninde “Başbakanlık” ibaresi Kanun metninden çıkarılmış yerine “Cumhurbaşkanlığı ve Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı” ibaresi eklenerek değiştirilmiştir.

d) Kanun maddesinin sekizinci fıkrasında yer alan “Huzur hakkı ve Kurulun diğer ihtiyaçları için her yıl Başbakanlık bütçesine gerekli ödenek konulur.” Kanun metninden “Başbakanlık” ibaresi Kanun metninden çıkarılarak yerine “Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı” ibaresi eklenerek değiştirilmiştir.

e) Yönetmelik başlıklı 7 inci maddesi birinci fıkrasında yer alan “Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin hususlar, Kurulca hazırlanacak yönetmeliklerle belirlenir. Kurul tarafından hazırlanacak yönetmelikler Başbakan onayı ile yürürlüğe konulur” Kanun metninden “Başbakanlık” ibaresi Kanun metninden çıkarılmış yerine “Cumhurbaşkanı” ibaresi eklenerek değiştirilmiştir.

f) Yürütme başlıklı 11 inci maddesi birinci fıkrasında yer alan “Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür” Kanun metninden çıkarılmış yerine “Cumhurbaşkanı” ibaresi eklenerek değiştirilmiştir.

3.3.2. Etik Kurulunun Görev ve Yetkileri

Etik Kurulunun amacı 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un Kurulun Amaç ve kapsam başlıklı 1 inci maddesinde: “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” şeklinde tanımlanmıştır (KGEKK, md. 1)

Kurulun görev ve yetkileri; 5176 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinde 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 yetkili kılınmıştır. 5176 sayılı Kanuna göre, Kamu Etik Kurulu'nun yetki ve görevleri şöyle sıralanabilir (KGEKK, md.3):

- 1) Kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek,
- 2) Etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yapmak ve sonucu ilgili makama bildirmek,
- 3) Kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere her türlü çalışmayı yapmak, yaptırmak ve desteklemek,
- 4) Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, başvuru konusu ile ilgili olarak Kurul tarafından istenen bilgi ve belgeleri vermek zorundadırlar.
- 5) Kurula kanun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla yapılacak başvurular, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair kanunda belirlenen esaslara göre, en az genel müdür veya eşiti düzeyinde kamu görevlileri hakkında yapılabilecektir.
- 6) Genel Müdür dışındaki hangi unvanların genel müdür eşiti sayılacağı Kurul tarafından belirlenecektir. Diğer kamu görevlilerinin etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalarına ilişkin başvurular, ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarınca değerlendirilecektir.
- 7) Kurul, kendisine ulaşan başvuruları, etik davranış ilkelerinin ihlal edilip edilmediğini değerlendirerek en geç üç ay içinde sonuçlandırmak zorundadır. Sonuçlandırılan incelemeler başvuruda bulunana, hakkında inceleme yapılan kamu görevlisine, Cumhurbaşkanlığı Makamına ve Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetleri Bakanlık Makamına bildirilir.
- 8) Kurul bu Kanun kapsamındaki kuruluşlardan ve özel kuruluşlardan ilgili temsilcileri çağırıp bilgi alma yetkisine sahiptir.

- 9) Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin hususlar, Kurulca hazırlanacak yönetmeliklerle belirlenir. Kurul tarafından hazırlanan yönetmelikler Cumhurbaşkanı onayı ile yürürlüğe konur.
- 10) Kurul, gerektiğinde mal bildirimlerini inceleme yetkisine sahiptir. Mal bildirimlerindeki bilgilerin doğruluğunun kontrolü amacıyla, ilgili kişi ve kuruluşlar, (bankalar ve özel finans kurumları dâhil) Kurul tarafından istenen bilgileri en geç otuz gün içinde Kurula vermekle yükümlüdürler.
- 11) 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 isteyemeye yetkilidir.

Kanunda Kurulun görevleri; (1) kamu görevlilerinin uyması gereken Etik Davranış İlkelerini belirlemek, (2) belirlenen bu etik davranış ilkelerine aykırılık iddiasıyla yapılacak başvuruları incelemek ve araştırma sonuçlarını ilgililere bildirmek. (3) Kamu Yönetimi'nde etik kültürü geliştirmek için çalışmalar yapmak veya yaptırmak (Demirci ve Genç, 2008: 53) ve gerektiğinde, kamu görevlilerinin mal bildirimlerini incelemek (Ömürgönülşen, 2016: 37) şeklinde ifade edilmiştir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun görev ve yetkileri özetle; bilgi ve belge isteme yetkisi, inceleme ve araştırma yetkisi ve görüş bildirme yetkisi olarak da sıralanabilir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, yukarıda belirtilmiş olan yetkilerini; "Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı mensupları ve üniversiteler" dışındaki tüm kamu kurum ve kuruluşlarında kullanabilmektedir. Bu durum, Kurulun oluşturulmasında Türkiye'nin yönetim geleneği, toplumsal ve siyasal koşullarına uygun bir yapının benimsenmesi anlayışının yansıması olarak yorumlanabilir. Baydar'a (2005: 113) göre, dikkat çekici olan Kurul'un Avrupa'daki benzerlerinde denetleme kapsamında yer alan yasama ve yürütme üyeleri Türkiye'de kapsam dışında olmasıdır.

3.3.3. Etik Kurulu Üyeleri

Kurulun Kanununda belirtilen yazılı görevleri yerine getirmek ve etik düzenlemelerle ilgili her türlü kararları almak ve uygulamayı gözetmek üzere Cumhurbaşkanı, biri başkan olmak üzere toplam on bir üyeyi seçmekte ve atamaktadır. Seçilecek üyelere ilişkin bilgiler 5176 sayılı Kanunun Kuruluş alt başlıklı ikinci maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir (KGEKK, md.2):

- 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 Cumhurbaşkanı'nca seçilen 11 üyeden oluşmaktadır.

Etik Kuruluna seçilen üyelerin görev süresi dört yıl olarak düzenlenmiş olup, süre sonunda aynı üyelerin Cumhurbaşkanınca yeniden seçilebilmeleri mümkün olmaktadır. Görev süresi dolmadan Kurul üyelerinin görevlerine son verilememektedir. Ciddi bir hastalık veya sakatlık nedeniyle iş görememeleri veya atamaya ilişkin şartları kaybetmeleri halinde, gibi sebeplerin varlığı halinde atandıkları usule göre süresi dolmadan görevden alınmaktadır. Üyeler, görevi kötüye kullanmaktan veya yüz kızartıcı bir suçtan mahkûm olmaları durumunda ise Cumhurbaşkanı onayıyla görevden alınırlar. 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 (KGEKK, md.2/5). Kurul, Başkanın daveti üzerine en az altı üyeyle toplanır ve üye tam sayısının salt çoğunluğunun aynı yöndeki oyu ile karar verir. Toplantı sonucu alınan kararlar ilgililerine (kurula başvurana ve hakkında inceleme yapılan kamu görevlisine) 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 (KGEKK, md.2/6). Kurul'un sekreteryâ hizmetleri ise Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından yerine getirilmektedir (703 sayılı KHK, madde 36/b)

Kurula ilişkin yapılan eleştirilerden bir kısmı kurul üyelerinin seçilmesiyle ilgilidir. Kurulun 11 üyesi, yukarıda da belirtildiği üzere Cumhurbaşkanı tarafından

seçilmektedir. Arap ve Yılmaz'a göre (2005: 9): “Her ne kadar Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilememesi bir özerklik gibi görünse de bu üyelerin TBMM tarafından değil de Cumhurbaşkanınca atanması ve görevleri sona erince tekrar seçilebilmeleri Kurulun özerkliğini ortadan kaldırmaktadır. Ayrıca, ülkemizde üst bürokrasinin denetimini sağlayan mekanizmalardan önemli bir tanesi bakanlar yani siyasal kişilerdir. Bir diğer ifadeyle üst düzey bürokrasinin denetlenmesinin nedenlerinden biri, üst düzey bürokratların siyasal iktidar tarafından atanmış olmasıdır. Bu kısır döngüyü kırmak için oluşturulan Etik Kurul, yine siyasal iktidar tarafından atanmaktadır.”

3.3.4. Kamu Görevlileri Etik Kurulu Başvuru Süreci ve İşleyiş Süreci

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı davranış ve uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, res’en veya yapılacak başvurular üzerine, en az genel müdür ve eşiti ve üstü seviyesinde ki kamu görevlileri hakkında gerekli inceleme ve araştırmayı yapmaya yetkilidir. Genel Müdür dışındaki hangi unvanların genel müdür eşiti sayılacağı Kurul tarafından belirlenecektir. Kurul’un yetki alanını sınırlandıran bu maddedeki kamu görevlileri, “Kamu Görevlileri Etik Davranış ilkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’te sayılmıştır (Koçak ve Yüksel, 2010: 84-85).

Kamu Görevlileri Etik Davranış ilkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’te yapılan düzenlemelere göre; Etik Kuruluna, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına ilişkin Kanun’da 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 birisine aykırı davranıldığına tanık olan yabancı, başvuru hakkı açısından Türkiye’de oturuyor kabul edilir (KGEKY, md.31/1). Başvuruda bulunabilmek için başvuranın menfaatinin etkilenmesi koşulu aranmaz. Ancak, kamu görevlilerini karalama amacı güttüğü açıkça anlaşılan ve başvuranın kimliği tespit edilemeyen başvurular değerlendirmeye alınmaz. Daha önce Kurulca incelenmiş şikâyet konusu, yeni kanıtlar gösterilmedikçe bir daha şikâyet konusu yapılamaz ve incelenemez. Başvurular; yazılı dilekçe, e-posta, tutanağa geçirilen sözlü başvuru yolları ile yapılır. Ayrıca Kurulun re’sen inceleme yetkisi de vardır. Kurul inceleme yetkisi içinde bulunan bir kamu görevlisinin etik ilkelere aykırı

davrandığını çeşitli yollarla öğrenmesi üzerine re'sen inceleme yetkisi de kullanabilir (Arap ve Yılmaz, 2006: 60). Kanun'da Kurula başvuru konusuna bakıldığında; başvuru sırasında yeterli bilgi ve belge sunulmaması durumunda, başvuruların değerlendirilmeye alınmayacağını belirtmesi, başvuracakları caydırıcı niteliktedir. Özellikle başvuru sahibinin etikle ilgili konularda bilgi ve belgeye ulaşması neredeyse imkânsızdır.

Başvuruların Kapsamı: Etik Kuruluna yapılan başvuruların bir kısmı, hakkında başvuru yapan kişi ve kurum yönünden kapsam dışı olduğu veya başvuru konusu yargıya intikal ettiği için incelenememektedir. Bu konu KGEK Kanunun' da şu şekilde düzenlenmiştir.

Kanun'un 1. maddesinde “Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ile üniversiteler” hakkında bu Kanun hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmiştir (KGEKK,md.1/3). Genel Müdür Altındaki Düzeyde Yer Alan Kamu Görevlileri: Kanun'un 4. maddesi gereğince “en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında Kurula başvurulabilir.” Bu nedenle en az genel müdür ve eşiti düzeyinde olmayan kamu görevlileri hakkında yapılan başvurular incelemeye alınmamaktadır. Bu konuda inceleme yetkisi, hakkında şikayette bulunulan kamu görevlisinin çalıştığı kurumdaki disiplin kuruluna aittir (KGEKK, md.4/1).

Yargıya İntikal Eden Konular: Kanun'un 4. maddesinin son fıkrasına göre “yargı organlarınca incelenmekte olan veya karara bağlanmış bulunan uyuşmazlıklar hakkında Kurula veya yetkili disiplin kurullarına başvuru yapılamaz. İnceleme sırasında yargı yoluna gidildiği anlaşılan başvuruların işlemi durdurulur.” Bu hüküm çerçevesinde, etik davranış ilkelerine aykırılık iddiasıyla yapılan başvurular hakkında, eğer konu yargıya intikal etmiş ise veya inceleme sırasında yargı yoluna gidildiği anlaşılırsa Etik Kurulunca herhangi bir işlem yapılamamaktadır (KGEKK, md.4/4).

3.3.5. Kamu Görevlileri Etik Kuruluna Yapılan Başvuruların İncelenmesi

Etik kurulunca belirlenmiş etik davranış ilkelerine aykırılık iddiasıyla etik kuruluna yapılacak başvurulara ilişkin düzenlemeler 5176 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinde yer almaktadır. Buna göre:

“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 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” (KGEKK,md.4).

Kanuna ilişkin Yönetmeliğin 31-40 maddeleri arasında Kurul’a yapılacak olan başvuruların usul ve esaslarına ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Kurul ayrıca, kendi inceleme yetkisi içinde bulunan bir kamu görevlisinin etik ilkelere aykırı davrandığının çeşitli yollarla öğrenilmesi üzerine re’sen inceleme yetkisini kullanabilmektedir. Yapılan başvurunun ardından Kurul, kendisine şikâyet veya ihbar yoluyla ulaşan başvurular üzerine yapacağı inceleme ve araştırmayı en geç üç ay içinde sonuçlandırmak durumundadır (KGEKY, md.31-41).

Kurul, başvuruya konu olan işlem veya eylemi gerçekleştiren kamu görevlisinin, etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemi olduğunu tespit etmesi ve bu kararın kesinleşmesi halinde, bu durumu Cumhurbaşkanlığı makamına, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlık makamına ve ilgililere bildirir. Ancak, Kurul kararlarının idari yargı tarafından iptali halinde Kurul, idare yargılama kanunu çerçevesinde yargı kararını yerine getirmek durumundadır. Ayrıca, Kurul tarafından yapılan inceleme ve araştırmalar, genel hükümlere göre ceza kovuşturmasına veya tâbi oldukları personel kanunları hükümlerine göre disiplin kovuşturmasına engel teşkil etmemektedirler (KGEKK, md.5).

Etik Davranış İlkelerine aykırılık nedeniyle yapılan inceleme neticesinde, etik ilkelere aykırılık bulunmadığında veya karar verilmesine yer olmadığı yönündeki Kurul Kararları ilgililere (başvuru sahibine ve hakkında inceleme yapılan kamu görevlisine) bildirilmektedir. Usul yönünden incelenemeyen başvurular ise yalnızca başvuru sahibine yazılı olarak bildirilmektedir. Yönetmeliğin 42 inci hükmü gereğince, etik davranış ilkelerine aykırılığın oluştuğu tarihten itibaren iki yıl içinde yapılmayan başvurular usul yönünden reddedilmekte ve başvurular incelenmemektedir (KGEKY, md.42).

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun Yetki Alanına Giren En Az Genel Müdür, Eşiti ve Üstü Kamu Görevlileri, Yönetmeliğin ekinde yer almaktadır. Ek-2 de yer alan kamu görevlileri ise şu şekildedir (KGEKY, Ek-2):

“A) TBMM ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinde: Genel Sekreter, Genel Sekreter Yardımcısı.

B) Başbakanlık ve bakanlıklarda; müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, teftiş kurulu başkanı, kurul başkanı (ek göstergesi 6400 ve üzerinde olanlar), valiler, kaymakamlar, büyükelçiler, daimî temsilciler, Başbakan Başmüşaviri, Devlet Denetleme Kurulu Üyeleri.

C) Mahalli idarelerde; büyükşehir belediye başkanı, il ve ilçe belediye başkanları, büyükşehir belediyesi genel sekreteri ve genel sekreter yardımcıları, büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları genel müdürü, büyükşehir belediyesi teftiş kurulu başkanı, il belediye ve il özel idare birlikleri ile bunların üst birlik başkanları, büyükşehir belediye şirketleri genel müdürleri, yönetim ve denetim kurulu üyeleri, büyükşehir belediye sınırları içindeki belediye başkanları.

D) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında; Yönetim Kurulu Başkanı, Üst Birliklerde Başkan, Yönetim Kurulu Üyeleri ve Genel Sekreter.

E) 5176 sayılı Kanun çerçevesinde; ilgili mevzuatında özlük hakları veya emeklilik yönünden: Müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür statüsünde olduğu belirtilenler, Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşlardaki diğer yönetim ve denetim kurulu üyeleri ile teşkilat yapısı ve yürüttükleri hizmetlerin niteliği dikkate alınarak Kurul tarafından en az genel müdür veya eşiti sayılan kamu görevlileri.”

Etik Kurulu'na inceleme alanı olarak (üst yönetimin bu alanın verilmiş olmasını Eryılmaz (2011) çok doğru bir yaklaşım olarak değerlendirmektedir. Çünkü bu alan iyi denetlenirse, bunların altında yer alan birimler, kurumlar da daha iyi ve etiğe uygun olarak yönetilecektir. Ayrıca Kurulun gücü, yapısı, kaynakları bellidir çok geniş

kapsamlı görevler vererek gücünü zayıflatmak yerine, gücünün belirli alanlarda stratejik olarak yoğunlaştırılması isabetli bir karar olabilir (Eryılmaz, 2011: 72).

Ülkemizde Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle yönetmelik ekinde yer alan üst düzey kamu görevlilerinin bir kısmının kaldırıldığı, bununla beraber yeni unvanlı kadroların ihdas edildiği bilinmektedir. Kanunda yapılan değişiklikler sonrasında yönetmelikte de değişikliklerin yapılarak uyum sağlanması gerektiği görülmektedir. Her ne kadar ekli listede yer almasa da Etik Kurulu kapsamında yer almayan, ama ek göstergesi genel müdür veya üstünde yer aldığı bilinen kamu görevlilerini inceleme kararı alabilmektedir.

3.3.6. İhlal Kararını Yayımlaması

Kamu Görevlileri Etik Kurulunun işlevsel denilebilecek bir yetkisi olan, etik ihlal kararlarının Resmî Gazete’de yayımlama usulüne 18/05/2010 tarihli ve 27585 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Anayasa Mahkemesi’nin 04/02/2010 tarihli ve 2010/33 sayılı iptal Kararı uyarınca son verilmiştir (<https://www.Resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/05/20100518-20.htm>). Bu karar Eryılmaz’a (2011:78) göre, toplumda etik kültürün geliştirilmesine hizmet etmemektedir. Çünkü kamu yetkisini ve kaynağını kullanan herkesin etik ilkeler çerçevesinde hesap verebilirliği sağlanmadığı sürece, devlete olan toplumsal güven sağlanamaz. Türk kamu bürokrasisinin özellikle tepe yönetiminin, etik kararların Resmî Gazete’de yayınlanmasından hoşnut olmadığını söyleyebilir. Birçok dünya ülkesinde etik ihlallerin denetlenmesine ilişkin çeşitli sistemler vardır. Amerika’da para cezası, İngiltere’de 1-2 ay kamu yöneticiliği yetkilerinin alınması gibi yaptırımlar bulunmaktadır. Etik Kurulunun da amacı etik dışılığı önlemektir. Ancak sürekli belirtildiği üzere Etik Kurulunun elle tutulur bir caydırıcı mekanizması bulunmadığı görülmektedir.

Etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemi olduğuna Kurul tarafından karar verilen kişi veya kişilere uygulanabilir tek yaptırım olarak, Kurul kararının Resmî Gazete’de yayımlanması suretiyle konunun kamuoyuna duyurulması esas Kanun’da benimsenmiştir. Ancak, Anayasa Mahkemesi söz konusu yaptırımı Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir. Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği tarafından Başbakanlığa karşı açılan 5176 sayılı Kanun ve ilgili Yönetmeliğin Anayasaya aykırılıklar taşıdığı iddiası Anayasa Mahkemesi tarafından incelenmiştir.

Bu inceleme sonucunda Kurul'un yetkisinin, dava konusu Yönetmelik kapsamında yer alan kamu görevlilerinin etik davranış ilkelerini ihlal edip etmediklerini; bir başka anlatımla, etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemleri olup olmadığını saptamakla sınırlı olduğu yani, yaptığı inceleme sonucunda Kurul'un verdiği kararın, yapısı ve içeriği itibarıyla bir "tespit kararı" niteliğinde olduğu belirtilmiştir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından verilen kararların bir kamu görevlisinin işleminin veya eyleminin "suç" olduğu henüz yargı yerlerince saptanmamış iken, bir başka ifadeyle, henüz ortada "hükmen" kesinleşmiş bir suç mevcut değilken bu kamu görevlisi hakkında Kurul tarafından verilen kararın Anayasa'nın 38/4 (Anayasa'nın 38. maddesinin 4. fıkrasında, "Suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar, kimse suçlu sayılamaz" hükmü yer almaktadır) maddesine aykırı olarak Resmî Gazete'de yayımlanmasının o kamu görevlisinin Anayasa ile korunmuş olan kişilik haklarının ihlali anlamına geldiği karara bağlanmıştır. Bu çerçevede de, Kurul kararlarının (idari) yargı yerlerince iptal edilmesine kadar geçecek süreçte, kapsamındaki kamu görevlilerinin Anayasa ile korunan kişilik haklarının ihlal edilmesi sonucunu doğuracak nitelikte, bu kamu görevlilerinin etik davranış ilkelerine aykırı olduğu "tespit edilen" işlem veya eylemleriyle ilgili Kurul kararlarının Resmî Gazete aracılığıyla kamuoyuna duyurulacağı yolunda hüküm getiren 5176 sayılı Yasanın 5. maddesinin 3. fıkrasının, Anayasanın 38. maddesinin 4. fıkrasına aykırı olduğu sonucuna varılarak oy birliği ile iptal edilmesine karar verilmiştir (Anayasa Mahkemesi Kararı, 04.02.2010; 2010/33). (Kurul Kararlarının Resmî Gazetede yayımlanmasını düzenleyen fıkra Anayasa Mahkemesi'nin 4/2/2010 tarihli ve E.: 2007/98, K.:2010/33 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir.)

Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararından sonra, 11/02/2011 tarih ve 2011/14 sayılı Etik Kurulu Kararıyla "etik ihlale ilişkin Kurul kararlarının isim, açık unvan ve yer belirtilmeksizin Resmî internet sitesinde yayımlanmasına" karar verilmiş olup, karardan sonra on adet etik davranış ilkelerine aykırılık kararı Resmî internet sitesinde yayımlanmıştır. Kurul'un aldığı bu karar, Anayasa Mahkemesi'nin ortaya koymuş olduğu sakıncaları giderecek şekilde ele alındığı görülmektedir. Ne var ki söz konusu Etik Kurulunun Kararının iptali istemiyle de Ankara 2. İdare Mahkemesine dava açılmıştır. Açılan bu dava üzerine 15/03/2012 tarih ve 2012/18 sayılı Kurul kararı ile kararların dava sonuçlanana kadar internet sitesinde yayımlanmasına ara verildiği görülmektedir. Ankara 2. İdare Mahkemesi 20.12.2012 tarih ve E. 2011/2244, K.

2012/2331 sayılı kararında, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kararlarının Resmî internet sayfasında yayımlanmasına ilişkin kararda hukuka aykırılık bulunmadığı yönünde karar vererek gerekçesinde şu ifadelerle yer vermiştir:

“Kurulun etik ihlal kararlarının yayımlanmasındaki en temel amacının etik dışı davranışların kamuoyunda paylaşılması suretiyle kamu görevlilerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde davranmalarını teşvik etmek olduğu, kişilerin ve kurumların sorumluluğunu geliştirmenin amaçlandığı görülmekle, bahsedilen 11/02/2011 tarih ve 2011/14 sayılı Kurul Kararında ve buna bağlı olarak davacı hakkında etik ihlali kararının Resmî internet sitesinde yayımlanmasına ilişkin kararda hukuka aykırılık bulunmamaktadır.”

Bu kararla Kurulun kamu görevlileriyle ilgili almış olduğu etik ihlal kararlarının kurumsal internet sayfasında yayımlanmasını yasal olarak engelleyici bir durumun kalmadığını söylemek mümkündür.

Mahkemenin, karar gerekçesinde de belirtildiği gibi, kamu görevlilerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde davranmalarını teşvik etmek amacıyla etik dışı davranışlara ilişkin ihlal kararlarının kamuoyu ile paylaşılmasına ihtiyaç vardır. Etik ihlal kararlarının Kurul’un Resmî internet sayfasında yayımlaması bu amaca hizmet edecektir. Nitekim Kurul tarafından alınan 15/12/2014 tarih ve 2014/67 sayılı kararda, etik ihlal kararlarının ad, soyad, açık unvan, kurum ve yer belirtilmeksizin Kurulun Resmî internet sayfasında yayımlanmasına karar verilmiş ve 12/01/2015 tarihinden itibaren kararlar yeniden yayımlanmaya başlanmıştır. (Aydın ve Barutçu, 2015, 13)

Etik Kurulun, ihlal kararlarının tek yaptırımı olan Resmî Gazete’de yayımlanması, Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasaya aykırı olarak değerlendirilmiş, böylece bu karardan sonra Kurulun herhangi bir yaptırımı kalmamış, bir denetim organından ziyade, bir düzenleme ve eğitim organı niteliği taşır haline gelmiştir. Ancak, yaptırımının iptal edilmesine rağmen Kurul’un, 3628 sayılı Kanun gereğince kamu görevlileri tarafından verilen mal bildirimlerini inceleyebilme, 657 sayılı Kanunun 29. maddesindeki hediye alma yasağının kapsamını belirleme ve kamuda Genel Müdür ve üstü seviyedeki üst düzey görevlilerce alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden isteme gibi yetkileri de bulunmaktadır (Akgün, 2007: 100).

Anayasa Mahkemesi’nin verdiği bu iptal kararı, etiğin kamuoyu denetimini ve etkisini ortadan kaldırmıştır (Eryılmaz, Biricikoğlu 2011: 40). Akdeniz, bu durumu

şöyle yorumlamıştır (2016: 65): “Mevcut durumda Kurul, genel müdür ve üstü düzeydeki kamu görevlileri hakkında kararlar almakta ve ilgili makam ve kişilere bildirmektedir. Yani Kurul kararları yalnızca bir tespitten ibaret olup kamu görevlilerini caydırıcı, doğrudan o işlem ve eylemleri önleyici bir fonksiyonu bulunmamaktadır. Bu durum ise Kurul’un Etik Davranış İlkeleri çerçevesinde inceleme yapması görevinin sorgulanır hale gelmesine neden olmaktadır. Etkili olmayan kararın kamu görevlileri tarafından yeterince dikkate alınması da mümkün olmamakta ve dolayısıyla Kurulun inceleme fonksiyonunu etkili şekilde icra etmesini güçleştirmekte, etkinliğini azaltmaktadır.”

3.3.7. Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları

Hakkında Yönetmelik

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, (KGEKY) Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanunu’nun 3 üncü ve 7 inci maddelerine dayanılarak hazırlanmıştır. Yönetmelik ile kamu görevlilerinin kamu hizmeti sunumlarında uymaları istenen etik davranış ilkeleri belirlenmiştir. Bu ilkeler; Türk Kamu Yönetiminde kamu görevlilerinin görevlerini ifa ederken uymaları gereken üst normlar olması bakımından önem taşımaktadır. Daha önce kamu yönetimi sistemimiz içerisinde bu şekilde topluca düzenlenmiş etik kodlar bulunmamaktaydı ve yapılan düzenlemeler mevzuat hükümleri içerisine dağınık vaziyetteydi. Yönetmelik ile yasalarda dağınık halde bulunan etik davranış ilkeleri tek bir noktada toplanmış olmaktadır. Etik ilkeler, kabul edilebilir uygulanması istenen davranışları tanımlayan sistemli gayretlerdir (Plant 2001: 309) ve kamu görevlilerinin kurum içindeki davranışlarına kılavuzluk eden ahlaki davranış biçimlerini barındıran yazılı, açıklayıcı ve Resmî nitelikte belgelerdir (Schwartz 2001: 248). Etik davranış ilkeleri ve etik davranış kodları, kamu görevlilerine gündelik işlerinde nasıl davranmaları gerektiğini gösteren ve kamu görevlilerine rehberlik eden bir işlev görmektedir (TÜSİAD 2005b: 99).

Zaman zaman mevzuatta yer alan düzenlemelerin yetersiz kaldığı durumlarda bu boşluk etik davranış ilkeleri ile düzenlenmekte, belli bir statüye tâbi sahip kamu görevlilerinin nasıl davranmaları gerektiği yönünde kurallar koymaktadır (TBMM 2003). Etik davranış ilkeleri genel olarak, etik kodlarla ilgili olan yasaları, davranış

kalıplarını, ek rehberlik yapacak şekilde yazılı hale getirilip sistemleştirilir (Yüksel 2011: 623).

Etik ilke ve etik davranış kodları; özlü, basit ve esnek yapıları, açık ve anlaşılır yapılarıyla kamu yönetiminde çıkar çatışması politikasının standartlarını açıklamalı, özellikle yaşanan toplumsal ve siyasi değişiklikler neticesinde ortaya çıkan yeni sorunlara yönelik olarak spesifik çözümler getirmelidir. İdeal etik davranış kodlarının yapısında bulunması gereken özellikler şu şekilde sıralanabilir (TÜSİAD 2005a: 157-159): Etik kodların, hazırlanması aşamasında ve sonrasında değişen şartlara uyum süreçlerinde mümkün olduğunca toplumsal katılımın sağlanması önemlidir. Çünkü kamu yönetimindeki etik ilke ve değerler toplumun tamamını ilgilendirmektedir. Yine hazırlık aşamasında etik ilkelerin taslaklarında kamu personelinin yorum, talep, eleştiri ve değerlendirmelerini dikkate almak gereklidir. Etik davranış ilkeleri ve etik kodların olabildiğince basit, anlaşılır bir biçimde yazılmalıdır. Etik davranış ilkeleri hazırlanması sonrasında bunların mutlaka eğitim, denetim ve yaptırım mekanizmalarıyla desteklenmeleri gereklidir. Etik kodların, kamu yönetiminde üst düzey görevlerde bulunan görevlilerinin tabi olacakları daha katı düzenlemeler getirmelidir. Etik Kurulunca hazırlanan etik yönetmelik her ne kadar olması gereken şartları tam olarak sağlamamış olsa da ülkemiz Kamu Yönetimi bakımından uyulması gereken etik davranış kodlarını belirlemesi noktasında büyük önem taşımaktadır.

Bu durum, Yönetmeliğin amacının belirtildiği ilk maddesinde “...kamuda etik kültürü geliştirmek, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken Etik Davranış İlkeleri’ni belirlemek...” şeklinde ifa edilmektedir. Bununla birlikte Yönetmeliğin 23 üncü maddesinde; “Kamu görevlileri, görevlerini yürütürken bu Yönetmelikte belirtilen Etik Davranış İlkeleri’ne uymakla yükümlüdürler. Bu ilkeler, kamu görevlilerinin istihdamını düzenleyen mevzuat hükümlerinin bir parçasını oluşturur” hükmü uyarınca kamu yönetiminde görev yapan personelin bu yönetmelikteki ilkelere uymakla yükümlü olduğu açıkça kayıt altına alınmıştır. Etik ilkelere tabi olan bir yönetim sisteminin başlangıcında ilk aşama genellikle etik kodların belirlenmesi sürecidir (Uzun 2017: 112).

3.3.8. Etik Davranış İlkeleri

Yönetmelik’in “Etik Davranış İlkeleri” başlığı altında 18 adet etik davranış ilkesi bulunmaktadır. Bu etik davranış ilkeleri şunlardır:

3.3.8.1. Görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci

Kamu hizmeti, kamu sektörü tarafından veya kamunun gözetimi ve denetimi altında vatandaşların ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla üretilen veya sunulan mal ve hizmetleri (Eryılmaz 2012: 10) kapsamaktadır. Kamu yönetiminin varlık sebebi ve asli unsuru kamu hizmetinin bulunmasıdır ve kamu hizmeti sunumunun olmadığı bir toplumda kamu yönetiminden de bahsedilemez (Akçakaya, Aksakallıoğlu 2017: 42). Bir hizmetin kamu hizmeti olarak sayılabilmesi için iki şart bulunması gerekir. Bunlardan ilki, bu hizmetin mutlaka topluma yöneltilmiş ve kamuya yararlı olması gerekir. İkinci şart ise Gözübüyük'e göre (2006: 28) sunulan bu hizmetin kamu sektörünce veya kamunun sıkı kontrolü altında özel sektörcü yürütülmesidir. Kamu hizmetlerine egemen olan ilkeler ise; eşitlik, tarafsızlık, süreklilik, değişkenlik ve değişen şartlara uyumdur. (Karahanoğulları 2002: 230; Gözler 2007: 518-524).

Yönetmeliğin 5 inci maddesinde görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilincini kısaca: “Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; sürekli gelişimi, katılımcılığı, saydamlığı, tarafsızlığı, dürüstlüğü, kamu yararını gözetmeyi, hesap verebilirliği, öngörülebilirliği, hizmette yerindeliği ve beyana güveni esas alırlar” şeklinde tanımlanmıştır (KGEKY, md.5). Kamu görevlileri, görülen hizmetin kendilerinden hizmet bekleyen tüm vatandaşlar için kamusal bir hak olduğunun bilinci ile görevlerini yerine getirmelidirler. Bu amacı gerçekleştirmek için kamu görevlilerinin, sunulan hizmetin herkes için kaliteli, yararlı ve saydam bir şekilde nasıl ifa edilebileceği noktasında kendilerini yenileme ve geliştirme çabası içinde olmaları gerekir.

3.3.8.2. Halka hizmet bilinci

Kamu görevlileri bireysel çıkarlarından önce kamunun çıkarını düşünmeli, kamu yararını gözetmeli ve halka hizmet etme bilinciyle hareket etmelidir. Bunu yaparken, halkın günlük yaşamını kolaylaştırmayı, ihtiyaçlarını en etkin, hızlı ve verimli şekilde karşılamayı, hizmet sunumunda kaliteyi yükseltmeyi, halkın memnuniyetini artırmayı, hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklı olmayı amaçlamalıdır (Etik Rehberi 2016: 30). Kamu kurumları tarafından sunulan mal ve hizmetlerde verimliliği gerçekleştirmek ve hızlı bir şekilde hizmet verebilmek için kurumların öncelikli hedefinin kamusal ihtiyaçlara uygun şekilde belirlenmesi gerekir.

3.3.8.3. Hizmet standartlarına uyma

Kamu hizmetleri, etkin, verimli ve şeffaf bir şekilde sunulmalı bununla birlikte hızlı, kaliteli, basit şekilde ve en düşük maliyetle yerine getirilmelidir. Kamu kurumlarına müracaat eden vatandaşlar, zaman zaman iş ve işlemler için hangi belgelerin gerektiğini, nereye ve nasıl müracaat edecekleri konusunda fazla bilgi sahibi değildirler. Kamu görevlilerinin, bu gibi durumlarda vatandaşlara yardımcı olması bir etik davranış ilkesidir. Kimi durumlarda vatandaşlar, almak istedikleri hizmetin standartlarını bilmediklerinden işlerini hızlandırmak için kamu kurumlarında iş takipçisi gibi etik dışı yollara sapmaktadırlar.

Vatandaşların kamu kurumlarındaki işlerini herhangi bir aracıya ihtiyaç duymadan kendilerinin takip edebilmelerini sağlamak amacıyla öncelikle kamu kurumlarının hizmet standartlarını ve iş süreçlerini belirlemesi ve bunları internet, afiş, levha, el ilanı, broşür gibi yönlendiriciler vasıtasıyla halka duyurması gerekmektedir (Etik Rehberi 2017: 32). Hizmet standartlarının ve iş süreçlerinin belirlenmesi kadar, belirlenen hizmet standartlarına ve iş süreçlerine uygun hizmet sunulması da önemlidir. Kamu hizmetlerinin hızlı, basit ve herkese aynı kalitede sunulabilmesi, başka bir ifadeyle tüm toplumun bu hizmetlerden eşit şartlarda yararlanabilmesi Kamu Yönetiminde etğin önemli ilkelerinden birisidir.

Kamu sektörünün sunduğu aynı türdeki mal ve hizmetlerden yararlanacak vatandaşlardan farklı belgeler talep etmesi adalet ve eşitlik ilkelerini zedeleyen hususlardır. Kamu kurumlarında hizmet standartlarının belirlenmesi ve kamu görevlilerinin de belirlenen hizmet standartlarına uyması herkesin aynı standart ve kalitede hizmetten yararlanması mümkün olabilecek; tanıdık ve eş dost arayışlarına gerek kalmayacaktır (Kayacı, 2020:88)

3.3.8.4. Amaç ve misyona bağlılık

Kamu kurumlarının varlık sebebi, kamusal görev ve sorumlulukları yerine getirmektir. Bu amacı gerçekleştirmek için yasal ve idari düzenlemeler ve hazırlanan plan ve programlarda somutlaşmakta ve kurumlar buna göre hareket etmektedir. Bu açıdan ele alındığında amacı olmayan bir kurumun olması düşünülemez. Misyon bir kurumun var oluş sebebidir. Kurumun ne yaptığını, nasıl yaptığını ve kimin için yaptığını açıkça ifade eder. Stratejik plana temel teşkil eden misyon bildirimi,

kurumun sunduğu tüm hizmetler ile gerçekleştirdiği tüm faaliyetleri kapsayan bir şemsiye kavramdır (Devlet Planlama Teşkilatı 2018: 32). Misyon, stratejik planlama süresince yapılacak faaliyetleri ve analizleri yönlendirmede etkili bir rehber olup faaliyetler arası eşgüdümü sağlamaya ve amaçlara sadık kalınarak strateji belirleme faaliyetlerinin yürütülmesine yardımcı olur (Özgür 2004: 7).

Kamu personelinin ana görevi kurumlarınca belirlenmiş misyon ve amaçlara uygun hareket etmek ve bunları gerçekleştirmeye çalışmaktır. Yönetmeliğin 8 inci maddesi amaç ve misyonu: “Kamu görevlileri, çalıştıkları kurum veya kuruluşun amaçlarına ve misyonuna uygun davranırlar. Ülkenin çıkarları, toplumun refahı ve kurumlarının hizmet idealleri doğrultusunda hareket ederler” şeklinde ifade edilmiştir.

3.3.8.5. Dürüstlük ve tarafsızlık

Kamu görevlileri genel olarak;

“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” (Etik Rehberi 2017: 38)

ilkesine tabidirler. Kamu görevlileri görevlerini yaparken tarafsız bir şekilde yapmalıdırlar (Gözler 2007: 630) Kamu görevlileri bir siyasi partiye üye olamayacakları gibi, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta da bulunamazlar; hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı açıklamalarda ve eylemlerde bulunamazlar ve bu eylemlere katılamazlar (Eryılmaz 2012: 341).

Kamu Yönetimi mevzuatı içerisinde bazı hizmetler ayrıntılı olarak düzenlenmişken bazılarında sadece genel ilkeler sayılıp hizmetin ayrıntılarını belirleme yetkisi yönetime bırakılmıştır. Böylesi durumlarda kamu görevlilerine takdir yetkisi tanınmaktadır. Takdir yetkisi “İdarenin belli bir konuda karar alıp almama veya birden fazla karar arasında seçim yapma imkânı” (Gözler 2007: 340) olarak tanımlanabilir. Yönetmeliğin 9 uncu maddesi takdir yetkisinin kullanımını: “Kamu görevlileri, takdir yetkilerini, kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda, her türlü keyfilikten uzak, tarafsızlık ve eşitlik ilkelerine uygun olarak kullanırlar” şeklinde

tanımlamıştır (KGEKY,md.9). Kamu idaresi kararlarında ve uygulamalarında takdir yetkisini “keyfi” olarak kullanılmamalıdır. Takdir yetkisi kullanılırken; yasal sınırlar içerisinde eşitlik ilkesi çerçevesinde, kamu yararı ve yapılacak hizmetin gerekleri dikkate alınmalıdır (Gözübüyük 2006: 332). Kamu görevlileri, takdir yetkisini kullanarak sorunu çözmeye çalışmak yerine, ‘kanunlar böyle emrediyor, benim yapacağım bir şey yok’ diyerek işin içinden çıkması etik ilkelerle bağdaşmaz. Aynı şekilde, sorumluluktan kaçmak amacıyla takdir yetkisini kullanmamak da etik bir davranış olmayacaktır. Kamu görevlileri, karşılaştıkları bir sorunun çözümü için uygun bir kural bulamadıklarında, inisiyatif kullanmaktan kaçınmamalı, çözümsüzlüğü ya da hayır demeyi tercih etmemeli, sorunu üst makamlara havale etmek yerine konuya bir çözüm bulmalıdırlar (Kayacı 2020:90)

Son olarak kamu görevlileri, tüm siyasal iktidarlara eşit mesafede ve tarafsız olarak görev yapmak ve seçimle iş başına gelen kişi ve kurumlarca belirlenen kamu politikalarını uygulamakla görevlidirler. Kamu görevlileri, aynı görüşte olmasalar bile, halkın seçtiği temsilcilerce mevzuata uygun olarak belirlenen politikaları uygulamak zorundadırlar. Kamu görevlileri, kamu makamlarının mevzuata uygun politikalarını, kararlarını ve eylemlerini engelleyemezler (Etik Rehberi 2017: 40–41).

3.3.8.6. Saygınlık ve güven

Vatandaşların kamu yönetimine güven duymasında; kamu idaresinin yapısı, fonksiyonları ve işleyişinin yanında kamu hizmetlerinin halkın ihtiyaçlarına uygunluğu son derece önemlidir. Kamu kurumlarının kamu yararını gözeterek işlerini doğru yapması, toplumun kamu yönetimine güven duymalarının temelini oluşturmaktadır (Yıldırım 2010: 2). Bir mesleğin hak ettiği değere ve saygınlığa ulaşabilmesinin yanında, sunulan hizmetin kalitesinin sağlanabilmesi için o meslek mensuplarının mesleki etik kurallarına ve toplumun değer yargılarına uygun tutum ve davranış sergilemeleri gerekir. (Yıldız 2010: 160). Ayrıca etik dışı davranışlar kamu yönetiminin ciddi manada itibar ve güvenilirlik zafiyeti yaşamalarına neden olmakta; toplum nezdinde kamu yönetimin imajı zedelenmektedir (Gökçe ve Örselli 2011: 48).

Yönetmeliğin 10 uncu maddesinde saygınlık ve güven: “Kamu görevlileri, kamu yönetimine güveni sağlayacak şekilde davranırlar ve görevin gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını davranışlarıyla gösterirler. Halkın kamu hizmetine güven

duygusunu zedeleyen, şüphe yaratan ve adalet ilkesine zarar veren davranışlarda bulunmaktan kaçınırlar” (KGEKY, md.10) şeklinde tanımlanmıştır.

“Kamu yönetimine ve kamu görevlilerine güven, herhangi bir organizasyona veya bireye karşı duyulan güvenden çok daha önemli bir konudur. Kamu yönetiminin varlık sebebi kamu yararına hizmettir. Kamu yararı kavramı ise; siyasal ve toplumsal gerçekliklerle bağlantılıdır. Toplumsal gereksinimlerin karşılanması kadar toplumun çıkarlarının korunması kamu yararının konusunu oluşturur. Bu yüzden bir kamu kurumuna ve onun faaliyetlerine karşı vatandaşlarda meydana gelecek bir inanç kaybı, herhangi bir şeye karşı duyulan güvensizliğe göre çok daha ağır sonuçlar doğuracaktır” (Yıldırım 2010: 13).

Halk nezdinde devletin temsilcileri olarak görülen ve kendilerinden kamu yararı doğrultusunda hareket etmeleri beklenen kamu görevlileri eylem ve işlemlerinin sonuçlarını öngörerek davranmalıdırlar. Güveni ve saygınlığı azaltacak her türlü keyfi davranışlardan, hakaret ve tehdit edici uygulamalardan uzak durmaları toplumun kamu görevlilerinden beklentisidir.

3.3.8.7. Nezaket ve saygı

Kamu hizmetleri, kamu imkan ve kaynakları kullanılarak yerine getirilmektedir. Vatandaşlar, düşük maliyetli ve kaliteli hizmet alma hakkı ve beklentisiyle vergilerini kamu görevlilerine emanet etmektedir. Bu bağlamda kamu hizmeti bir ‘emanettir’. Kamu görevlileri, bu emanetin şuurunda olarak, topluma hizmet etmeli, meslektaşlarına ve hizmetten yararlananlara karşı sabırlı, nazik, saygılı ve güler yüzlü olmalıdır (Kayacı 2020:93). Nezaket ve saygı, bir etik davranış ilkesi olması gerektiği kadar aynı zamanda hizmet kalitesinin sağlanmasının şartlarından (Sezer, Sarı 2017: 210). Son kertede devlet temsilcisi olarak görülen kamu görevlilerinden, hizmet bekleyen halka karşı bireyselliğin getirdiği olumsuz davranışlardan uzak durarak kurumsallığın getirdiği nezaket ve saygı kuralları çerçevesinde davranması beklenir.

3.3.8.8. Yetkili makamlara bildirim

Yönetmeliğin 12 inci maddesi uyarınca kamu görevlileri, etik davranış ilkelerine aykırı eylemlere tanık olduklarında veya yasadışı iş ve eylemlerde bulunmaları talep edilmesi halinde veya bu tür bir eylem ve işlemde haberdar olduklarında durumu yetkili mercilere bildirmek zorundadırlar (KGEKY, md.12).

Etik davranış ilkelerine aykırı eylemler, özellikle yolsuzluk, rüşvet gibi olumsuz davranışlar gizlilik içerisinde yürütülür, bundan dolayı da tespit edilmesi ve ortaya çıkarılması çok zordur. Bu tür bir eylem içerisinde bulunanlar her türlü ayrıntıyı dikkate aldıkları için denetim yollarıyla tespit edilmeleri çok kolay olamamaktadır. Kamu yönetiminde etik ilke ve değerleri merkeze alan bir yönetimin oluşturulmasıyla bu kişilerin ihbar edilmesiyle söz konusu olayların açığa çıkartılması mümkün olabilmektedir (Etik Rehberi 2017: 47).

Mevcut örgüt kültürü içerisinde ihbarda bulunanlara, ‘gammaz’, ‘ispiyoncu’, gibi sıfatlar yakıştırılarak dışlanmaktadır. Bu durum genellikle, ihbarda bulunan kişinin, kamu yararından daha çok başkalarına ‘iftira atma’ veya ‘çamur atma’ suretiyle kişisel bir menfaat kazanacağı düşüncesinden kaynaklanmaktadır.

Türk Kamu Yönetimi’nde, kişisel bir menfaat sağlamak için yapılan ihbarlar oldukça fazladır. Kamu görevlileri, kimi zaman yükselebilmek için, kişisel yeteneklerini ön plana çıkarmaktan ziyade rakip olarak gördüğü kişileri lekeleme, onları gözden düşürme yoluna başvurabilir. Yine kamu görevlilerinin ihbar ve şikayet mekanizmalarını harekete geçirme amaçlarından biri de bir şekilde kendilerini korumaktır. Bu durumda kamu görevlileri, kurumda ortaya çıkan usulsüzlükleri hemen açıklamamakta, konuya ilişkin bilgi ve belgeleri, ileride kullanmak düşüncesiyle saklamaktadırlar (Kayacı 2020:95). Görüldüğü gibi, ihbar ve şikayet yollarına başvurmak çoğu zaman kişisel bir çıkar sağlama amacıyla kullanılmaktadır.

Bu mekanizmaların etik dışı uygulamalara karşı kullanılması amaçlanmasına rağmen, kendileri birer etik dışı yollara dönüşebilmektedir.

İhbar ve şikayet mekanizmalarının Kamu Yönetimi’nde etkin olabilmesi için büyük riskler olarak bu yola başvuran personelin hassasiyetle korunması gerekmektedir. İhbar ettikten sonra kamusal yoldan korunmayacağına veya herhangi bir şekilde zarar göreceğine inanan kamu personeli, doğal olarak ihbar veya şikayette bulunmayacak, yapılan etik dışı uygulamaya veya eyleme seyirci kalacaktır. Bu ise kamu kaynaklarının ve kamu yararının bilerek ve isteyerek heba edilmesi durumunu ortaya çıkaracaktır.

3.3.8.9. Çıkar çatışmasından kaçınma

Yönetmeliğin 13 üncü maddesinde 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 hali” şeklinde ifade edilmiştir (KGEKY, md.13). Kamu görevlilerinin dürüst, adil ve tarafsız biçimde görevlerini yerine getirmeleri, özel çıkar ve ilişkilerinin kamu hizmetinin sunumu sırasında alınacak kararlara zarar vermemesi temel bir beklentidir. Kamu görevlilerinin çıkar çatışmalarının başarılı bir şekilde yönetilmemesi, vatandaşların kamu yönetimine duydukları güveni aşındıracaktır (Uzun 2017: 117). Çıkar çatışması “kamu görevlisinin sorumlulukları yerine getirirken, kararlarının veya eylemlerinin uygun olmayan bir şekilde etkilenmesiyle ortaya çıkan, kamu yararı ile özel çıkarlar arasındaki çelişme halidir” (OECD 2003: 24).

Çıkar çatışması ile yolsuzluk arasında çok yakın bir ilişki olmakla birlikte, çıkar çatışması yolsuzluğu ifade etmez. Bununla birlikte, kamu görevlisinin şahsi çıkarları nedeniyle yaptığı uygun olmayan davranışı bir biçimde yolsuzlukla sonuçlanabilir. Esas olarak, çıkar çatışmasının bulunduğu bir durumda, kamu görevlisinin şahsi çıkarları Resmî görevlerini eşit, tarafsız ve nesnel bir şekilde yerine getirmesini etkileyecektir” (Gençkaya 2009: 5). Kamu yönetiminde ve kamu görevlileri arasında çıkar çatışmasına sık rastlanmasının yönetsel anlamdaki sebepleri arasında, kamu yönetiminde etkin bir kontrol mekanizmasının bulunmaması ve yönetimde şeffaflığın göz ardı edilmesi sayılabilir.

Kamu görevlileri arasında maaş adaletsizlikleri çıkar çatışmasına yol açan ekonomik nedenler olarak gösterilebilir. Kamu görevlilerinin görevleri nedeniyle hediye almasının doğal karşılanması, gerekli olan şikâyet ve ihbarcılık sisteminin gelişmemesi ve yanlış algılanması gibi nedenler, çıkar çatışmasının yaygınlaşmasında etkili olan toplumsal ve kültürel faktörlerdir. Çoğunlukla kamu imkan ve kaynaklarını kullanan kamu görevlisi etik dışı davranışlara ve çıkar çatışması durumlarına hırsı ya da açgözlülüğü yüzünden karışmaktadır. Kamu görevlilerinin daha fazla saygı ve itibarı hak ettiğini düşünmesinin yanı sıra buna uygun olarak kendini ispatlamak amacıyla etik dışı davranışlara yönelmesi mümkündür (Usta 2013: 33–59).

Kamu görevlileri, çıkar çatışmasında bireysel sorumluluğu bulunmaktadır. Bu çerçevede kamu görevlilerinin çıkar çatışmasının doğabileceği durumu genellikle bilen kişiler oldukları için, çıkar çatışması konusunda dikkatli davranmaları ve kendilerini bu durumlardan uzak tutmaları gerekir (Etik Rehberi 2017: 52). TÜSİAD yayımlamış olduğu raporda kamu yönetiminde çıkar çatışmasını önüne geçmek için şu önlemlerin alınmasını tavsiye etmiştir;

- (1) Özel çıkar ile kamu çıkarının çatışabileceği tüm alanlarda kamu görevlisinin nasıl davranacağını belirten kurallar yasal olarak belirtilmelidir.
- (2) Kamu görevlisinin kendisinin ya da yakınlarının özel çıkarlarının olduğu alanlardan uzak kalması sağlanmalıdır.
- (3) Çıkar çatışmasının ortaya çıktığı durumlarda özel çıkar elde eden kamu görevlisinin ihbar edilmesini sağlayan iyi işleyen bir ihbar mekanizması kurulmalıdır.
- (4) Çıkar çatışmasından menfaat sağlayan kamu görevlisi mutlaka cezalandırılmalı, işlenen suça bağlı olarak memuriyetten dahi çıkarılmalıdır (TÜSİAD, 2005a: 164).

3.3.8.10. Görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması

Yönetmeliğin 14 üncü maddesinde görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması:

“Kamu görevlileri; görev, unvan ve yetkilerini kullanarak kendileri, yakınları veya üçüncü kişiler lehine menfaat sağlayamaz ve aracılıkta bulunamazlar, akraba, eş, dost ve hemşeri kayırmacılığı, siyasal kayırmacılık veya herhangi bir nedenle ayrımcılık veya kayırmacılık yapamazlar” (KGEKY, md.14)

şeklinde tanımlanmıştır. Kamu görevlisinin görev ve yetkilerini menfaat sağlamak amacıyla kullanması çok sık görülen önemli bir etik davranış ilkesi ihlal durumudur. Bu konuda genel ilke ise kamu görevlilerinin görev ve yetkilerini kullanarak kendilerine veya yakınlarına herhangi bir menfaat sağlamamalarıdır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu yayımlamış olduğu “Etik Rehberi’nde” Görev yetki ve unvanların menfaat sağlama için kullanımının çeşitleri şu şekilde sıralanmıştır: (Etik Rehberi 2017: 58–62).

- (1) Görev ve yetkilerin kendisine veya yakınlarına menfaat sağlamak amacıyla kullanılması.
- (2) Kamu görevlisinin görev ve yetkisini kullanarak kamu hizmetine girişte ve yükselmelerde yakınlarını kayırması.
- (3) Kamu görevlisinin yaptığı iş için ücret talep etmesi.

- (4) Kamu görevlisinin görev, unvan ve yetkisini kullanarak ticaret yapması, vakıf, dernek veya spor kulübü adına yardım ve bağış talep etmesi.
- (5) Kamu görevlisinin görevi sırasında elde ettiği bilgileri kendisine veya yakınlarına çıkar sağlamak amacıyla kullanması. Bu konu Yönetmeliğin 14 üncü maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir: “Kamu görevlileri, görevlerinin ifası sırasında ya da bu görevlerin sonucu olarak elde ettikleri Resmî 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”.
- (6) Kamu görevlisinin seçimlerde kamu imkanlarını kullanması ya da kullandırması.

3.3.8.11. Hediye alma ve menfaat sağlama yasağı

Hediye alma yasağı Yönetmelik’te en ayrıntılı biçimde düzenlenen etik davranış ilkesidir. “Türk Kamu Yönetimi mevzuatında kesinlikle yasaklanmış olmasına rağmen, bazı kamu görevlilerinin yılbaşı, bayram ve benzeri özel günler bahane edilerek, iş sahiplerinden ya da mesai arkadaşlarından zaman zaman hediye aldıkları gözlemlenmektedir. Kamu görevlilerine verilen veya kamu görevlilerince alınan hediyeler, kamuoyu nezdinde etik tartışmalara yol açmakta, kamuda yozlaşmaya, kamu görevlilerinin eleştirilmesine, kamu yönetimi ve yöneticilerine duyulan itibar ve güvenin sarsılmasına neden olmaktadır. İlk bakışta kimi zaman önemsiz gibi görünen ve bu nedenle göz yumulan hediyeler, çoğu zaman kamu görevlisinin tarafsızlığını, kararlarını ve görevlerini etkileyebilmekte, adeta ‘bubi tuzağına’ dönüşmektedir” (Etik Rehberi 2017: 64). Yönetmelik’in 15 inci maddesinde düzenlenen hediye alma yasağı; “kamu görevlisinin tarafsızlığını, performansını, kararını veya görevini yapmasını etkileyen veya etkileme ihtimali bulunan, ekonomik değeri olan ya da olmayan, doğrudan ya da dolaylı olarak kabul edilen her türlü eşya ve menfaat” (KGEKY, md.15) şeklinde tanımlanmıştır. Kamu yönetiminde temel ilke, kamu görevlisinin hediye almaması ve kamu kaynaklarını kullanarak hediye vermemesidir.

Hediye, kamu görevlisinin görevi nedeniyle ilişkide bulunduğu kişilerden ekonomik bir değer kendisine verilmesini istemesi ya da bu tür değerli şeyleri kabul etmesi şeklinde ifade eder (Gençkaya 2009: 7). Hediye alıp verme konusunda toplumsal hayatın görgü kuralları ile kamu görevinin Resmî kuralları arasında bir çatışma bulunmaktadır. Hediye alan kamu görevlisi, verilen hediye değerinden bağımsız olarak, hediye veren kişiye karşı kendisini sorumlu veya borçlu hissedebilir

(Taşçı 2012: 123). Kamu görevlisinin bu gibi durumlarda vereceği kararın sağlıklı olmama riski bulunmaktadır. Hediye ve rüşvet genellikle, birbirine karıştırılan iki kavramdır. Türk Ceza Kanunu’nda “görevinin ifasıyla ilgili bir işi yapması veya yapmaması için, doğrudan veya aracılar vasıtasıyla, bir kamu görevlisine veya göstereceği bir başka kişiye menfaat sağlama” şeklinde tanımlanmıştır. Buna göre, kamu görevlisinin kabul ettiği her türlü hediye rüşvet olarak tanımlandığı görülmektedir. Hediye alma Devlet Memurları Kanunu’nun ‘hediye alma ve menfaat sağlama’ başlıklı 29 uncu maddesinde de açık bir biçimde yasaklanmıştır.

Yönetmelik, hediye alma yasağı kapsamına girmeyen istisnaları şu şekilde sayılmıştır. Buna göre;

- (1) 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.
- (2) Kitap, dergi, makale, kaset, takvim, cd veya buna benzer nitelikte olan hediyeler.
- (3) Halka açık yarışmalarda, kampanyalarda veya etkinliklerde kazanılan ödül veya hediyeler.
- (4) Herkese açık konferans, sempozyum, forum, panel, yemek, resepsiyon veya buna benzer etkinliklerde verilen hatıra niteliğindeki hediyeler.
- (5) Tanıtım amacına yönelik, herkese dağıtılan ve sembolik değeri bulunan reklam ve el sanatları ürünleri.
- (6) Finans kurumlarından piyasa koşullarına göre alınan krediler hediye niteliğinde sayılmamıştır ve kabul edilmesinde bir mahsur yoktur.

Yönetmelik, hediye alma yasağının kapsamında bulunan hususları şu şekilde açıklamıştır. Buna göre:

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

- (2) Taşınır veya taşınmaz mal veya hizmet satın alırken, satarken veya kiralarken piyasa fiyatına göre makul olmayan bedeller üzerinden yapılan işlemler.
- (3) Hizmetten yararlananların vereceği her türlü eşya, giysi, takı veya gıda türü hediyeler.
- (4) Görev yapılan kurumla iş veya hizmet ilişkisi içinde olanlardan alınan borç ve krediler.

Ayrıca, Yönetmelikte hediye alma yasağı kapsamına dâhil edilmeyen durumlar da sayılmıştır. Bu istisnalar ise şöyledir (Yüksel, 2005: 354-355): 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 reklâm ürünleri ile el sanatları ürünler...

3.3.8.12. Kamu malları ve kaynaklarının kullanımı ve savurganlıktan kaçınma

Kamu imkan ve kaynaklarının emanet bilinciyle kullanılması, kamuda görev yapan tüm çalışanların dikkate alması gereken önemli bir etik davranış ilkesidir. Kamuya ait kaynakların, binaların, taşıtların ve kamu mallarının özel bir amaçla kullanılması veya kullandırılması etik davranış ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir. Kamu malları ve kaynaklarının kullanımı ve savurganlıktan kaçınma ilkesi Yönetmelik'in 16 ıncı maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir:

“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”.

Bununla beraber, kamu görevlileri, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları ve kaynaklarının kullanımında israf ve savurganlıktan kaçınmalı, mesai süresini, kamu

mallarının, kaynaklarının, işgücünü ve imkanlarını kullanırken etkin, verimli ve tutumlu davranmalıdırlar.

3.3.8.13. Bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyan

“Kamu görevlileri, görevleri esnasında zaman zaman yetkileri olmamasına rağmen görev yaptıkları kurumları bağlayıcı vaatlerde veya açıklamalarda bulunabilmektedirler. Bu durum hem kurumları zor durumda bırakmakta hem de vatandaşlar boş yere beklenti içine sokulmaktadır. Bununla birlikte bazı kamu görevlileri ise, toplumu yanıltıcı, aldatıcı veya gerçek dışı beyanat verebilmektedir” (Kayacı 2020:103).

Bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyanla ilgili etik davranış ilkesi Yönetmeliğin 18 inci maddesinde: “Kamu görevlileri, görevlerini yerine getirirken yetkilerini aşarak çalıştıkları kurumlarını bağlayıcı açıklama, taahhüt, vaat veya girişimlerde bulunamazlar, aldatıcı ve gerçek dışı beyanat veremezler” (KGEKY, md.18) şeklinde tanımlanmıştır. Bu konuyla ilgili husus devlet memurları konusunda da düzenlenmiştir. Devlet Memurları Kanunu’nun 15 inci maddesine göre, kamu görevlileri, görevleri hakkında basına, haber ajanslarına veya radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç veremezler.

3.3.8.14. Bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık

Kamu yönetimi geleneksel olarak kamusal faaliyetlerini belirli bir gizlilik içinde yürütme eğilimindedir. Bunun arkasında yatan düşünce ise, kamu yönetiminin kamu çıkarlarının korunması düşüncesidir (Şengül 2005: 218). Bu tarz düşüncenin sonucunda ‘gizlilik’ ve ‘Resmî sır’ kavramları öne çıkmakta ve bunun sonucunda vatandaşların kamu yönetimini etkilemesi çok sınırlı kalmaktadır. Günümüz kamu yönetiminde bu düşüncenin yerini yeni kamu yönetimi olarak da ifade edilen; şeffaflık, açık, katılımcılık ve bilgi edinme gibi düşüncelerin sistemin egemen olduğu görülmektedir

Bilgi edinme, kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşların kamu kurumlarının görev icabı sahip oldukları bilgiye erişebilme hakkını ifade etmektedir (Uzun 2005: 230). Kamu kurumlarının sahip oldukları bilgi ve belgeleri sır olarak tutma eğiliminden kurtulup, vatandaşların istemiş oldukları bilginin erişime açılması bilgi edinme hakkını oluşturmaktadır. Kamu yönetiminin faaliyetlerini saydamlık ilkesine göre yürütebilmesinin ön koşulu yönetimde açıklığın bulunmasıdır (Demirel 2015:

146). “Açıklık ilkesi, yönetimin işlem ve eylemlerinin dış denetime tabi olmasını gerektirir. Saydamlık ise, yapılan eylem ve işlemlerin yakından bakıldığında dış denetimlerde bütün ayrıntılarıyla tamamen görülebilmesini öngörmektedir. Bu açılardan, kamu hizmetinin sunulmasında temel ilke saydamlık ve açıklık olmalıdır” (Balcı 2005: 26). Açıklık ve saydamlığı ilkelerine uygun düzenlemelerin temelinde; bilgi edinme hakkının hızlı bir şekilde uygulanması bulunur. Böylelikle hem kamuya ait olan bilgilerin kamu ile paylaşılması sağlanır hem de bir şekilde bireylerin devlet yönetimine katılıma imkanı sağlanmış olacaktır (Soykan 2007: 65).

Bilgi edinme, saydamlık ve katılımcılık ilkesi yönetmelikte; “Kamu görevlileri, kamu hizmetleri ile ilgili temel kararların hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve bu kararların uygulanması aşamalarından birine, birkaçına veya tamamına, aksine yasal bir hüküm olmadıkça, o karardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenecek olanların katkıda bulunmasını sağlamaya dikkat ederler” şeklinde düzenlenerek konunun önemine vurgu yapılmıştır.

Kamu yönetiminin açık ve saydam olmamasının neticesinde yozlaşma ve adam kayırma gibi etik dışı davranışların yaygınlaşmasına neden olmakta (Uzun 2005: 233) ve vatandaş bürokrasi karşısında savunmasız ve güçsüz hale getirmektedir (Eryılmaz 2012: 304). Saydamlığı ve şeffaflığı sağlamanın araçlarından biri olan vatandaşın bilgi edinme hakkı kamu yönetiminin sınırsız gücüne getirilen bir sınırlamadır. Böylece kamu yönetimiyle vatandaşlar arasında bir güven zedelenmesine sebep olabilecek olumsuz durumların önlenmesi mümkün hale gelecektir (Demirel 2015: 158).

Ülkemizde şeffaf bir yönetime geçiş, 2003 tarihinde kabul edilen Bilgi Edinme Hakkı Kanunun kabul edilmesiyle başlamıştır. Bu kanunun amacı, demokratik ve saydam yönetimin bir gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmasına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir. Kamu kuruluşlarının elindeki kayıtlarda bulunan her türlü veri, yazılı, basılı veya çoğaltılmış dosya, evrak, kitap, dergi, broşür, etüt, mektup, program, talimat, kroki, plan, film, fotoğraf, teyp, video kaseti, harita, elektronik ortamda kaydedilen her türlü bilgi, haber ve veri tarayıcıları, bu kanunun kapsamında verilmesi gereken bilgiler arasındadır.

Kamu kurumlarında kanunda belirtilen istisnalar dışında her türlü bilgi ve belgeyi, başvuranların talep etmesi halinde sunmak ve bilgi edinme başvurularını

etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere gerekli idari ve teknik altyapıyı oluşturmak zorundadırlar (Eryılmaz 2012: 304).

3.3.8.15. Yöneticilerin hesap verme sorumluluğu

Hesap verebilirlik kavram olarak; bir kişinin ya da grubun, yerine getirdiği eylem ve işlemlerden dolayı açıklama yapması veya cevap vermesini (Eryılmaz, Biricikoğlu 2011: 21), yöneticilerin kararlarından ve sonuçlarından sorumlu olmasını, gerektiğinde de ilgililere hesap vermesi gerektiğini ifade etmektedir (Erdoğan 2009: 23).

Kamu kaynaklarının amacına uygun bir şekilde kullanılabilmesi, etik ilkelerine aykırı davranışların en az düzeye indirilmesi ve kamu yönetimine güvenin artırılması amacıyla hesap verebilirlik son derece önemli bir etik ilkedir (Tutar, Altınöz 2015: 227). “Günümüz demokrasilerin temel özelliklerinden olan hesap verme sorumluluğu, genel olarak, başta hükümet olmak üzere kamu gücünün ve buna bağlı yetkilerini kullanan kişi veya kurumların kamuoyuna parlamentoya ve diğer yetkili kurum ve mercilere aldıkları kararlar, yürüttükleri faaliyetler ile ilgili açıklamada bulunma sorumluluğunu ifade etmektedir” (Taner 2011: 14). Kavram olarak hesap verebilirlik; siyasi, yönetsel ve toplumsal hesap verebilirlik olmak üzere çeşitli düzeylerde incelenebilmektedir (Eryılmaz, Biricikoğlu 2011, 26). Halkın temsilcileri aracılığıyla idare edildiği temsili demokrasilerde yönetenlerin topluma karşı hesap verme sorumluluğu siyasal hesap verebilirliktir (Kesim 2005: 270). Yargısal hesap verebilirlik; bireysel olarak kamu görevlilerinin örgütsel açıdan kamu kurumlarının yargı organlarına karşı hesap vermesidir (Eryılmaz, Biricikoğlu, 2011: 26).

Yönetsel boyuttaki hesap verebilirlik; kamu yönetiminde görev alan tüm kamu personelinin topluma karşı hesap verme sorumluluğu ile ilgili olup, kamu imkan ve kaynaklarının ne kadar iyi kullandıklarını açıklama yükümlülüğünü ifade etmektedir (Kesim 2005: 270). “Yönetsel hesap verme, kamu görevlilerinin üst yöneticilere karşı düzenli, belirli aralıklarla veya günlük olarak, yaptıkları işler konusunda hesap vermelerini ifade eder. Kamu yöneticileri ve görevlileri, mevzuatın, kurum politikalarının, direktiflerin ve hizmet standartlarının uygulanması konusunda üst yöneticilere karşı sorumludurlar” (Eryılmaz, 2012: 374–75).

“Kamu yönetiminde daha önceden belirlenmiş ilke ve süreçlere uygunluğun sağlanması amacıyla üst yöneticilerin alt düzeydeki görevlileri kontrol edebilmesi ve denetleyebilmesine anlayışına dayanan yönetsel hesap verebilirlik, kamu idaresinin bürokrasi üstündeki denetim ve kontrolü anlamına geldiği gibi kamu kurum ve kuruluş yöneticilerinin sorumluluğu altındaki bulundukları kurumdaki personeli üstündeki hiyerarşik denetimde bulunabilmesini de düzenler” (Taner 2012: 34).

Yönetmeliğin 20 nci maddesinde yöneticilerin hesap verme sorumluluğu ilkesi şu şekilde ifade edilmektedir: “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.” Bu açıdan yönetici kamu görevlilerinin yolsuzlukların önlenmesi ve etik kültürün yaygınlaşmasında konusunda rehberlik etmekle yükümlüdürler.

3.3.8.16. Eski kamu görevlileriyle ilişkiler

Eski kamu görevlileriyle ilişkiler yönetmeliğin 21 nci maddesinde “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” (KGEKY, md.21) şeklinde tanımlanmıştır. Buna göre Kamu görevlileri, görevlerinden ayrılmış eski kamu çalışanlarını sunulan kamu hizmetlerinden ayrıcalıklı bir şekilde faydalandıramaz ve onlara ayrıcalıklı davranışlarda bulunamaz. Bu aynı zamanda eşitlik ilkesinin bir gereğidir.

3.3.8.17. Mal bildiriminde bulunma

Mal bildiriminde bulunma etik ilkesi yönetmeliğin 22 inci maddesinde “Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun, gerek gördüğü takdirde mal bildirimlerini inceleme yetkisi bulunmaktadır. Mal bildirimlerindeki bilgilerin doğruluğunun kontrolü amacıyla ilgili kişi ve kuruluşlar (bankalar ve özel finans kurumları dâhil) talep edilen bilgileri, en geç otuz gün içinde Kurul’a vermekle yükümlüdürler” (KGEKY, md.22) şeklinde ifade edilmiştir. Buna göre Kamu çalışanlarının belirli aralıklarla kendileri, eşleri ve velayetleri altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmazları ve alacak ve borçları, Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu

uyarınca belirtilen usullere uyarak yetkili makamlara bildirmek zorundadırlar. Mal bildiriminde bulunulmasının amacı kamu görevlisinin haksız mal edinmesine karşı önlem almaktır.





4. BİR KAVRAM OLARAK WHISTLEBLOWING

4.1. Whistleblowing” Kavramı

Whistleblowing; İngilizce bir kelime olup, futbol maçında oyuncuların hatalı davranışları sonucunda hakemin düdüğünü çalması veya polisin suç işlendiğinde düdüğüyle uyarması anlamlarına gelmektedir (Çiğdem, 2013: 93-109). Kelimenin tanımındaki en temel vurgu, bir kural koyucu ya da denetleyici tarafından kural dışı davranışın belirlenmesidir. Basit bir ifadeyle “whistleblowing”, bir örgüt veya kurumdaki yasa, kural ve etik dışı davranışların çalışanlarca ilgililere duyurulmasıdır (Alper, 2018: 13).

“Whistleblowing” ilk olarak 1963 yılında güvenlik gerekçesiyle ortaya çıkmış olan tehlike ve risklerin bulunduğu hukuki bir belgede kullanılmıştır. Etik ilke ve değerlere aykırı davranışta bulunanların bir ısıklık (ihbar etme) ile durdurulmaya çalışılması, bu kavramı açıklamaktadır. Etik dışı davranışların ortadan kaldırılması için yapılan bu ihbar etme eylemi, vicdani bir faaliyet olarak tanımlanabilir (Sayğan ve Bedük, 2013: 1-23).

Near ve Miceli’nin akademik çalışmalarda sıklıkla başvurulanan “whistleblowing” tanımlarında (Akt. Bayrakçı, 2016: 6); ihbar etme (whistleblowing) bir örgütte çalışanlar tarafından yöneticilerin kontrolü altındaki etik dışı veya meşru olmayan davranış veya uygulamaları olaya etki edebilecek kişi veya kuruluşlara bildirmesi şeklinde ifade edilmiştir.

Literatürde “whistleblowing” ihbar etme kavramının tanımlanmasında benzer açıklamaların yapıldığı görülmektedir (Alper, 2018: 14). Celep ve Konaklı (2012: 66) “ihbar etmeyi” kurumlardaki yanlış veya ilkelere dayalı olmayan ve etik dışı olan uygulamaların bilgi sahibi kişilerce yazılı veya sözlü bir şekilde ismini gizleyerek ve açık bir biçimde kurum içinde veya dışındaki yetkili idari makamlara yaşanan olumsuz durumu gönüllü olarak bildirmesi olarak tanımlamaktadır. Kernaghan ve Langford kamu yönetimin merkezli bir bakış açısıyla ihbar etme kavramını “kamu görevi” olarak değerlendirmiş, bireysel sınırlarını ve yetkilerini aşarak çalıştığı kuruma, mesai arkadaşlarına ve temelde topluma zarar verebilecek davranış ve uygulamaların ortaya çıkarılması olarak tanımlanmıştır (Akt. Bayrakçı, 2016: 8). Sayğan ve Bedük (2013: 1-23), insanlık tarihi kadar eski olan ihbar etme kavramını şu şekilde tanımlamıştır:

ahlaki olmayan davranış ve uygulamaların duyurulması, etik ilkelere aykırı olay, davranışların gerekli tedbirlerin alınması amacıyla gerek kurum içi, yeterli çözüm bulunmadığında ise kurum dışında yetkililere bildirilmesi şeklinde tanımlanmakta ve bu eylemi insani ve vicdani yapılması gereken bir davranış olarak değerlendirmektedir. Bu nedenle ihbar eden kişileri kötü niyetli olarak değerlendirmek son derece yanlış olduğunu ifade etmektedir.

Etik ilkelere aykırı veya yasa dışı davranış ve uygulamaların açığa çıkarılması konusunda bazen çalışanlar arasında ihtilaf bulunmaktadır. İhbarcılara; ispiyoncu, gammazcı, ifşacı, jurnalcı ve ajan gibi aşağılayıcı birtakım sıfatları yakıştırmakta ve bu kişiler kurumlarda dışlanmaktadır (Ateş vd., 2009: 48). Aksine israf, yasa dışı ve etik ilkelere aykırı davranış ve uygulamalar gibi konularda yetkili makamlara ihbar etme olumlu bir faaliyet olarak değerlendirilmelidir (Şen, 2010: 14). Aktan, (2006: 3) ihbar etme eyleminin ahlaki bir davranış olduğu konusunu önemle belirtmektedir.

4.2. Whistleblowing Kavramı Yerine Kullanılan İfadeler

Whistleblowing ile ilgili yapılan akademik çalışmalarda kavramının farklı biçimlerde çevrildiği ve farklı kelimelerle ifade edildiği ve Türkçede tam karşılığının bulunmaması noktasında ortak bir görüşe sahip olunduğu görülmektedir. Kavram kargaşasından dolayı terimin aslı olan whistleblowing çevrilmeden direkt olarak kullanıldığı gibi (Alper, 2018), bilgi uçurma (Aydın, 2002), ifşa hakkı, ihbar borcu (Alp, 2013), bilgi ifşası, ihbar (Mercan, 2012), ahlaki tepki (Aktan, 2006) şeklinde kullanımları da mevcuttur. Bu konuda kavramın kabul görmüş, literatürde kullanılan ortak Türkçe isimlendirmesi bulunmamaktadır. Literatürde whistleblowing kavramıyla yapılan az sayıdaki çalışmada bilgi uçurma sözcüğü ise Türkçe bir karşılık aranmadan kullanılmaktadır (Aktan, 2006:1). Aydın (2002, 81), whistleblowing kavramını “bilgi uçurma” şeklinde kullanmış, fakat farklı isimlendirmelerin de bulunabileceğini ifade etmiştir. Türk dilinde isimlendirmek için bir karşılık bulunmamakla birlikte ifşacılık, muhbirlik, gammazlık ve jurnalcılık gibi kelimeler whistleblowing kavramıyla aslında yapılmak istenen eylemi olumsuz gösterdikleri için kullanımı amaca uygun düşmemektedir (Baltacı, 2016: 2). Whistleblowing kavramı için kullanılan Türkçe karşılıklarda bir uzlaşma ve bir netlik bulunmamaktadır. Whistleblowing kavramının karşılığı olarak kullanılan bazı kavramların yeterince açıklayıcı olmadığı, bazılarının ise anlatılmak istenilen durumu yeterli düzeyde

anlatmadığı görülmektedir. Bu nedenle whistleblowing davranışını tanımlamayı, açıklamayı ve bu davranışı anlamlandırmayı içeren Türkçe bir kavramın tercih edilmesi önem taşımaktadır. Bu çalışmada, günlük ortak kullanımda yaygın olması, toplumsal düzeyde bir karşılığı bulunması, tanımlanmış özellikleriyle benzerlikler bulunması, kapsayıcı bir anlamı bulunması ve kolay anlaşılır olması nedeniyle (Aydan, 2018: 82) whistleblowing kavramının yerine “ihbarcılık” kavramı ile isimlendirmesi tercih edilmiştir.

İhbarcılığın sözlük tanımı Türkçe sözlükte (2011): “Bildirme, suç sayılan bir olayı veya suçlu sayılan birini yetkili makama gizlice bildirme, haber verme” olarak tanımlanmıştır.

İhbar kavramı hukukta üzerinde durulan kavramlardan birisidir. Ceza hukuku ihbarı; “suç işlendiğinin, adli makamlara ve kolluk güçlerine bildirilmesi” şeklinde tanımlanmıştır (Centel ve Zafer, 2008:)

İhbarcılık, etik davranış ilkelerine aykırılık teşkil eden davranışların olumsuz etkileriyle karşılaşmadan önce kurum içinde veya kurum dışında bulunan yetkili makamlara bildirilmesi biçiminde tanımlanabilir (Aktan, 2006:1).

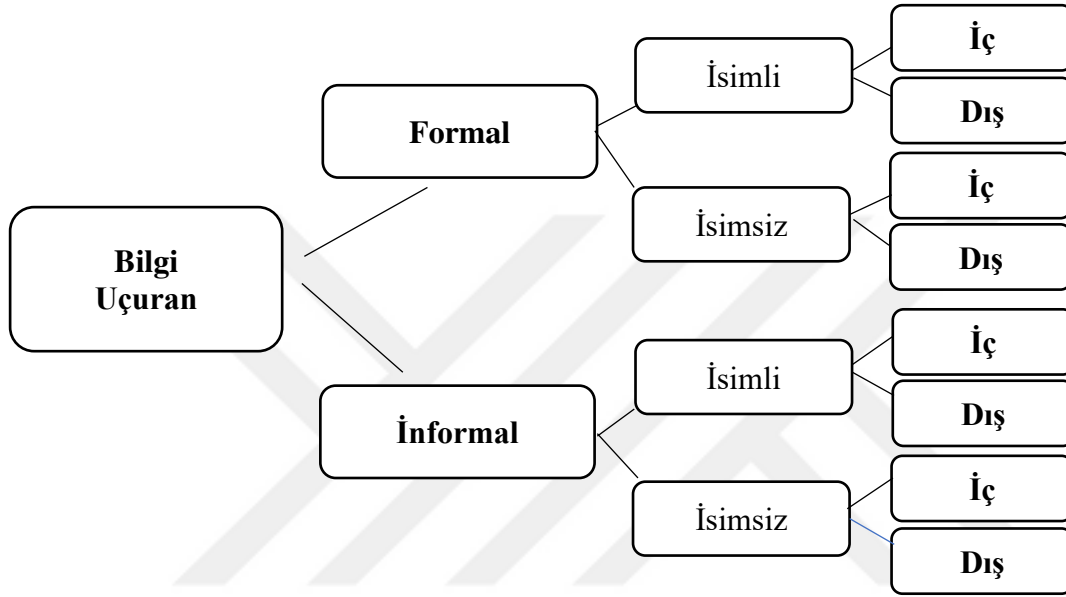
İhbarcılık kavramının tanımlayıcı özellikler ile ilgili yapılan literatür taramalarında: “etik olmayan, etik dışı veya yasadışı davranışlara tanık olan kişilerin bulunması , tanık olunan bu etik dışı durumu ihbar eden ihbarcılarının bulunması, herhangi bir kişisel kazanç veya menfaat beklemeden tarafsız olarak ve iyi niyetle hareket etme, bunula birlikte içsel veya dışsal makamlara başvuruda bulunma olarak belirlenmiştir (Aydan, 2018: 84)

İhbarcılık kavramının ifade etmiş olduğu anlamlar değerlendirildiğinde; her örgütte kamu kurumlarında veya özel kuruluşlarda rastlanabilir bir olgu olmasının yanında temel amacının meşru olmayan, etik ilke ve değerlere uygun bulunmayan davranış ve uygulamaların ortaya çıkarılması için yapılmaktadır.

4.3. Whistleblowing - İhbar Türleri

Etik veya yasadışı uygulama ve davranışları yetkili kişi veya makamlara ihbar etme faaliyetinin yapıldığı makama göre (içsel veya dışsal whistleblowing -ihbar), bildirim şekline göre (Formal - Resmî veya informal - gayri Resmî), veya hukuksal bakış açısına göre (yumuşak whistleblowing -ihbar), yatay kontrol mekanizmasına

göre (eş düzey whistleblowing -ihbar) ve zamanlamasına (aktif ve pasif whistleblowing -ihbar), usulsüzlük yapan kişinin belirtilmesine göre (isimli veya isimsiz whistleblowing -ihbar) gibi oldukça farklı biçimlerde tanımlanmıştır (Bayrakçı, 2016: 26). Bunların içinden üzerinde en çok araştırma konusu yapılan ve whistleblowing kavramının ilk sınıflaması olarak kabul edilen içsel ve dışsal olmak üzere iki tür üzerinde durulacaktır.



Şekil 4.1. whistleblowing -ihbar Tipolojisi

Kaynak: Park, H., Blenkinsopp, J., Öktem, M.K., Ömürgönülşen, U. (2008).

Whistleblowing -ihbar türleri her ne kadar farklı isimlendirilmiş olsa da, temelde iki tür olduğu diğer sınıflandırmaların ise bu iki türe ilişkin türevleri olduğu görülmektedir. Bunlardan yaygın olarak kullanılanlar üzerinden sınıflama yapılacaktır.

4.3.1. İçsel ve Dışsal Whistleblowing - İhbar

İçsel whistleblowing -ihbar: etik dışı davranış veya uygulamalarla şahit olan çalışan kendi çalıştığı kurumdaki yetkili kişilere bilgi vermesidir.

İçsel whistleblowing -ihbar faaliyetine “kurum içi kontrol mekanizması” demek uygundur. Kurum içerisinde görülen yasa dışı, etik ilkelere aykırı veya meşru olmayan davranış veya uygulamalara kurum içinde çözüm bulunabilir. Bu yöntemle ihbar eden kişi aslında kendi çalıştığı kurumu soruna çözüm bulunması için bir şans vererek

kuruma olan sadakatini de göstermiş olmaktadır (Alper, 2018: 23). Bu yöntemde sorun iletilen kişinin usulsüzlüğü düzeltme ve durdurma gücüne sahip olması gerekir. İhbar eden, bilgi veren kişi kurum içinde birçok kanal olmasına rağmen kurumun en üst yönetimine de konuyu aktarabilmektedir (Gökçe, 2013:166).

Bir kurumda gerçekleşen yasa dışı ve etik ilkelere aykırı uygulamaların açığa çıkarılmasının en hızlı yolu kurum içinden birinin bilgi vermesi, ihbar etmesidir. Kurumlardaki bu sorunu ilk öğrenenler ve önemini değerlendirenler kurumun çalışanları olacaktır (welcsh, 2013'den Akt. Baltacı, 2016: 49). Bu nedenle etik ilke ve değerlere aykırı davranış veya uygulamaların ortaya çıkarılmasında ve önlenmesine çalışanların ihbar etmesinin önemi çok büyüktür. Bu sayede kurumun problemleri daha düşük bir maliyetle çözme imkanı elde etmenin yanında, kurumun itibarını koruma açısından da önemli bir fonksiyona sahip olduğu görülmektedir.

İçsel whistleblowing -ihbar meydana geldiğinde;

- Kurum içi iletişim kanallarının güvenilir hale getirilmesi,
- Durumun önemsenmesi ve ciddiye alınması,
- Bu tür olayların her zaman yaşayabileceği gerçeğinin bilinmesi,
- Var olan sorunlar, açık yüreklilikle kabul edilerek kurum içinde çözüm bulunması,
- Kurumun bir kusuru yoksa bu durumda sorumluların bulunması konusunda kararlı davranılmalı,
- Olası bir içsel ihbar durumunda kriz iletişim planının güncel tutulması gereklidir (Bakar, 2012'den Akt. Yılmaz, 2015: 66).

İçsel whistleblowing -ihbar faaliyetinin kurumun faydasına olan bir tercih olmasına rağmen, iş yapma usullerinin bozulmasına ve iş ilişkilerinin zarar görmesine neden olabileceği, neticede kurumun itibarının olumsuz etkileneceği ve kurumun imkanlarının zarar görebileceği endişesi nedeniyle yetki makamında bulunan yöneticilerin bu sorunu etkin şekilde ele alamayacağını ve çözüm bulamayacağını söylemiştir (Zhang, 2009'dak Akt. Bayrakçı, 2016: 27).

4.3.2. Dışsal Whistleblowing - İhbar

Dışsal whistleblowing -ihbar etik ilkelere aykırı davranış veya uygulamalar, kurum dışındaki kişi veya bir meslek kuruluşu ya da basına yazılı olarak ihbar etme eyleminde bulunulmasıdır (Celep ve Konaklı, 2012: 68). Kurum içinde şahit olunan

yasa dışı ya da etik dışı bir durum veya davranışın kurum dışında bulunan makamlara ihbar edilmesidir. Kurum dışında bulunan makamlardan kasıt ise; emniyet mensupları, yazılı veya görsel medya, adli makamlar, devletin görevlendirdiği yetkili birimleridir. İlgili kuruluşlarla doğrudan iletişim kurulabileceği gibi dolaylı olarak da iletişim kurulabilir. (MacNab, vd., 2007 Akt. Yılmaz, 2015: 67)

İhbar eden kişi, genellikle şahit olduğu etik dışı durumların düzeltilmesi için öncelikle kurum içi ihbarı denemiştir ancak bir çözüm bulunamadığında dışsal ihbar etme eylemini tercih etmektedir. Kurumların bürokratik yapıları büyüdükçe dışsal ihbar daha çok tercih edildiği görülmektedir (Barnett, 1992: Akt. Bayrakçı, 2016: 27)

Bu noktada vurgulanması gereken husus, kurum içi ihbar tercih edilmeden doğrudan kurum dışı, dışsal whistleblowing -ihbar eyleminin tercih edilmesinin doğru bulunmadığıdır. İçsel whistleblowing -ihbar girişiminin başarılı olmadığı durumlarda whistleblowing -ihbar tercih edilmelidir (Eren ve Orhan, 2013: 461).

4.3.3. Formal – İnfomal (Resmî – Gayri Resmî) Whistleblowing -İhbar

Formal whistleblowing -ihbar, yasa dışı, gayri meşru veya etik ilkelere aykırı davranış veya uygulamalara karşı Resmî prosedürlere veya işyerinin belirlenmiş kurallarına uyarak veya ilgili yöneticilerin hiyerarşileri dikkate alınarak usulsüzlüklerin çözümünde etkili veya yetkili olduğu düşünülen kişilere ihbar faaliyetinde bulunulmasıdır (Celep ve Konaklı, 2012:68) İnfomal whistleblowing -ihbar durumunda ise belirlenmiş yol ve yöntemlerin dışına çıkılarak gayri Resmî bir şekilde whistleblowing -ihbar eyleminde bulunulmasıdır.

4.3.4. İsimli ve İsimsiz Whistleblowing - İhbar

Whistleblowing -ihbar eden kişinin usulsüzlükleri ilgili yerlerle ulaştırırken gerçek ismini kullanmayı veya takma isim kullanarak ismini saklı tutmayı tercih etmesi durumudur. Tercihinde etkili olan nedenler ise: doğabilecek zararlar, maruz kalabileceği yaptırımlar veya kendisine karşı yapılabilecek muhtemel saldırılardır. Elliston (1982: 172-173 Akt. Bayrakçı, 2016: 29) çalışanların isimsiz whistleblowing -ihbar etmeyi yüksek oranda tercih etme eğilimin üç faktöre bağlı olduğunu belirtmiştir. Bunlar:

- 1- Etik ilkelere aykırı davranış veya uygulamanın ciddiyeti (bu durumdan etkilenen kişi sayısı, topluma vereceği zararı, yaygınlık derecesi)
- 2- Maruz kalınacak zorlukların olasılığı (dışlanma, işten atılma vb.)
- 3- Sosyal ilişki durumu (olumsuz durumu yapan kişinin çok yakın tanıdık bir arkadaş olması durumu). İhbarcı bu faktörleri dikkate aldığında çoğunlukla isimsiz ihbar etme davranışını tercih etmektedir.
- 4- Bunlara ek olarak, kişinin etik ilkelere aykırı olarak gördüğü davranışların ihbar edilmesi durumunda dahi gerekli yaptırımların uygulanmama ihtimali, isimsiz ihbarın sebeplerinden sayılabilir.

4.4. Whistleblowing -İhbarı Etkileyen Faktörler

Örgütlerdeki usulsüzlükleri yetkili makamlara ihbar etmeye iten veya engel olan faktörler genel olarak farklı şekillerde sınıflanmıştır. Bunlardan bazıları; kişisel, örgütsel ve durumsal faktörlerdir. Bireyin ahlaki gelişim düzeyi, etik ilke ve değerleri benimseme düzeyi, eğitim durumu vb. gibi faktörler kişisel faktörler arasında bulunmaktadır. Örgütün kültürü, yönetim şekli ve yapısı örgütsel faktörlerdir. Usulsüzlüklere tanık olduğunda durum ise durumsal faktörlerdendir (Near ve Miceli, 1985'ten Akt. Güvercin, 2016: 13). Whistleblowing -ihbar davranışını gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini belirleyen birkaç temel faktörü şu şekilde sıralayabiliriz (Özgener, vd. 2012; 322-323):

Bireyin ahlaki düzeyi: Whistleblowing -ihbar eylemi, kişinin kendi kişisel ilke ve değerleriyle ilgilidir. Ahlaki değerleri benimseme düzeyine göre geniş veya dar ihbar olabilir.

İnformel yapı: Whistleblowing -ihbar alternatif iletişim yollarından olan informal örgüt yapısı önemli bir yere sahiptir. Formal örgüt yapılarında çalışanlar, yöneticilerden çekindikleri için onlarla makul düzeyde iletişim kuramamaktadırlar. Böyle bir sistemde çalışanlar Whistleblowing -ihbar yöntemi olarak isimsiz başvuruları tercih etmekte veya hiç başvuru yapmamayı tercih etmektedirler.

Yöneticilerin otoritesi: Whistleblowing -ihbar eylemini gerçekleştiren çalışanlar çoğunlukla olumsuz durumları düzeltmek için yeterli ve gerekli imkanlara sahip

değillerdir. Bu nedenle yöneticiye whistleblowing -ihbar etmek zorunda olan çalışan yöneticilerin tepkisine oldukça önem vermektedir.

Katı hiyerarşi: Hiyerarşik kademelerin bir şekilde yapılanması çalışanın whistleblowing -ihbar eylemini zorlaştırmaktadır. Her kademeye ayrı ayrı bilgi vermeye çalışmak ve bu esnada yanlış anlaşılma ihtimali whistleblowing -ihbar eylemini engelleyebilmektedir.

Kurumsal bağlılık: Kurum kültürü ve kuralları çalışanların tutum ve davranışlarını etkilemede önemli bir yere sahiptir. Bunlara uymama, sosyal ilişkilerin zarar görmesine hatta mesleki itibarı kaybetmeye neden olabilir. Bu nedenle çalışanlar kurum kültürüne uymayı tercih etmektedir. Kurumsal bağlılık çalışanların ihbar etme eylemini gerçekleştirmesini engelleyebilmektedir.

Belirsizlikler: Kurum politikalarında öncelikler, doğru ve yanlışlar çalışanların anlayabileceği bir şekilde belirtilmezse önemli sorunlar yaşanabilir. Çalışanların motivasyonunu olumsuz etkileyen bir durumdur ve kurumsal bağlılık zayıflayacaktır.

Bireylerin whistleblowing -ihbar eylemlerinde bulunmasını, etik dışı davranış ve uygulamalarını kamu menfaatini önceleyerek yetkili makamlara bildirmesini etkileyen durumların olduğu söylenebilir.

İhbar, “whistleblowing” kavramını daha iyi ve doğru kavraya bilmek için Aktan (2006) tarafından geliştirilen 5N 1K analizi şu şekildedir.

NE? Whistleblowing NE’dir?	Whistleblowing, bir organizasyon içerisinde yasa-dışı ve etik değerlere uygun olmayan davranış ve eylemlerin organizasyon içi ve/veya organizasyon dışı başka kişilere veya kurumlara zarar vermemesi için enformasyon sahibi kişiler (çalışanlar veya paydaşlar) tarafından sorunları çözme güç ve yetkisine sahip iç ve dış otoritelere bildirilmesidir.
NİÇİN? NEDEN? Whistleblowing NİÇİN yapılır?	<i>Kişisel nedenler:</i> (Kişinin etik ve erdeme yüksek bağlılığı, ödüllendirme beklentisi ve saire.); erdem ahlakı (virtue ethics) <i>Organizasyonel nedenler:</i> (güçlü kurum kültürü, yüksek derecede kuruma bağlılık, kurumsal vatandaşlık davranışının gelişmiş olması ve saire.) <i>Durumsal nedenler:</i> (Sadece belirli durumlarda ortaya çıkarılan yanlış davranış ve eylemler bu gruba dahil edilebilir. Bunların bir kısmı kişisel nedenlerden kaynaklanır. Örneğin, kişilerarası çatışmalar, kıskançlık, çekememezlik ve saire.)

Tablo 4.1. İhbar “Whistleblowing”: 5 N, 1 K Analizi

NASIL? Whistleblowing NASIL ve hangi yöntemlerle yapılır?	<i>Aleni whistleblowing:</i> (yasa-dışı ve/veya etik-dışı davranış ve eylemlerin yazılı veya sözlü iletimi.) <i>Zimni whistleblowing:</i> (Kimliği gizleyerek yasadışı ve/veya etik-dışı davranış ve eylemlerin bildirilmesi.) -Whistleblower, ismini saklayarak olayı açığa çıkarabilir (anonymity) -Whistleblower, organizasyon üst yönetimine ismini bildirmekten çekinmez, fakat organizasyon üst yönetimi ve/veya ilgili dış organizasyonlar whistleblower'ın ismini gizli tutar. (confidentiality) <i>Araçlar:</i> Mektup, telefon, faks, e-mail vs.
NEREYE? Whistleblower, yasa-dışı ve/veya etik-dışı davranış ve eylemleri NEREYE / KİME bildirir?	<i>İçsel whistleblowing:</i> Yasa-dışı ve etik değerlere uygun olmayan davranış ve eylemler organizasyon üst yönetimine sözlü ve /veya yazılı rapor edilebilir. <i>Dışsal whistleblowing:</i> Yasa-dışı ve etik değerlere uygun olmayan davranış ve eylemler organizasyon dışında sorunu ortaya çıkaracak ve/veya çözecek kişi ve kuruluşlara (polis, yargı makamları, medya ve saire.) ifşa edilebilir.
NE ZAMAN? Whistleblower, yasa-dışı ve/veya etik-dışı davranış ve eylemleri NE ZAMAN bildirir?	- Güçlü kurum kültürünün ve kurumsal vatandaşlık bilincinin yerleşmiş olduğu organizasyonlarda açığa çıkarma ve ifşa için bir zaman söz konusu değildir; olay ortaya çıktığında whistleblower'lar harekete geçer. - Güçlü kurum kültürünün ve kurumsal vatandaşlık bilincinin mevcut olmadığı organizasyonlarda durumsal nedenlerin varlığına bağlı olarak açığa çıkarma ve ifşa eylemi gerçekleşir.
KİM? Organizasyonda yasa-dışı ve/veya etik-dışı davranış ve eylemleri açığa çıkaran kişiler (whistleblower) KİM 'lerdir?	Organizasyonlarda yasadışı ve/veya etik dışı davranış ve eylemleri açığa çıkaran kişilere "<i>whistleblower</i>" adı verilir. Bu kişiler doğrudan denetim ve kontrol yetkisine sahip olamayan "<i>gönüllü denetçiler</i>" (unauthorized voluntary auditors) olarak adlandırılabilir. Whistleblower'lar üç gruba ayrılır: -Enformasyon sahibi organizasyon eski çalışanları, -Enformasyon sahibi istihdam edilen çalışanlar, -Organizasyon dışında olmakla beraber organizasyon içi enformasyona sahip olan paydaşlar

Tablo 4.1. (devam) İhbar "Whistleblowing": 5 N, 1 K Analizi

Aktan'ın (2006:5) whistleblowing -ihbar kavramının daha iyi anlaşılması için geliştirdiği 5n1k analizinde ihbar davranışında bulunmak için kişisel, kurumsal ve içinde bulunulan faktörlerin etkili olduğunu ifade etmiştir. Kişisel nedenler; bireyin etik ilke ve değerlere yüksek bağlılık duygusu taşıması, yaptığı ihbar etme eylemi karşısında ödüllendirme beklentisinin olması sayılmaktadır. Kurumsal nedenler; güçlü kurum kültürünün varlığı, üst seviyede kuruma bağlılık duygusu taşıması. Durumsal faktörler; belirli durumlarda ortaya çıkan etik dışı davranış veya uygulamaların olduğunu belirtilmiştir.

4.5. Whistleblowing - İhbar ve Etik Yönetim

Etik yönetim açısından bakıldığında, kurumlardaki etik olmayan uygulama ve davranışların açığa çıkarılması önemli bir husustur. Etik ilkelere aykırı davranışların türü ve büyüklüğü ne olursa olsun, böylesi durumlarda kurumlar kamuoyu nezdinde itibar kaybı yaşayacak ve kamu yönetimine olan güven sarsılacaktır. Bundan dolayı her kurum ve kuruluşun ihbar sürecini en iyi şekilde algılaması ve kurumlar için son derece faydalı olan bu sürece gereken önem ve değerin verilmesi gerekir (Nayır, 2012:29). Etik yönetimin öncelikli olarak yapması gereken çalışanların etik davranışlar konusunda bilgi ve bilinçlenmesini sağladıktan sonra etik dışı davranışların ortaya çıkarılması konusunda ihbarın önündeki bütün engelleri kaldırmalı ve personelin cesaretini artırmalıdır (Kavi, 2012:10).

Etik ilkelere dayalı bir yönetim açısından kurumlarda whistleblowing -ihbarın önemli katkıları bulunmaktadır. Yönetimde etiğin amacı da kurum ve kuruluşların etik ilke ve değerlere bağlı kalarak faaliyetlerini sürdürmesini sağlamak ve etik ilkelere aykırı davranışları ve bunların zararlarını en az düzeye indirmektir. Whistleblowing - ihbar ile kurumun, iç kontrolünü ve uygulamalarını gözden geçirmek zorunda kalacağı gibi, olumlu bir hava oluşturmak için daha fazla çalışma yerine getirecektir (Aydın, 2002:88). Kurumlar etik ilke ve değerleri doğru bir biçimde hayata geçirdikleri ölçüde başarılı olacaklardır, buna bağlı olarak ihbar sürecini de etik yönetimin temel bir bileşeni haline getirmeleri gerekmektedir (Kavi, 2012:13).

Bu nedenle, whistleblowing -ihbar davranışının etik bir düzlemde ele alınması önemlidir. İş etiği kavramı; çalışma hayatında doğru ve yanlış kavramlarından doğruyu tercih etmek biçiminde ifade edilmekte ve dolayısıyla ihbarcılığı da kapsamaktadır. Kurumlardaki etik ilke ve değerlere aykırı olabilecek davranış ve uygulamaların ortaya çıkması etik ilkelere de uyduğu ve iş etiğinin çalışma alanında bulunduğu söylenebilir (Mesmer-Magnus ve Viswesvaran, 2005:80).

Finn ve Lampe, whistleblowing -ihbar konusunda yaptıkları araştırmada; ihbar edenin bireysel ahlakın bir parçası olduğu ve ahlaki eylemlerle ihbar davranışı arasındaki ilişkinin olumlu bir ilişki olduğu değerlendirme ve tespitlerinde bulunmuşlardır (Akt. Balcı, 2016: 26).

Literatürde yer alan etik kuramlarla ilgili yapılan araştırmalarda “whistleblowing -ihbar” davranışının etik bir davranış olarak değerlendirilebilmesi için ortak hususlar

şu şekilde sıralanabilir: (Baltacı, 2016: 27, DeGeorge, 2004' ten Akt. Aktan, 2006: 7, Özler vd., 2010:187):

- Whistleblowing -ihbar konu edilen etik ihlal davranışının toplum tarafından benimsenen etik ilke ve değerlere aykırı olduğunun net bir şekilde tanımlanmış olması ve bu davranışın kurum çalışanlarına ve topluma maliyetinin yüksek boyutta olması,
- Etik ilkelere aykırı davranışların somut delillerle her türlü şüpheden uzak bir şekilde ortaya konulması,
- İhbarcının kişiler konuya ilişkin kaygı ve endişelerini kurumun en üst yöneticileriyle paylaşılmış olması,
- Olumsuz duruma ilişkin ikna edici kanıtları yetki sahibi üst yöneticilere sunmuş olmasına rağmen gerekli ve yeterli düzeyde duruma müdahale edilmemesi ve bu konuda çaresiz kalması, bu noktadan sonra dışsal whistleblowing -ihbar eylemini tercih etmeyi düşünmesi,
- Whistleblowing -ihbarın; bir menfaat gözetilmeden vicdani bir sorumluluk bilinciyle ve tamamen gönüllü olarak yapılması.

Aktan (2006:5-6), ihbar eylemini gerçekleştirenlerin kişisel olarak erdem sahibi insanlar olduğunu, erdem sahibi bu kişilerin sadece çalıştıkları yerlerde değil, her zaman ve her yerde etik ilkelere aykırı veya meşru olmayan davranış ve uygulamalardan vicdanen rahatsız olduklarını, çalışma arkadaşlarıyla ihtilaf yaşama pahasına bu tür durumlara karşı çıktıklarını ve tepki gösterdiklerini ifade etmektedir.

Meslek standartlarının ihlali nedeniyle whistleblowing -ihbarı desteklemeyen kurumların etik düzeyde başarısızlığını tartıştığı makalesinde Ray (2006: 438-444); ihbar eyleminin etik ilkelere uygun bir davranış olarak sayılabilmesi için bu eyleminin nedenlerin etik nedenlere dayalı olması gerektiğini vurgulamıştır.

Kurumlarda yaşanan etik ilke ve değerlere aykırı uygulama ve davranışlara şahit olan bir çalışanın etik anlayışa sahip olarak ihbar etme eyleminde bulunması haksızlık ve yanlışlıklar karşısında cesaretli bir davranış sergilemesi ve olumsuzluklardan tüm tarafları koruma niyeti açısından ele alındığında whistleblowing -ihbar eylemi erdemli bir davranıştır. Sonuç olarak etik olmayan uygulama ve davranışlar engellenmiş ve üstün toplum yararı da böylece korunmuş olacaktır.

Kurumlarda yaşanan whistleblowing -ihbar eyleminin etik bir davranış olup olmadığı tartışmalı bir konu olduğu görülmektedir. Çalışanların kurum içinde yanlış ve olumsuz bir uygulama olarak değerlendirdiği her durumu ihbar konusu yapması ve bu durumu kurum dışsal ihbar şeklinde yapması kurumları zor duruma düşürecektir.

Whistleblowing -ihbar eyleminin meşruluğu ve etik değerlere uygun olması konusu literatürde tartışılmıştır. İçsel ihbarı tercih edilmeden kurumun üst yöneticileriyle olumsuz durum hakkında bilgi paylaşılmadan kurum dışında paylaşımda bulunulmasının etik bir eylem olmadığı yönünde değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak; ihbar kurum içinde etik yönden kabul edilmeyecek bir davranış ya da uygulama ile karşılaşmakta ya da tanık olmaktadır. Bu olumsuz duruma son vermek niyetiyle hem çalıştığı kurumun hem de çalışanların menfaatine bir arayış içinde olduğu görülmektedir. Bu çerçevede ihbar; kişisel etik değerlere bağlı olarak bireyin şahsi menfaat ve çıkarlarından öte çalıştığı kurumun ve toplumun yararını gözeterek harekete geçmesidir.

4.6. İhbarcılık ile İlgili Ülke Örnekleri

Dünya geneline bakıldığında whistleblowing -ihbar eylemine ilişkin vakaların çok olmadığı görülmektedir. Bunun nedeninin ise son otuz yılda yasal düzenlemelerde bir artış olsa bile, hala ihbarcıları korumaya yönelik yeterli düzeyde yasal düzenlemelerin bulunmaması gösterilebilir (Alper, 2018: 42). whistleblowing -ihbar yönelik yasal düzenlemelerin yokluğu çalışanları ihbar eyleminden uzak tutmaktadır. Uluslararası düzeyde yapılan yasal düzenlemeler whistleblowing -ihbarı desteklemektedir. 2009 yılında yapılan bir araştırmaya göre whistleblowing -ihbar konusunda kırk üç ülke yasal düzenleme yapmıştır (Alp, 2013:39).

G20 liderler zirvesinde 2011 yılında kabul edilen, “Yolsuzluk Karşıtı Önlemler Çalışma Grubu” tarafından hazırlanmış izleme raporunda OECD’nin tespit etmiş olduğu çerçevede “ihbar edenlerin” korunmasına amacıyla yasal düzenlemelerin bir yıl içinde yapılacağı konusunda kabul edildiği görülmektedir (OECD, 2011: 3).

4.6.1. İngiltere

Avrupa ülkeleri içinde whistleblowing -ihbar konusunda en kapsamlı yasal düzenlemeyi yapan ülke İngiltere’dir. İngiltere, 1998 yılında “Kamu Yararına Bilgilendirme Yasası – Public Interest Disclosure Act” (PIDA) çıkararak ihbar etme eylemi hakkında ilk kanuni düzenlemeyi yapan ülke olmuştur. Yapılan yasal düzenleme aynı zamanda dünyanın en güçlü ve en kapsamlı ihbarcıları koruyan yasal düzenleme olarak kabul edilmektedir. Düzenlemenin temel amacının ise ihbarcılarının - söz konusu bilginin nitelikli olması şartıyla- korunmasının yanında içsel ihbar sürecini

desteklemektedir (Aydın, 2002: 151, Suun, 2014'den Akt. Bayrakçı, 2016: 95). PIDA konusunda yasal düzenlemelerin yapılmasıyla ihbar hukuki olarak da korunmaya başlamıştır. PIDA yasasının yürürlüğe girmesiyle; özellikle işten çıkarmalarda ve tazminat talepleri konusunda başvurular başlamıştır. Yasal düzenleme sadece iş verenler tarafından değil, aynı işyerinde çalışanlar tarafından mağdur edilen ihbarcılarının da korunmasına yönelik önemli bir eksikliği ortaya koymuştur (Çetinel, 2018: 61). PIDA'nın kapsamının geniş düzenlenmiş olması, etik dışı veya meşru olmayan uygulama veya davranışların önlenmesi için mümkün olan tüm araçların kullanılması noktasında "ihbarcı" kişilerin desteklemesi ve koruması gibi özellikleriyle örnek bir kanun olarak görülebilir (Bayrakçı, 2016: 96).

4.6.2. Norveç

"Whistleblowing -ihbar" konusunda; yüksek düzeyde ihbar eden kişilerin korunması bakımından özel olarak hukuki düzenlemesi olan ülkelerden biri olarak görülmektedir. Anayasal güvence altına alınan "ifade özgürlüğü" vatandaşların görüşlerini açıklamasının yanında çalışanların da görüş ve düşüncelerini özgürce ifade etmesini ve aynı zamanda bilginin de ifade edilmesini kapsamaktadır. Bu durum ihbar eden kişiler açısından bilgiye sahip olma, bilgiyi toplama ve bu bilgiyi işleme özgürlüğünü de ifade etmektedir (Lewis ve Trygstad, 2009'dan Akt. Bayrakçı, 2018: 97). Norveç anayasal düzeyde ihbar eden kişileri koruma altına aldığı görülmektedir. Norveç, "Working Environment Act" (WEA) "Çalışma Kanununda" 1 Ocak 2020 tarihinden geçerli olmak üzere whistleblowing -ihbara ilişkin yeni kurallar düzenlemiştir. Buna göre; çalışanların ifade özgürlük ortamı genişletilmiş, ihbar etme yönetmeliği kapsamındaki çalışan personel alanı genişletilmiş, ihbarcılarının misilleme yasağı yasaklanmış ve en az beş kişinin çalıştığı yerlerde bile her zaman içsel bildirim prosedürün oluşturma yükümlülüğü getirilmiştir (www.sw.no).

Norveç'te whistleblowing -ihbar istatistiklerine göre; kamu kurumlarında rastlanan usulsüzlüklerin içsel veya dışsal olarak ihbar oranı %76 gibi çok yüksek bir rakamdır, bu davranışları sonrasında ihbar edenlerin %83'nün olumlu tepkileri aldıkları, %63'nün ise ihbar sonrasında kurumlarına olumlu yönde değişiklik olduğunu gördüklerini ifade etmişlerdir (RCN Policy and int Dep. Akt. Bayrakçı, 2016: 98).

4.6.3. Almanya

Almanya’da whistleblowing -ihbar ve bilgi verilecek makamları gösteren ve ihbarcılarını koruyan özel bir yasal düzenleme olmamasına rağmen kamu hukukuna ait mevzuatta yapılan düzenlemelerle kamu görevlilerinin yolsuzluk gibi suçları ihbar yoluyla duyurmaları teşvik edilmiştir. Örgütlerin içsel ihbar yollarını oluşturmaları konusunda yasal bir zorunluluk bulunmamasına rağmen kurumlar içsel ihbarı kolaylaştıracak düzenlemeleri oluşturmuşlardır (Alp, 2014: 65).

Vanderkerckhove (2010:29); Almanya’da örgüt çalışanlarının kurumlarına sadakat borcu olarak öncelikli olarak içsel ihbarda bulunması gerektiğini, aşağıdaki hususların bulunması durumunda ise dışsal ihbar da bulunabilecekleri ifade etmektedir. (Akt. Bayrakçı, 2016: 100).

Toplumun sağlığına zarar veren veya yaşamını tehlikeye atan durumlar

Meşru olmayan durumun cezai suç oluşturduğu durumlar.

whistleblowing -ihbar suçlu davranışa meşruiyet kazandırdığı durumlar

İçsel ihbarın olumlu sonuç alınamayacağı konusunda makul sebeplerin bulunduğu durumlar.

Almanya’da genel anlamda ihbar konusunda bir düzenleme bulunmamaktadır. Hatta işçilerin işyerindeki yasaya aykırı olan uygulamalar hakkında kamuoyunu bilgilendirme gibi bir hakları olmadığı görülmektedir (Aydın, 2002: 89).

4.6.4. Fransa

Fransa 2007 yılında yaptığı mevzuat düzenlemesiyle iyi niyetle yolsuzlukları ihbar etme yoluyla deşifre eden çalışanları her türlü olumsuz muameleye karşı koruma altına almıştır. İhbarcılarının her türlü misillemeye karşı korunması konusunda gelecekteki misillemeleri de kapsayacak şekilde yapılan düzenleme ileri boyuttadır (Alp, 2014: 66).

Yasal düzenlemede kurum içinde gerçekleşen meşru olmayan durumlarla ilgili iyi niyetle ihbar eden çalışanların doğrudan veya dolaylı maruz kalabilecekleri misillemeler tek tek tespit edilmiştir. İhbar sonucunda iş sözleşmesinin feshi yok hükmünde kabul edilmiştir. Fransa misilleme bakımından birçok Avrupa ülkelerine göre ileri düzeyde yasal düzenlemeye sahip olmasına rağmen, ihbar konusunu

düzenleyen özel bir yasaya sahip değildir (Guyer ve Peterson, 2013:15'den Akt. Bayrakçı, 2016: 101).

4.6.5. Japonya

Japonya'da çalışanların örgüte ve devlete sadakatin oldukça önemlidir. 2000'li yıllarda yasa dışı ve etik dışı uygulamaların toplumun sağlığını ve güvenliğini tehlikeye atan skandalların ortaya çıkması nedeniyle 2004 yılında oldukça geniş kapsamlı whistleblowing -ihbar kanunun "Whistleblower Protection Act (WPA)" yürürlüğe girmiştir (Alp, 2013: 68-69).

WPA'nın birinci maddesinde yasal düzenlemenin genel amacı; toplumun yararı için iyi niyetle yapılan ihbarlarda, ihbarcıya karşı uygulanabilecek her türlü müeyyidelerin geçersiz sayılacağı yer almaktadır. Yasada, ihbarcıları korunması bununla sınırlandırılmamış olup, toplumu oluşturan tüm bireylerin çıkarlarının korunması ilişkin yasaların da WPA yasası kapsamında olacağı ifade edilmiştir. İkinci maddesinde ise, ihbar eylemi: çalışanlar tarafından etiğe ve yasaya aykırı meşru olmayan durumun, bu durumu önleyebilecek yetkiye sahip kişi veya kurumlara ilgili bilginin açıklanması şeklinde tanımlanmıştır (Wolff, 2004: 211).

Japonya, ihbar edenlerin maruz kalabileceği olumsuz durumların tanımlanması, ihbar eyleminin tanımlanması ve açıklanması, ihbar etmeye konu olabilecek olayların ifade edilmesi ve ihbar eyleminin yapılabilmesi için koşulların belirlenmesi ve açıklanması bakımından geniş kapsamlı hazırlanmış bir yasa olarak görülmektedir (Bayrakçı, 2016:103).

4.7. Türk Mevzuatında ve Uluslararası Normlarda Whistleblowing - İhbar

4.7.1. Türk Mevzuatında Whistleblowing İhbar Hakkı

Anayasanın 74. maddesinde birinci fıkrasında bulunan "dilekçe hakkı" ile kamu hizmetleriyle ilgili dilek, temenni ve şikayetlerini yetkili makama bildirme hakkı tanınmıştır. (Aydın, 2002: 81). Bu düzenleme ihbara ilişkin son derece önemli bir düzenlemedir. Fakat bu düzenleme, daha sonrasında ihbarcıların karşılaşılabilecekleri misillemeler bakımından bir güvence barındırmamaktadır (Wolfe vd., 2014: 55'ten Akt. Bayrakçı, 2016: 2014).

Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER) aracılığıyla, Anayasal haklardan biri olan “Dilekçe ve Bilgi Edinme” kapsamında; vatandaşlar kamu yönetiminin uygulamalar hakkında her türlü ihbar, görüş, şikayet ve önerilerini yapabilmektedir. Başvuruda bulunanlar kimlik bilgileri gizli kalmasını tercih edebilmektedirler (www.cimer.gov.tr/50sorudacimer.pdf). Vatandaşların şahit oldukları etik olmayan veya meşru olmayan davranış ve uygulamalar konusunda doğrudan başvuru yapabileceği ve başvurusunun her aşamasını takip edebileceği ve kamu yönetimi üzerinde bir denetim ve kontrol görevi ifa eden bir dışsal whistleblowing -ihbar noktasıdır.

“Dilekçe ve Bilgi Edinme” kapsamında birtakım düzenlemeler ve uygulamalar bulunsa da Türkiye’de whistleblowing -ihbar konusunda özel olarak düzenlenmiş bir hüküm bulunmamaktadır (Aydın, 2002: 79).

Whistleblowing -ihbar ile kısmen ilgili olan bir diğer yasa ise, Türk Ceza Kanunu’nun (TCK) 278. Maddesinde düzenlenmiştir. “Suçu bildirmeme suçu” olarak da tarif edilen madde; “işlenmekte olan veya sonuçlarının engellenmesi mümkün olan bir suçun yetkili makamlara bildirilmemesi suçtur” (Alp, 2013: 73) şeklinde ifade edilmekte olup, yasalara aykırı davranış ve uygulamalara şahit olanlara sorumluluk yüklemektedir. İhbar edilecek suçların sınırlandırılmaması ve kanunda belirtilmemesi nedeniyle bu düzenlemenin yerinde bir düzenleme olmadığı söylenmektedir (Bayrakçı, 2016: 104).

Kamu görevlileriyle ilgili ihbar kapsamında değerlendirilebilecek düzenlemelerden bir diğeri 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda (DMK) yer almaktadır. Kanunun 15. maddesinde; kamu görevlilerinin görevleri hakkında bilgi vermemesi, 31. maddesinde kamu hizmetiyle ilgili gizli bilgileri açıklamalarının yasaklanması, 125. Maddesinde; yetkisiz yapılan açıklamaların kınama cezası ile cezalandırılması, yasaklanan bilgilerin açıklanması durumunda ise kademe ilerleme cezası ile cezalandırılması, gizli bilgilerin açıklanması durumunda ise kamu görevinden çıkartılma ile cezalandırılması biçiminde düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir (Esen ve Kaplan, 2012: 41). Söz konusu düzenlemeler ihbar etme faaliyetinin gerçekleşmesinin bir engel olarak görülmektedir.

Yine whistleblowing -ihbar kapsamında değerlendirilebilecek bir başka düzenleme, kamu görevlilerinin görevleriyle ilgili şikayet hakkın DMK 21 inci

maddesinde tanımlanmaktadır. Bu maddeye göre; kamu görevlileri “kendilerine uygulanan idari eylem ve işlemler nedeniyle” yetkili makamlara şikayet hakkı tanınmaktadır. Devlet Memurlarının Şikayet ve Müracaatları Hakkında Yönetmeliğin 14 üncü maddesinde ihbarda bulunan devlet memurlarına ceza verilmemesine yönelik düzenlemeler bulunmaktadır (Alp, 2013: 81).

Whistleblowing -ihbar konu alan yasal düzenlemelerin en önemli özellikleri ihbar eden kişileri korumaya yönelik olmalıdır. Güvenli bir ihbar sürecinde önemli olan ihbara elverişli bir yapı oluşturulmalı ve ihbarı teşvik edici düzenlemeler yapılmalıdır (Kaplan, 2001: 37).

Birleşmiş Milletler (BM) “Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesinin” 33 üncü maddesi, ülkelerin “ihbar eden” kişileri korumak amacıyla gerekli yasal düzenlemeleri yerine getirme çağrısı yapmaktadır. Türkiye 9 Kasım 2006 tarihinde bu sözleşmeyi onaylamış olmasına rağmen henüz bugün kadar kanuni bir düzenleme yapılmamıştır. İhbar etme konusunda 2010 -2014 yolsuzlukla mücadele eylem planı kapsamında hazırlanan taslakta DMK’ya eklenmesi düşünülen maddelerde, olumsuz durumları yetkili makamlara bildiren kamu görevlilerinin korunması ve ödüllendirmesi yönünde teklifleri hazırlanmış fakat yasalaşmamıştır.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in “Yetkili makama bildirim” başlıkla 12 inci maddesi etik ilke ve değerlerle bağdaşmayan davranış veya uygulamalardan haberdar olduklarında yahut gördüklerine yetkili makama bildirmelerine ilişkin düzenlenmiştir. Temelde whistleblowing -ihbar olarak isimlendirilen “whistleblowing” ile benzer bir eylemi ortaya koymaktadır. Bu eylemi yapanların korunması, ihbar etmenin – yetkili makama bildiriminin- usulleri veya prosedürleri konusunda yeterli açıklama bulunmamaktadır. Konuya ilişkin detaylı açıklamalara bir önceki bölümde yer verilmiştir.

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununun 18.maddesinin 3.fıkrasında; “Çalışanların veya çalışan temsilcilerinin, işyerinde iş sağlığı ve güvenliği için alınan önlemlerin yetersiz olduğu durumlarda veya teftiş sırasında, yetkili makama başvurmalarından dolayı hakları kısıtlanamaz.” hükmü yer almaktadır (İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu, www.mevzuat.gov.tr ,2012, Erişim Tarihi: 23.06.2019). yapılan düzenleme ile özel hukuk tüzel kişiliğini haiz işletmelerde iş sağlığı ve güvenliği için

alınan önlemlerin yetersiz olduğunun düşünülmesi halinde yetkili makamlara ihbarın yapılabileceği ve yapan kişinin bir hak kaybı yaşamayacağı yönündedir.

Türk Ceza Kanununun 278 inci maddesine göre; (1) “İşlenmekte olan bir suçta yetkili makamlara bildirmeyen kişi, bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.” (2) “İşlenmiş olmakla birlikte, sebebiyet verdiği neticelerin sınırlandırılması halen mümkün bulunan bir suçta yetkili makamlara bildirmeyen kişi, yukarıdaki fıkra hükmüne göre cezalandırılır.” (4) “Tanıklıktan çekinebilecek olan kişiler bakımından cezaya hükmolunmaz. Ancak, suçta önleme yükümlülüğünün varlığı dolayısıyla ceza sorumluluğuna ilişkin hükümler saklıdır.” (Türk Ceza Kanunu, www.mevzuat.gov.tr, 2004, Erişim Tarihi: 23.06.2019). kanununu düzenleme ile toplumdaki tüm fertlerin tanık oldukları konuları suç teşkil eden olayları yetkili makamlara ihbar etme, bildirme yükümlülüğü getirildiği görülmektedir. yapılan düzenleme teşvik edici olmaktan daha ziyade ceza tehdidi ile insanların bildirim yapması istenmektedir. Bireylerin konusu suç teşkil etmeyen etik dışı durumlarda ihbar etme konusu bu kapsamda ele alınmadığı görülmektedir.

Türk Ceza Kanununun 279 uncu maddesi ise kamu görevlilerinin suçta bildirmesine yönelik yapılmış bir düzenlemedir. Buna göre; “Kamu adına soruşturma ve kovuşturmayı gerektiren bir suçun işlendiğini göreviyle bağlantılı olarak öğrenip de yetkili makamlara bildirimde bulunmayı ihmal eden veya bu hususta gecikme gösteren kamu görevlisi, altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.” Bu düzenleme ile kamu görevlilerine 278 maddeye ek olarak başka bir sorumluluk yüklenmiştir. Kamu kurumlarında konusu suç teşkil eden durumların bildirilmesine yönelik bir düzenleme yapılmıştır. Fakat bir önceki maddede olduğu gibi konusu suç teşkil etmeyen etik dışı olan durumların ihbar edilmesine yönelik bir açıklama bulunmamaktadır. Ayrıca ihbarda bulunan kamu görevlilerinin daha sonra maruz kalabileceği misilleme durumlarının önüne geçmeye yönelik bir düzenleme de bulunmadığı görülmektedir. Aynı kanunun 279 maddesi ise sağlık çalışanlarına yönelik hazırlandığı görülmektedir.

12.01.1983 tarihli Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Devlet Memurlarının Şikâyet ve Müracaatları Hakkında Yönetmelik” bu konuda hazırlanmış başka bir yasal düzenlemedir. Bu yönetmeliğin 3 üncü maddesinde; “Devlet Memurları amirleri veya kurumları tarafından kendilerine uygulanan idari eylem ve

işlemlerden dolayı şikâyet hakkına sahiptirler.” hükmü bulunmaktadır. Bu düzenleme ile devlet memurlarına şikâyet hakkı tanındığı görülmektedir. adı geçen yönetmeliğin 10 uncu maddesinde ise, “Yönetmelikte belirtilen usul ve esaslara uygun bir şekilde şikâyet hakkını kullanan devlet memurlarına şikayetlerinden dolayı bir ceza verilemeyeceği” yönünde düzenleme yapıldığı görülmektedir.

Ayrıca Devlet memurları, “görevleri sırasında haberdar oldukları konusu suç teşkil eden durumları yetkili makamlara bildirmekle yükümlüdürler.” hükmü ile 14 üncü maddenin ikinci fıkrasında “İhbar yükümlülüğünü yerine getiren Devlet memurlarına ihbarlarından dolayı bir ceza verilemez, doğrudan veya dolaylı olarak hizmet koşulları kısmen de olsa ağırlaştırılamaz ve değiştirilemez.” hükmü düzenlenerek devlet memurlarına ihbar sonrasında bir zarar görmeyeceği yönünde güvence sağlandığı görülmektedir. (Devlet Memurlarının Şikayet ve Müracaatları Hakkında Yönetmelik, www.mevzuat.gov.tr , 1983, Erişim Tarihi: 23.05.2022).

4.7.2. Uluslararası Normlarda Whistleblowing -İhbar Hakkı

4.7.2.1. Birleşmiş Milletler yolsuzlukla mücadele sözleşmesi

Ülkemizin taraf olduğu “Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi” 23.05.2006 tarihli Resmî Gazetede yayımlanarak 5506 sayılı kanunla iç hukukumuza dahil edilmiştir. (<https://www.Resmîgazete.gov.tr/eskiler/2006/05/20060524-4.htm> Erişim Tarihi: 06.05.2022)

Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesinin amacı özetle şu şekildedir; yolsuzluğu önlemek ve bu amaca yönelik olarak alınacak önlemlerin daha etkin ve verimli kılınması için uluslararası iş birliği ve teknik yardımlaşmanın teşvik edilmesi ve desteklenmesi ile kamuya ait kaynakların idaresinin şeffaf bir şekilde yönetilmesidir (Alp, 2013: 23).

Sözleşmenin 33. maddesi ihbarda bulunan kişilerin korunmasına yönelik hükümleri içermektedir. Buna göre; “Her taraf devlet, bu sözleşmeye uygun olarak ihdas edilen suçlarla ilgili hususlarda yetkili makamlara makul gerekçelerle ve iyi niyetli olarak ihbarda bulunan kişileri haksız muamelelerden koruyacak uygun önlemleri iç hukuk sistemine dahil etmeyi değerlendirecektir.” Yapılan bu düzenleme ile ihbarda bulunanların ihbarı yetkili makamlara yapması gerektiği, kabul edilebilir

gerekçelerle hareket etmesi ve iyi niyetli tutum ve davranış içinde olması gerektiği vurgulanmıştır.

4.7.2.2. Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü (OECD) genel ilkeleri

OECD genel ilkeleri ilk olarak 1976 yılında çokuluslu örgütsel yapılar ve işletmeler için hazırlamıştır. Genel İlkeler çok uluslu örgütsel yapılara ve işletmelere yönelik tavsiyeleri düzenlemektedir. Genel İlkeler; kapsamlı bir biçimde usulsüzlükleri ve hukuk ilkelerine aykırı işlem ve eylemleri ihbar edenlerin korunmasına yönelik önerileri içermektedir.

Genel Politikalar başlığı altında yayımlanan 9. madde: “Yasalara, Genel İlkelere ya da işletme politikalarına aykırı uygulamalar hakkında yönetime ya da duruma göre, yetkili kamu mercilerine gerçek ihbarlarda bulunan çalışanlara karşı ayrımcı ya da disiplin işlemlerine başvurmadan kaçınılmalıdır” şeklinde tavsiyede bulunmuştur (OECD Çokuluslu İşletmeler Genel İlkeleri, www.oecd.org/corporate/mne/38111419.pdf, 2003, Erişim Tarihi: 23.05.2022).

Usulsüzlükleri ve olumsuz durumların ihbar edilmesi kamu kurum ve kuruluşlarında yetkili makamlara yapılabileceğine yönelik düzenlemeler OECD genel ilkeleriyle tanımlanmış olup, ihbar eden personelin maruz kalabileceği her türlü misillemenin yasaklandığı belirtilmiştir.

4.7.2.3. Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi

1990’lı yıllardan itibaren Avrupa Konseyi yolsuzlukla ilgili olarak yapılan mücadeleye çok özel bir önem verdiği görülmektedir. Bu amaca yönelik olarak; “Yolsuzluğa Dair Ceza Hukuku Avrupa Konseyi Sözleşmesi” ile “Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Avrupa Konseyi Sözleşmesi” kabul edilmiştir. Bununla birlikte yolsuzlukla mücadelelerin takip edilmesine yönelik olarak Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu oluşturulmuş. (GRECO: Group of States Against Corruption). Türkiye 1 Ocak 2004 yılında GRECO’ya üye olmuştur.

4582 sayılı Kanun ile Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Avrupa Konseyi Sözleşmesi kabul edilmiştir. Buna göre; yasa dışı durumların yetkili makamlara ihbar edilmesi ve bunun neticesinde ihbar edenlerin korunmasına yönelik olarak 9. maddesinde “Görevlilerin Korunması” başlıklı bir düzenleme yapılmıştır. (Yolsuzluğa Karşı Özel

Hukuk Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun, www.tbmm.gov.tr. 17/04/2003, Erişim Tarihi: 23.05.2022). Düzenlemeye göre; “Taraflar kendi iç hukuklarında, iyi niyetle ve makul şüpheler temelinde, yolsuzluk fiillerini sorumlu kişi ya da makamlara ihbar eden görevlilere karşı doğrulanmamış her türlü haksız yaptırımın uygulanmaması amacıyla uygun bir koruma sağlamayı öngörürler.” hükmü uyarınca taraf olan ülkeler, iç hukuklarında yasa dışı durumları ihbar eden görevlileri koruyarak maruz kalabilecekleri haksızlıklardan koruyacak yasal düzenlemeleri yapmakla yükümlü olduklarını ifade etmektedir.





5. 2017-2020 YILLARI ARASINDA KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULUNA YAPILAN BAŞVURULARIN İHBARCILIK (WHİSLEBLOWİNG) AÇISINDAN ANALİZİ

Kamu kurum ve kuruluşlarında etik dışı durumları tespit edebilme, ortaya çıkarabilme ve önüne geçebilme konusunda kamu görevlilerinin söz konusu durumları gizlememesi ve ilgili makamlara başvurması büyük önem taşır. Etik dışı durumların tespitinde kamu görevlilerinin etkisini anlayabilmek için onların davranışlarını ve ihbarlarını incelemek anlamlı olacaktır. Kamu görevlileri çalıştıkları kurum ve kuruluşlarda meydana gelen etik veya yasa dışı durumlarla karşı karşıya kaldıklarında veya bu duruma tanık olduklarında genellikle iki şekilde davranmaktadırlar: Birincisi bu olumsuz durumu ve engellemek için ihbarda bulunmak. İkincisi, çeşitli sebeplerden dolayı sessiz kalmak. Kamu kurum ve kuruluşlarında etik dışı durum veya olaylar karşısında sessiz kalmayarak ihbar eden kamu görevlilerinin bu olumsuz durumu kime nasıl ve nereye ihbar edecekleri de önemlidir. Kamu görevlisi bu olumsuz durumu ihbar ederken farklı yöntemler kullanır. Çalıştığı kurumdaki üst yöneticiye ihbar etmesi, içsel ihbar, kurum dışında bir yere veya bir kişiye de ihbarda bulunması dışsal ihbar olarak adlandırılır. Kamu görevlisi ihbar sürecinde isminin gizli kalmasını isteyebileceği gibi aleni olarak da ihbarda bulabilmektedir. İhbar neticesinde kamu görevlisinin maruz kaldığı olumsuzluklar ise misilleme olarak adlandırılmaktadır. Misilleme, ihbardan sonraki zamanlarda benzer olaylarla karşılaşan kamu görevlilerinin tutum ve davranışını etkileyebileceği için ihbar sürecinde üzerinde önemle durulması ve incelenmesi gereken bir durumdur. İhbar sonrası misillemeye maruz kalındığını gören kamu görevlisinin olumsuz durumlar karşısında sessizliği tercih edeceği açıktır. Etik dışı durumların ihbar edilmesini zorlaştıran bu durum, bir taraftan ihbarda bulunacak personellerini cesaretini kırarken diğer taraftan kurumlardaki yöneticilerin sorumsuzluklarını artırır ve personelle ilişkisinde orantısız bir güce erişmesine sebep olur.

Bu bölümde, kamu görevlileri etik kuruluna yapılan başvurular yukarıda bahsedilen çerçevede analiz edilecektir. Yapılan başvurular incelendiğinde başvuru yapanların hangi ihbar yöntemini kullandığı tespit edilecektir. Ayrıca yapılan başvuruların yıllara göre dağılımı, hangi yollar aracılığıyla yapıldığı, hangi ihlal türleri nedeniyle yapıldığı, hangi kurumlardan geldiği, gizlilik talebiyle mi veya açık isimle

mi yapıldığı detaylı bir şekilde tablolar aracılığıyla belirtilecektir. Başvuru dilekçelerinin detaylı incelenmesi neticesinde başvuru yapanların misillemeye maruz kalıp kalmadıkları, kalanların da ne tür misillemeye maruz kaldıkları belirlenecektir. Son olarak söz konusu verilerin daha detaylı olarak görülebilmesi, kavramların öneminin daha kolay anlaşılabilmesi, özetle konunun daha anlaşılabilir olması için bir örnek olaya yer verilecektir.

5.1. Araştırmanın Amacı

Toplumun etkileri ve vatandaş beklentileri kamu hizmetinin sunumunu şekillendirmektedir. Bu etkinin bir sonucu olarak kamu hizmetini sunan kamu görevlilerinin daha dikkatli ve etik ilkelere daha uygun davranmaları beklenmektedir. Aksi durumda etik ve yasal olmayan davranışlar ve uygulamalar kamu yönetiminin saygınlığını olumsuz düzeyde etkileyecek ve kamu hizmetinin rasyonelliği, verimliliğini engelleyecek ve maliyetini de artıracaktır. Bu maliyet doğal olarak topluma ve vatandaşa yansıyacaktır (Kılavuz 2002: 264). Kamu yönetiminde yaşanan etik dışı davranışlar yönetimi zayıflatmakta ve vatandaşın devlete olan güvenini azaltmaktadır. Bu nedenle, kamu yönetiminde etik ilke ve değerlerin hâkim olması, kamu görevlilerinin etik ilke ve değerleri benimsemeleri ve etik dışı uygulamaları engellemek için yetkili makamlara ihbar etmeleri kamu imkân ve kaynaklarının amacı dışında kullanılmasının önüne geçecek önemli bir araçtır.

Etik dışı davranışlar ve uygulamalar karşısında kamu görevlilerinin gösterecekleri tepkiler kurumun sunduğu hizmetlerin devamlılığı ve toplumun güveni açısından önemlidir. Bu durumda kamu görevlilerinin etik dışı durumları yetkililere bildirmesi yani whistleblowing- ihbar yöntemine başvurmalarının gerekli olduğu düşünülebilir.

Bu araştırmanın amacı; whistleblowing-ihbarcılık kavramının kamu yönetiminde yeterli düzeyde bilinip bilinmediği tartışma konusudur. Bu bağlamda Kamu Görevlileri Etik Kuruluna 2017 -2020 yılları arasında yapılan başvuruların whistleblowing-ihbarcılık açısından incelenecek suretiyle; bu kavramın kamu yönetiminde ne oranda etkili olduğu tespit edilmeye çalışılacaktır. Ayrıca, kamu görevlileri tanık oldukları olayları ilgili yerlere şikayet konusu yaptıktan sonra ne tür misilleme olaylarına maruz kalıp kalmadıkları anlaşılmaya çalışılacaktır. whistleblowing -ihbarcılık kavramını tamamlayan en önemli unsur; başvuru yapan

kişinin bu eylemi sonrasında zarar görmemesi gerektiğidir. Aksi takdirde benzer etik dışı durumlara tanık olanlar bunları yetkili makamlara bildirme konusunda çekingen davranacaklardır. Kurulu yapılan başvuruların incelenmesiyle bu konuya ilişkin bir tespit yapılmaya çalışılacaktır. 2017-2020 yıllarına ait başvurular Ms Office- Excel ortamında veri girişi yapılarak incelenecektir.

Çalışmanın amacı; Kamu Görevlileri Etik Kuruluna yapılan başvurularda, kamu görevlilerinin etik dışı davranışların yetkili makamlara bildirilmesi konusundaki yetkinlikleri hususunda tespit yapılmaya çalışılacaktır. Etik dışı durumların bildirilmesinde kurum içinde bir mekanizmanın tanımlanıp tanımlanmadığı ve bunun bilinirliği, görevlilerinin öncelikle kurum içi başvuru yapmayı tercih edip etmediği, başvuru yapan personelin zarar görüp görmediği tespit edilmeye çalışılacaktır. Çalışma neticesinde mevcut yıllara ait verileri incelendiğinde yetkili makama bildirim önündeki engeller irdelenecek ve etik dışı davranışların yetkili makamlara bildirilmesi konusunda bir model önerisi geliştirmeye çalışılacaktır.

Bu araştırma ile elde edilen sonuçların hem kamu görevlilerinin ihbarcılık ve hem de kamu yönetiminde etik davranış ilkelerinin yaygınlaştırılması noktasında akademik çalışma yapanlar için bilimsem bir kaynak işlevi görmesi beklenmektedir.

Problem Durumu

Günümüzde kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı tutum ve davranışlarla rastlanabilmektedir. Kamu hizmetini ifa eden kamu görevlilerinin bu tür etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalarla karşılaştığında gösterecekleri tavır son derece önemlidir. Neticede iki tür tavır ortaya çıkmaktadır; ya sorun görmezden gelinmekte veya sorunun çözüme üretilmektedir. Görmezden gelmek, soruna çözüm üretmemek telafisi çok zor ve çok daha kötü durumların meydana gelmesine sebep olabilir (Özler, Atalay ve Şahin, 2010: 209). Bu noktada etik davranış ilkelere aykırı uygulamalara tanık olan kamu görevlilerinin bu ve benzeri durumların önüne geçmek amacıyla denetim makamında bulunan yerlere bu konuda bilgi vermesi (whistleblowing – ihbarcılık) çok önemli hale gelmiştir.

İhbar kavramı; çalışanların, etik davranış ilkelerine aykırı veya yasal olmayan uygulamaları bu durumu engel olabilecek kişi veya kurumlara bildirmesi şeklinde ifade edilmiştir (Near ve Miceli, 1985:4). Tanımında ifade ettiği gibi, kamu

görevlilerinin tanık oldukları etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları engel olabilecek kişi veya yerlere ulaştırabilmeleri için etik ilke ve değerleri benimsemiş olmaları gerekmektedir. Çalışanların etik davranış ilkelerine aykırı eylemlerde bulunup bulunmaması onların ahlaki gelişim seviyeleriyle ilgili olduğu ifade edilmiştir (Celep ve Konaklı, 2016:66). Gundlach vd. (2003) ihbar etmenin örgütlerin/kurumların ilerlemesine katkısı olduğunu ifade etmiştir (Akt. Celep ve Konaklı, 2012:66). Etik ilke ve değerlere sahip kamu çalışanlarının çalıştıkları kurumların faydasına olacak şekilde ilerlemesi ve kamuoyunda kurumun itibarının korunması amacıyla ihbar etme davranışında bulunmaları gerektiği söylenebilir.

Kamu yönetiminde etik; eşitlik, adalet, nezaket, saygı, kamu yararı gibi temel etik ilke ve değerleri çerçevesinde kamu görevlilerinin kamu hizmeti sunumunun her aşamasında bu değerlere uygun olarak hareket etmesidir. Kamu yönetiminde etiğin varlığı kamu hizmetinin en temel unsurudur. Ülkemizde 2005 yılından itibaren Kamu Görevlileri Etik Kurulu faaliyetlerine başlamış, çıkardığı Yönetmelik ile 18 adet etik davranış ilkeleri belirlemiştir.

Etik ilke ve değerlerin varlığı Kamu yönetimi için vazgeçilmezdir. Çünkü; kamu görevlileri etik sınırlar içinde hareket edebilmekte, etik dışı uygulamalar karşısında olabilmektedirler. Kamu görevlileri, çalışmaları esnasında kamu kaynaklarının yönetilmesi, vatandaşlarla ilişkilerde birtakım yetkilere sahiptirler. Bu anlamda etik; kamu gücünün keyfi kullanılmasının önüne geçen bir kontrol mekanizmasıdır. Toplumun devlete ve kurumlarına güven duyması bu güvenin korunması hayati bir konudur (Tüsiad 2003: 21-21).

Kamu yönetiminde son dönemde önemi artan konulardan olan kamu yönetiminde etik ve etik davranış ilkelerinden birisi olan yetkili makama bildirim konusunu whistleblowing – ihbar etme konusu üzerinden araştırılmıştır. Kamu görevlilerinin etik davranış ilkeleri konusunda eğilimleri ve etik dışı uygulamaların önlenmesi noktasında ihbar etme eğilimleri araştırmaya konu edilmiştir.

Kamu kurumlarındaki etik dışı durumların ihbarı üzerine yapılmış çalışmalar incelendiğinde (candan ve kaya, 2015) etik dışı durumları ihbar edenlerin öncelikli olarak içsel ihbar yöntemini tercih ettiği, dışsal ihbar ve sessiz kalma eğiliminin daha düşük olduğu görülmektedir. Maliye Bakanlığı çalışanları üzerinde yapılan (Candan ve kaya, 2015) çalışmada, ankete katılanların yüksek düzeyde içsel ihbar etme

eğiliminde oldukları, düşük düzeyde dışsal ihbar eğiliminde bulundukları ve sessiz kalma eğiliminde bulundukları tespit edilmiştir. Kamu kurumlarında yapılan çalışmalarda da benzer sonuçlara ulaşıldığı görülmektedir. Bu bağlamda kamu görevlileri etik kuruluna yapılan başvuruların benzer nitelikte bir sonuç ortaya koyup koymadığı tartışılacaktır.

5.2. Araştırmanın Kapsamı ve Sınırlılıkları

Problem Cümleleri

2017 -2020 yılları arasında Kamu Görevlileri Etik Kuruluna yapılan başvuruların etik dışı durumları whistleblowing-ihbar etme mekanizması açısından incelenecektir. İncelemede başvuruların yapılış biçimi, hangi kurumların veya hangi kamu görevlilerinin yoğun olarak şikâyet edildiği, yapılan başvuruların içsel veya dışsal başvuru olup olmadığı, ihbar etme eylemi sonrasında kişinin misillemeye maruz kalıp kalmadığı yönünden başvurular ele alınacaktır.

Araştırmanın Alt Problemleri

Kamu görevlileri etik kuruluna yapılan başvurular;

1. Hangi yol ve yöntemlerle yapılmaktadır?
2. Hangi kurumlar şikâyet konu olmaktadır.
3. Yetkili makamlara bildirimde bulunurken;
 - a. İçsel veya dışsal başvuru olup olmadığı,
 - b. İsimli veya isimsiz başvuru olup olmadığı,
 - c. İhbar sonrasında misillemeye maruz kalıp kalmadığı konularında inceleme ve değerlendirme yapılacaktır.

Sayıtlılar

1. Başvurular etik dışı tutum ve davranışları ihbar etmek amacıyla yapılmaktadır. Kamu görevlileri etik kurulunun başvuruocular tarafından yeterli düzeyde tanınmakta ve bilinmektedir.
2. İncelenen başvuru dosyalarında yeterli bilgi bulunmamaktadır.

Sınırlılıklar

1. Başvuru evrakın incelenmesinde yeterli düzeyde bilgiye ulaşmak mümkün olmayabilir. 3071 sayılı dilekçe kanununda dilekçede bulunması gereken hususları taşımasa bile iddia konusu Kurul tarafından ciddiye alınabilmekte ve resen inceleme başlatılabilmektedir.
2. Başvuru dilekçeleri incelendiğinde ihbar etme dışında farklı talepler için de yapılabilmektedir.
3. Evrakın incelenmesinde yeterli düzeyde veri toplayacak bilgiye erişilemeyebilir.
4. Evrakın incelenmesi sonucunda elde edilen bulgular, araştırma ölçekleriyle toplanan verilerle sınırlıdır.

5.3. Kamu Görevlileri Etik Kuruluna Yapılan Başvuruların İncelenmesi

Kamu görevlileri etik kurulu varlığı itibarıyla kamu kurum ve kuruluşlarında karşılaşılan etik dışı durumlar hakkında kamu görevlilerinin başvuruda bulunabileceği en üst düzey kurumdur. Etik kurulunun başlıca görevi söz konusu başvurularla değerlendirmek ve sonuçlandırmaktır. Dolayısıyla etik kuruluna yapılan başvuruların incelenmesi, ülke genelindeki etik dışı durumların ihbarının araştırılması konusunda ölçeği genişletmek, daha kapsamlı ve daha doğru sonuçlara ulaşabilmek anlamına gelir.

5.3.1. 2017-2020 yılları arasında KGEK'ya yapılan başvurular

Yıllar	Başvuru sayısı
2017	126
2018	126
2019	132
2020	147
Genel Toplam	531

Tablo 5.1. Yıllara Göre Başvuru Sayısı (Etik Kurulu Yıllık Faaliyet Raporları)

Kamu görevlileri etik kuruluna 2017 -2020 yılları arasında yapılan başvuruların toplam sayısı 531'dir. 2018 yılı hariç önceki yıllara göre başvuru sayılarının arttığı görülmektedir. Kamu Görevlileri Etik Kuruluna yapılacak başvuruların usulüne ilişkin

düzenleme 5716 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinde; “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 yapılabilmektedir. Yapılan başvurulardan, kamu görevlilerini karalama amacı güttüğü anlaşılan veya haklı bir gerekçeye dayanmayan, başvuru konusuyla ilgili yeterli bilgi ve belge sunulmamış başvuruların değerlendirmeye” alınmayacağı yönünde düzenleme yapıldığı görülmektedir. 3071 sayılı Kanununda belirtilen şartları taşıması kaydıyla Kurula yapılan başvuruların kabul edildiği görülmektedir.

Başvuruları üzerine yapılacak incelemelere ilişkin esaslar ise Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin dördüncü bölümde düzenlenmiştir.

Yönetmeliğin 31 inci maddesinde kimlerin Kurula başvuru yapabileceği düzenlenmiştir. Buna göre; Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile Türkiye’de oturan yabancı gerçek kişilerin Kurula başvuru yapacağı belirtilmiştir. Başvuru yapabilmek için başvuru yapan kişilerin menfaatinin etkilenmesi şartı aranmamaktadır. Bu düzenleme ihbarcılık mekanizması açısından oldukça önemli bir düzenlemedir. Yani etik dışı bir duruma tanık olan kişilerin bunu yetkili makamlara rahatlıkla ulaştırmalarını kolaylaştıran bir düzenlemedir.

Kurula yapılacak başvuruların yöntemine ilişkin düzenlemeler yönetmeliğin 32 inci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; “Kurulu yapılacak başvuruların a) yazılı dilekçe, b) elektronik posta ve c) tutanağa geçirilmiş sözlü başvuru” yollarından biri ile yapılabileceği düzenlenmiştir. Bu başvurularda başvuran kişinin gerçek kişi olması yanında kişinin adı, soyadı, oturma yeri veya iş adresi ile imzasının bulunması gibi şartlar bulunmaktadır. Başvuru dilekçelerinin daktilo veya bilgisayar çıktısı olması gibi şartlar bulunmamaktadır. Başvuru dilekçelerinin okunaklı ve anlaşılır olması yeterli olarak kabul edilmektedir.

Günümüzde e-devlet uygulamalarının yaygınlaşması ile elektronik ortamda yapılan başvuruların da kayda değer oranda arttığı görülmektedir. Elektronik ortamda yapılacak başvurulara ilişkin düzenleme yönetmeliği 34 üncü maddesinde düzenlenmiştir. Başvuru dilekçelerinde aranan şartlardan imza dışında kalan hususlar aynı şekilde aranmaktadır. Yani başvuru sahibinin adı, soyadı ve adresinin bulunması

gibi hususlar başvurunun geçerli sayılması için yeterli kabul edilmiştir. Son dönemde e-posta yolu ile yapılan başvurularda T.C. kimlik numarasının yazılması istenmektedir. Bu yolla gerçek dışı başvuruların önüne geçilmesi hedeflenmektedir. E-devlet üzerinden başvuruların alınması whistleblowing -ihbarcılık mekanizmasının yaygınlaştıracağı değerlendirilmektedir.

Yıllar	BİMER	CİMER Elden	E-posta	Faks	Kargo	Posta	Toplam
2017	2	5	85		8	26	126
2018		10	77	1	5	33	126
2019	3	9	91	1	4	24	132
2020	5	7	114		6	18	147
Genel Toplam	10	30	366	2	23	100	531
Yüzde %	%1,9	%5,6	%68,9	%0,4	%4,3	%18,8	%100

Tablo 5.2. 2017 – 2020 Yılları Arasında Yapılan Başvuruların Başvuru Yöntemine Göre Dağılımı ve Yüzdelik Oranları

Başvuru yöntemi açısından incelendiğinde başvuruların ağırlıklı olarak e-posta ile yapıldığı görülmektedir. E-posta yönteminden sonra en çok tercih edilen yöntem geleneksel posta yöntemi iken, en az kullanılan yöntem fakstır. Kamu görevlilerinin ihbar yöntemi olarak e-postayı sık kullanmaları, kurum ve e-devlet uygulamalarının e-posta kullanımının yaygınlaşması ile irtibatlandırılabilir. Diğer yöntemlere göre e-posta yönteminin iletişimi hızlandırdığı ve kolaylaştırdığı düşünülürse, ihbar mekanizmasının da yöntem ve ihbarın iletilmesi açısından hızlandığı söylenebilir. Başvuru yönetiminde tercih edilen eğilim dikkate alınarak e-posta başvurularının kolaylaştırılması, e-devlet uygulamaları ile entegre edilmesine yönelik çalışmaların yapılması ve mevcut sistemin geliştirilmesi düşünülmelidir.

5.3.2. Başvuruların Kurumlara Göre Dağılımı

Kamu Görevlileri Etik Kuruluna yapılacak başvuruların kapsamı 5176 sayılı Kanunda şu şekilde düzenlenmiştir. 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.” hükmü ile düzenlenmiştir.

“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.” hükmü uyarınca genel müdür ve üstü seviyedeki kamu görevlileri için Kurula başvuru yapılabileceği düzenlenmiştir.

Kurulun görevleri kamu etik davranış ilkelerine aykırı davranışların incelenmesi ve kamu görevlilerinin bu ilkeler çerçevesinde görevlerini yürütmelerinin sağlanması biçiminde ifade edilmiştir. “En az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında” Kurula başvuru yapılması üst düzey yöneticilerin denetimi açısından whistleblowing-ihbarcılık mekanizmasının kullanılması anlamı taşımaktadır. Bu denetim mekanizmasıyla birlikte kamu kurumlarında olası patronaj ilişkilerinin önüne geçilmesinin hedeflendiği sonucuna ulaşılabilir. Bu çerçevede Kurula yapılan başvuruların kurumlara göre dağılımı Tablo 5.3’te sunulmuştur.

Kamu Kurumları	2017	2018	2019	2020	Genel Toplam	%
İl- İlçe Belediye Başkanlıkları	29	19	33	35	116	21,8
Belirtilmemiş	28	33	8	27	96	18,1
Bağlı, ilgili, ilişkili Kurum Kuruluşlar	14	18	28	27	87	16,4
Bölge- İl- İlçe Müdürlükleri (Kamu Kurumları)	12	18	25	17	72	13,6
Bakanlıklar	25	16	12	10	63	11,9
Üniversiteler	7	6	7	9	29	5,5
Valilikler	6	8	5	7	26	4,9
Kaymakamlıklar	3	3	6	8	20	3,8
Düzenleyici ve denetleyici Kurumlar		2	3	4	9	1,7
Özel Hukuk Tüzel Kişisi		2	3		5	0,9
Meslek Kuruluşları	1	1	1	1	4	0,8
Bankalar	1			1	2	0,4
Federasyon/ Sendika			1	1	2	0,4
Genel Toplam	126	126	132	147	531	100,0

Tablo 5.3. Başvuruların Kurum Kuruluşlara Göre Dağılımı

Kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırılık iddiasıyla yapılan başvurular değerlendirildiğinde; il ve ilçe belediye başkanlıklarının % 21 ile ilk sırada olduğu görülmektedir. Belediyeler kamuya hizmet sunumunda vatandaşlarla doğrudan temas kuran hizmet birimleridir. Kamu hizmetlerinin vatandaşla en yakın kurumlar belediyelerdir. Bu bağlamda etik davranış ilkelerine aykırı tutum ve davranışların da aynı oranda tanık olduğu yerlerdir. Bu tablodan çıkarılabilecek bir başka sonuç ise hem mali açıdan özerk durumda olmaları hem de vatandaşla yoğun irtibatları olması sebebiyle belediyelerde yaşanan etik dışı davranışlara karşı önleyici tedbirlerin alınmasının önemli olduğu değerlendirilmektedir.

İkinci sırada “belirtilmemiş” başlığı bulunmaktadır. Yapılan incelemede usul yönünden birtakım eksiklerinin bulunduğu görülmektedir. Bu başvuruların; genel olarak kamu kurumlarından çeşitli talepleri içeren icra işlemlerinin durdurulması, vergi borçlarının ertelenmesi, iş başvurularını kabul edilmesi gibi başvurular olduğu görülmektedir. Esas itibarıyla etik dışı bir durumu ihbar etme amacıyla yapılmadığı için kapsam dışı başvurular olarak değerlendirilmiştir.

Kurula yapılan başvuruların etik davranış ilkelerine aykırılık iddialarına göre dağılımı Tablo 5.4’te gösterilmiştir.

Etik Davranış İlkeleri	Yüzdelik oranları
Genel Etik Davranış İlkelerine Aykırılık İddiaları (Md. 5,6,7,8,11,12,18)	%38,61
Psikolojik Yıldırma (Mobbing) İddiaları (Md.10)	%17,70
Kayırmacılık/ Ayrımcılık İddiaları (Md. 21)	%11,68
Yolsuzluklar/Usulsüzlük İddiaları (Md. 9,20)	%9,42
Diğer	%6,21
Kapsam Dışı İddia ve Talepler	%5,84
Görev ve Yetkilerin Menfaat Sağlamak Amacıyla Kullanıldığı İddiaları (Md. 14,15)	%4,52
Bilgi Edinme Hakkının İhlali İddiaları (Md.19)	%2,07
Çıkar Çatışması İddiaları (Md. 13)	%1,88
Kamu Malları ve Kaynaklarının Hizmet Gereklere Dışında Kullanıldığı İddiaları (Md.16)	%1,32
Savurganlık İddiası (Md.17)	%0,75
Genel Toplam	%100

Tablo 5.4. Başvuruların Etik İlkeleri İhlal İddiasını Gösterir Tablo

Kurula yapılan başvuruların %38 ile ilk sırada genel etik davranış ilkelerine aykırılık iddialarının yer aldığı görülmektedir. Tabloda görüldüğü gibi yapılan etik dışı başvuruların kapsamı oldukça geniştir. Başvuruların konu bakımından çeşitliliğe sahip olması whistleblowing mekanizmasının başarıyla işlediği takdirde kamu kurumlarına birçok konuda fayda sağlayacağını göstermektedir. Listede madde numaraları ile belirtilenler, Yönetmelikte sayılan 18 etik davranış ilkelerine ait numaralarıdır. Yönetmelik numaraları ile 18 etik davranış ilkesi Tablo 5.5’de gösterilmiştir.

Yönetmelik numarası	Etik Davranış İlkesi
Madde 5	Görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci
Madde 6	Halka hizmet bilinci
Madde 7	Hizmet standartlarına uyma
Madde 8	Amaç ve misyona bağlılık
Madde 9	Dürüstlük ve tarafsızlık
Madde 10	Saygınlık ve güven
Madde 11	Nezaket ve saygı
Madde 12	Yetkili makamlara bildirim
Madde 13	Çıkar çatışmasından kaçınma
Madde 14	Görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması
Madde 15	Hediye alma ve menfaat sağlama yasağı
Madde 16	Kamu malları ve kaynaklarının kullanımı
Madde 17	Savurganlıktan kaçınma
Madde 18	Bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyan
Madde 19	Bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık
Madde 20	Yöneticilerin hesap verme sorumluluğu
Madde 21	Eski kamu görevlileriyle ilişkiler
Madde 22	Mal bildiriminde bulunma

Tablo 5.5. Yönetmelikte Sayılan 18 Etik Davranış İlkesi

5.3.3. Başvuruların Kapsam Durumunun İncelenmesi

Yıllar	Kapsam Dışı olan başvurular	Kapsamda olan başvurular	Genel Toplam
2017	35	91	126
2018	53	73	126
2019	29	103	132
2020	32	115	147
Genel Toplam	149	382	531

Tablo 5.6. Kurula Yapılan Başvuruların İncelenme Durumu

Kurula yapılan başvurular, öncelikle usul açısından incelenmekte, usul şartlarını taşıyor ise esas incelemesine geçilmektedir. Usul açısından eksikleri bulunan başvurular kapsam dışı olarak değerlendirilmektedir. Bunlardan bazıları şu şekildedir; bir başvuru konusu olmaması, hakkında inceleme yapılacak kişinin belirtilmemesi, başvuru ile bir talebin dile getirilmesi gibi hususlar olması durumunda başvuru kapsam dışı olarak değerlendirilmektedir.

5.3.4. Başvuruların Kurum İçinden veya Kurum Dışından Yapılma Durumu

Satır Etiketleri	Kurum Dışından	Kurum İçinden	Genel Toplam
2017	21	70	91
2018	17	56	73
2019	26	77	103
2020	32	83	115
Genel Toplam	96	286	382

Tablo 5.7. Başvuruların Kurum İçi ve Kurum Dışı Olmasını Gösterir Tablo

Kapsam dışı başvurular toplam başvurulardan çıkarıldığında toplam 382 başvurunun kaldığı görülmektedir. Kapsam dışı başvuruların sayısının yüksekliği dikkat çekicidir. Başvuru şartlarını taşımadığı için bu başvurular incelemeye alınmamış, başvurunun esasına geçilmemiştir. Kamu görevlilerinin başvurular konusunda bilgi düzeylerinin artırılması kapsam dışı sayısını azaltacak en önemli etken olarak değerlendirilmektedir.

İncelemeye alınan 382 başvurunun 96'sı kurum dışında olup, etik dışı duruma tanık olanlar tarafından yapıldığı görülmektedir. Toplam sayı dikkate alındığında kurum dışından yapılan başvuruların sayısının önemli derecede olması, whistleblowing mekanizmasının yalnızca kurum içinden işlerlik sağlamadığını ve kapsamının genişliğini göstermektedir. Kurum dışından yapılan başvurularda herhangi bir kurum içi misillemeye maruz kalınmayacak olması başvuru yapanlar için avantaj niteliğindedir. Bu durumu destekler nitelikte olan bir diğer durum başvuru yapanların isimlerinin gizlenmesi veya gizlenmemesidir. Tablo 5.8'de kurum dışından başvuru yapanların büyük bir çoğunluğu isimlerini gizlemeden başvuru yaptığı görülmektedir.

Yıllar	Gizlilik talepli	Açık isim	Genel Toplam
2017		21	21
2018		17	17
2019		26	26
2020	3	29	32
Genel Toplam	3	93	96

Tablo 5.8. Kurum Dışından Yapılan Başvurularda İsimlerin Gizlilik ve Açıklık Durumu

Yıllar	Gizlilik talepli	Açık isim	Genel Toplam
2017	18	52	70
2018	4	52	56
2019	17	60	77
2020	6	77	83
Genel Toplam	45 (%16,43)	241 (%84,26)	286

Tablo 5.9. Kurum İçinden Yapılan Başvurularda İsimlerin Gizlilik ve Açıklık Durumu

Tablo 5.10’da kurum içinden yapılan başvurularda isimlerin gizlilik ve açıklık oranları görülmektedir. Başvuruların %16,43’ü isimlerinin gizli kalmasını talep etmektedir. Kurum içinden başvuru yapıldığında olumsuz durumlarla karşı karşıya kalma ihtimali nedeniyle böyle bir talepte bulunulduğu değerlendirilmektedir.

İsim Durumu/ başvuru durumu	Kapsam Dışı	Kurum Dışından	Kurum İçinden	Genel Toplam
Gizlilik talepli		3	45 - (%15,7)	48
Dışsal		3	37- (%82)	40
Önce içsel sonra dışsal			8 – (%18)	8
Açık isim	149	93	241 - (%84,3)	483
Dışsal		70	179 – (%74)	248
Önce içsel sonra dışsal			62 – (%26)	63
Bilgi bulunmuyor		23		23
Kapsam dışı başvurular	149			149
Genel Toplam	149	96	286	531

Tablo 5.10. Başvuruların İçsel ve Dışsal Başvuru Olmasını Gösterir Tablo

Tablo 5.11 incelendiğinde; isimlerinin gizlenmesini talep edenlerin %82’sinin (37 Başvuru) doğrudan dışsal başvuru yaptıkları görülmektedir. İsimlerinin gizlenmesini istemeyen ve kurum içinden başvuru yapanların %74’ü (179 başvuru) yine doğrudan dışsal başvuruyu tercih ettikleri görülmektedir. Kurum içinden yapılan başvurularda dışsal başvuru yüzdesinin yüksek olmasının birkaç sebebi olabilir. Bunlardan; kurum içinde tanımlanmış bir başvuru noktasının bulunmaması veya personel tarafından bunun bilinmemesi olabileceği gibi, kurum içinden yapılacak başvurularda soruna çözüm bulunacağına bir inancın bulunmaması da olabilir. Her durumda bu kurumlar açısından olumsuz bir durum olarak değerlendirilmelidir. Çalışanlarının kuruma bağlılığını zayıflatan ve toplum nezdinde kurumun itibarına zarar veren bir durum olduğu görülmektedir.

İsim Durumu	Kurum İçinden Yapılan başvurular	Yüzdelik dağılımı
Gizlilik talepli	45	15,7%
Dışsal Başvuru	37	82,2%
Bilgi bulunmuyor	36	97,3%
Görevine Son Verme	1	2,7%
Önce İçsel Sonra Dışsal Başvurular	8	17,8%
Bilgi bulunmuyor	5	62,5%
Görevine Son Verme	1	12,5%
Psikolojik Baskı -Mobbing	2	25,0%
Açık isim	241	84,3%
Dışsal Başvurular	179	74,3%
Bilgi bulunmuyor	145	81,0%
Disiplin Soruşturması Disiplin Cezası	1	0,6%
Görev Yeri Değişikliği	8	4,5%
Görevine Son Verme	5	2,8%
Psikolojik Baskı -Mobbing	20	11,2%
Önce İçsel Sonra Dışsal Başvurular	62	25,7%
Bilgi bulunmuyor	11	17,7%
Disiplin Soruşturması Disiplin Cezası	7	11,3%
Disiplin Soruşturması Görev Yeri Değişikliği	1	1,6%
Emekli edilmiş	1	1,6%
Görev Yeri Değişikliği	19	30,6%
Görevine Son Verme	3	4,8%
Psikolojik Baskı -Mobbing	20	32,3%
Genel Toplam	286	100,0%

Tablo 5.11. Başvuruların içsel ve dışsal olma durumuna göre misillemeye uğrama durumlarını gösterir tablo.

Tablo 5.11’de yapılan incelemede; gizlilik talepli yapılan başvuruda, doğrudan dışsal yapılan başvuruda başvuranın misillemeye maruz kaldığı ve işine son verildiği görülmektedir. önce içsel başvuru yapan ve sonra dışsal yapılan başvurularda ise misillemeye maruz kalma oranını %37,5 olduğu görülmektedir. Burada şöyle bir sorun

olduğu değerlendirilmektedir. İsimleri gizlenmiş olsa bile şikâyet üzerine başlatılan incelemede isimlerinin tespit edilmiş olabileceği gibi kurumlar arası yazışmalarında isim gizliliğini ihlal edilmesi sonucu çalışanın misillemeye maruz kaldığı değerlendirilmektedir. Görevine son verildiğinin belirtilmesi oldukça ciddi bir misillemeye maruz kalındığını göstermektedir. Çalışanın görevine son verilmesi kurum tarafından yapılabilecek en ağır misilleme yöntemi olduğu değerlendirilmektedir. Whistleblowing – ihbarcılık mekanizmasında önlem alınması gereken en önemli konunun çalışanların misillemeye maruz kalmasının engellenmesi olduğu görülmektedir.

İsminin gizlenmesini istemeyen ve aleni olarak başvuru yapanların misillemeye maruz durumu ise şu şekildedir: dışsal başvuru yapanlardan % 19'unun misillemeye maruz kaldığı; misilleme olarak %0,6 Disiplin soruşturması açıldığı, %4,5 görev yeri değişikliği yapıldığı, %2,8 görevine son verildiği, %11,2'sinin psikolojik baskıya maruz kaldığı görülmektedir. önce içsel ve sonra dışsal başvuru yapanların misillemeye maruz kalma oranlarının %82 ile daha yüksek olduğu görülmektedir. Bunlardan; %32,3 psikolojik baskı ve Mobbing, %30,6 görev yeri değişikliği, %11,3 disiplin soruşturması ve disiplin cezası, %4,8 görevine son verilme ve %1,6 ile emekli edilme gibi misillemeye maruz kalındığı görülmektedir. Bu oranların etik dışı durumların ihbar edilmesi önünde ciddi bir engel oluşturacağı değerlendirilmektedir.

5.4. Kurula Yapılan Başvurularda Bir Örnek Vaka

Son olarak, etik ihlal başvurusunun hangi aşamalardan geçtiğini ve başvuruda bulunan kişinin başvuru sürecinde kurum tarafından ne tür bir misillemeye maruz kaldığını whistleblowing mekanizmasının işlevinin daha anlaşılır olması için kurum ve kişi isimleri gizlenerek paylaşılacaktır.

Tahakkuk memuru olarak çalıştığı kurumda mesai arkadaşının kuruma gelmediği ve mesaiye riayet etmediği halde, mesai takip çizelgesinde kurumda varmış gibi imzalandığını fark eden bir kişi mesaiye riayet etmeyen ve varmış gibi imzası atılan çalışan hakkında bir üst amirine bilgi vermek ister ve durumu anlatır. Durumdan haberdar olan şef ve şube müdürü tahakkuk memurun odasını basarlar ve olmadık hakaretlerde bulunurlar. Mesai arkadaşını ihbar ettiği için ispiyoncu olarak nitelerler. Görev yerini değiştirirler. Kurumun bahçesinde bir prefabrikte beklemesini söylerler. 3 ay boyunca hiçbir iş verilmez. Kurumun bahçesinde bulunan prefabrik yerden hiç

ayrılmadan beklemeye devam eder. Bu süre içinde tahakkuk memuru hakkında asılsız iddialar ve söylentiler çıkarırlar. İş bilmeyen beceriksiz uyumsuz, çalışma düzenini bozan birisi olduğu yönünde söylentiler çıkarırlar. Yapılanların yanlış olduğunu düşünen şube müdürleri çıkar. Duruma müdahale etmek isterler. Farklı bir şube müdürlüğünde görev verilmesini ve normal çalışma düzenine dönülmesini talep ederler. Fakat şef ve şube müdürü buna müsaade etmezler. Tahakkuk memurun psikolojisi bozulmuştur. İlaç kullanmaya başlamıştır. Yaşanan bu durum karşısında çaresiz kalır ve çalıştığı kurumun teftiş kurulu başkanlığın şikâyetinde bulunur. Şikâyet üzerine müfettiş görevlendirilir. Müfettiş incelemesi sonrasında rapor hazırlanır. Raporun sonuç kısmında, tahakkuk memurunun görevine dönmesi tavsiye edilir. Şef ve şube müdürünün etik ve yasa dışı durum kendilerine iletildiğinde soruşturma açması gerekirken şikâyetinde bulunan tahakkuk memuru yaptıklarının doğru olmadığı değerlendirilmesinde bulunur. Şef ve şube müdürünün yönetim hizmetlerinden alınması ve başka bir ile başka bir göreve atanmaları tavsiye edilir. Müfettiş raporu teftiş kurulu başkanlığına sunulur. Teftiş kurulu başkanı müfettiş raporundaki tavsiyelerin hiçbirini dikkate almaz. Tavsiyelerin tam aksine tahakkuk memurunun görev yerini değiştirir. Görev yeri bulunduğu ilin dışında başka bir ile çıkarılmıştır. Tahakkuk memuru yıl ortasında yapılan bu tayin nedeni ile zor durumda kalır. Bulunduğu ilden tayini çıkan ile günlük geliş gidiş yapmaktadır. Ekonomik sebeplerden dolayı evini taşıyamaz. Bu süreç kendisi için gittikçe zorlaşmaktadır. Psikiyatrik ilaç kullanmaya başlamıştır. Hak etmediğini düşündüğü atama kararını idare mahkemesine taşır. Aynı zamanda CİMER'e ve kamu görevlileri etik kuruluna konunun incelenmesini için başvuruda bulunur. İdare mahkemesi il dışına yapılan tayin işlemin iptal eder. İdare mahkemesi kararında “ Takdir yetkisine dayalı işlemlerin hukukun belirlediği sınırlar ile kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun şekilde objektif, makul ve geçerli neden ve gerekçelere dayalı olarak tesis edilmesi gerektiği oysa tayin işleminde kamu yararının gözetilmediği” gerekçesiyle tayin işlemi iptal edilir. CİMER başvurusu üzerine bakanlık rehberlik ve teftiş başkanlığı inceleme başlatır. Görevlendirilen baş müfettiş hazırladığı teftiş raporu sonucunda tahakkuk memurunun tekrar görevine dönmesi gerektiğini, şef ve şube müdürüne etik dışı ve yasa dışı olduğu için bildirilen olay karşısında inceleme başlatmadıkları için disiplin cezası verilmesi gerektiği ifade edilir. Etik kurulu ise teftiş kurulu başkanı hakkında etik ihlal kararı vermiştir.

Tahakkuk memurunun ise meseleyi idari mahkemeye taşınması olayın çözüme kavuşturulması için atılan önemli bir adımdır. Bu yola gerek kalmadan çözülemeyen bu meselede whistleblowing mekanizmasının doğru bir şekilde yürütülememesinin etkisi vardır. Bu süre zarfında, şef ve şube müdürünün etik dışı davranışlarını sürdürmeleri ve hatta tahakkuk memurunu yıldırmaya çalışmalarının dışında teftiş kurulu başkanının müfettiş raporlarını dikkate almayarak rapordaki kararın aksi yönünde uygulamada bulunması, etik dışı durumun çözülmesini zorlaştıran ve meseleyi daha da karmaşık hale getiren sebeplerden biridir. Kurum içinde yaşanan bu sürece tanık olan diğer çalışanların benzer durumda yani etik dışı yasa dışı durumlara tanık olduklarında bunları ilgililere anlatması pek kolay olmayacaktır.



6. SONUÇ

Kamu kurum ve kuruluşlarında karşılaşılan etik ilkelere aykırı tutum ve davranışlar karşısından çalışanların verecekleri tepkiler bu tür etik dışı olayların ortaya çıkmasında ve önlenmesinde son derece önemlidir. Çalışanlar, tanık oldukları etik dışı durumlar karşısında sessiz kalabilecekleri gibi, bu olumsuz durumları çalıştıkları kurumlarda yetkili kişilere, kurumun üst yönetimine ihbar edebileceği gibi, kurum dışındaki kişi veya kurumlara da ihbar edebilmektedir.

Çalışanların etik farkındalık düzeylerini etkileyen birçok faktör bulunmaktadır. Kurulumuza yapılan başvuru dilekçelerinin incelenmesinde bu tür veriye erişmek mümkün olmadığından bu konu hakkında detaylı bir bilgi bulunmamaktadır.

Etik dışı veya yasa dışı durumların ihbar edilmesinin kişi, kurum ve toplum açısından etkileri bulunmaktadır. Olumsuz bir durumu ilgililere ihbar eden kişinin ahlaki değerler açısından sorumlu davrandığını söyleyebiliriz. İhbar edenin bu tür olumsuz etik dışı veya yasa dışı durumları ihbar ederek, bu tür olayları engellemek amacıyla elinden geleni yaptığını, sosyal bir görev anlayışıyla hareket ettiğini sessiz kalmak yerine tepki göstererek ihbar ederek önemli bir davranış sergilemeyi seçtiğini söyleyebiliriz. Fakat bu durumun beraberinde getirdiği olumsuz durumların da olduğunu bilmek gerekir. Çalışma arkadaşları tarafından ispiyonculukla suçlanmak, sadakatsizlikle suçlanmak gibi psikolojik baskılara maruz kalabileceği gibi, çalıştığı işyerinde daha düşük bir pozisyona düşürülmek, hakkında disiplin soruşturması açılması, görev yerinin değiştirilmesi, emekli edilmesi ve hatta görevine son verilmesi gibi olumsuz durumlarla karşı karşıya kalabilmektedir. İçsel başvuru yapmayıp doğrudan dışsal başvuru yaptığında ise çalıştığı kurumun imajı toplum nezdinde beklenmedik zararları görebilecektir.

Bu tür etik dışı durumların ihbar edilmesinin toplum nazarında ve kamu yararı bakımından faydaları bulunmaktadır. İhbar edilen olay karşısında benzer şekilde etik dışı davranma potansiyeli bulunan kişiler bu durum karşısında çekinmeye başlayacak böylece benzer durumlarını ortaya çıkma ihtimalini azaltmış olacaktır.

Çalışanların etik dışı durumları ihbar etmesiyle ilgili uluslararası mevzuata ve ülke uygulamalarına bakıldığında; genel olarak bu durumların ortaya çıkarılmasında, iyi niyetli bir şekilde ihbar eden çalışanların misillemeye maruz kalmaması ve

korunmasına büyük önem verdiği söylenebilir. Çalışanların işyerindeki etik dışı durumların öncelikli olarak ayın yerdeki yetkililere ihbar edilmesinin önemli olduğu, bu konuda kurum içinde ihbar edebilmenin kolaylaştırılması gerektiği, bu konuya ilişkin yasal düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir.

Ülkemizde hukuk sisteminde işyerindeki olumsuz etik dışı durumların ihbar edilmesine yönelik münhasıran çıkarılmış her hangi bir kanun ve çıkarılmış bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Bununla birlikte; mevzuatımızda işyerindeki olumsuz durumların ihbar edilmesiyle ilgili ilişkilendirilebilecek hükümlerin Borçlar Kanununda, İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununda, Türk Ceza Kanunda ve çıkarılan yönetmeliklerde bulunduğu görülmektedir. İşçilerin sadakat borcu ve sır saklama yükümlülüğü gibi hükümlerin işyerindeki olumsuz durumların ihbar edilmesinin önünde engel olduğu düşünülebilir. İhbar eden çalışanın iyi niyetli olması ve işverene zarar vermekten kaçınması gerekir. (alp, 2013: 174-175).

Kamu görevlilerinin ifade özgürlüğü ve dilekçe verme hakkı çerçevesinde tanık oldukları etik dışı durumları ihbar etme hakkı bulunmaktadır. Bu hakkın kullanımında ise temel bazı ilkeler bulunmaktadır. İşverene sadakat borcu ve işveren ve işyeriyle ilgili olarak sır saklama gibi ilkeler bu temel hakları ortadan kaldırmamaktadır. İşverene veya iş yerine karşı sadakat borcunun temelinde etik dışı veya yasa dışı durumları gizlenmesi veya göz yumulmaması olduğu beklenmemelidir. Tabi bu durumda çalışanların iyi niyetle hareket etmesi gerektiği kabul edilmelidir.

Etik dışı durumları ihbar edenlerin uğrayabilecekleri misillemelerin ve zararların ortadan kaldırılmasına yönelik ortaya konulmuş düzenlemeler bulunuyor olsa bile uygulamada bunların önlenmesi zorlaşmaktadır. Çalışanlar bu konuda yeterince korunmadığı durumlarda bu tür olumsuz durumları ihbar etmeyecek ve sessiz kalmayı tercih edeceklerdir. Bunun neticesinde ise önüne geçilemeyen olumsuz durumların artmasına neden olacaktır.

Yapılan bu çalışmanın amacı; Kamu Görevlileri Etik Kuruluna yapılan başvuruların tanık oldukları etik dışı durumla karşılaşmaları halinde Whistleblowing ihbar etme eyleminde bulunuyorlar ise bunu hangi şekilde yaptıklarını içsel veya dışsal olması bakımından hangisini tercih ettiklerini belirlemek ve ihbar eyleminde bulunan kamu görevlilerinin ihbar sonrasında misillemeye maruz kalıp kalmadıkları veya zarar görüp görmedikleri hususunu tespit etmektir.

Kamu Görevlileri Etik Kuruluna yapılan başvuruların 2017 -2020 yılları arasında yapılan başvurular üzerinden inceleme yapılmıştır. Yıllar içerisinde ihbar niteliğindeki başvurular neticesinde özellikle misillemeye maruz kalma durumu tespit edilmeye çalışılmıştır.

Çalışanların işyerinde tanık oldukları olumsuz etik dışı tutum ve davranışları ihbar ettikleri başvurular incelendiğinde şu hususların çıktığı görülmektedir.

Kamu Görevlileri Etik Kuruluna 2017-2020 yılları arasında toplam 531 başvurunun yapıldığı görülmektedir. Yıllara göre başvuru sayısının artma eğiliminde olduğu söylenebilir. Dört yıl dışında daha geniş bir yelpaze ile bakıldığında artma veya azalma eğilimi hakkında net bir şey söylemek mümkün olabilir.

Yapılan başvuruların yapılış biçimine göre değerlendirildiğinde, klasik başvuru yöntemlerinin azalma eğiliminde olduğu, teknolojik tabanlı sistemlerin yaygınlaşmasıyla özellikle e-posta üzerinden yapılan başvuruların ciddi oranda kullanıldığı görülmektedir. En düşük başvuru biçiminin ise BİMER/CİMER üzerinden yapılan başvurular olduğu görülmektedir. Faks üzerinden yapılan başvurular ise oldukça az seviyededir. Normal posta yolu ile yapılan başvurular ise tercih edilen ikinci en yüksek yöntem olduğu görülmektedir. Başvuruda tercih edilen yöntem şu açıdan önem arz etmektedir. Başvuru yöntemlerin kolaylaştırılması etik dışı durumları ihbar etmeyi kolaylaştırmaktadır. Fakat bu beraberinde şöyle bir sorun ortaya çıkmaktadır. Başvuru yapanların isim ve adres bilgisinin doğruluğunu teyit etmek zorlaşmaktadır.

Başvuruya konu edilen etik dışı durumların hangi kamu kurumlarında tanık olduğu ile ilgili olduğu incelendiğinde; bu konuda belediyelerin en yüksek oranda yer aldığı görülmektedir. İkinci sırada başvuruda bir kurum veya bir kişi belirtilmeden başvuru yapıldığı görülmektedir.

Kurula yapılan başvurular başvuru tarihi itibarıyla işleme alınmaktadır. İşleme alınan başvurular ön incelemeye tabi tutulmakta ve raportör tarafından hazırlanan ön inceleme raporu kurul üyelerine sunulmaktadır. Ön inceleme aşamasında usul bakımından gerekli şartları taşımayan başvurular incelemeye alınmamaktadır. Belirsiz olması bu noktada gerekli usul şartlarını taşımadığından ilk aşamada usul bakımından reddedilen başvuru olmaktadır.

Kurula yapılan başvuruların hangi etik dışı durumları ihbar etmek amacıyla yapıldığıyla ilgili yapılan incelemede; genel etik dışı davranış ilkelerine aykırılık nedeniyle yapılan başvuruların oranının %38 ile ilk sırada yer aldığı görülmektedir. Psikolojik yıldırmanın ise %17 ile ikinci en yüksek oranda olduğu görülmektedir.

Kurula yapılan başvuruların çalışılan kurum içinden kurum dışından yapılması açısından değerlendirildiğinde 286 başvurunun kurum içinden çalışanlar tarafından yapıldığı, 96 başvurunun ise kurum dışından yapıldığı görülmektedir.

Kurum dışından yapılan başvuruların çok düşük bir kısmı isminin gizli kalmasını talep ederek başvuru yaptığı görülmektedir. Gizlilik talebi dışında yapılan başvurularda ise açık isimle yapıldığı görülmektedir. E-posta üzerinden yapılan başvurularda başvuru yapan kişinin isminin doğruluğu teyit edilmediğinden açık isimli başvuruların gerçek kişi olup olmadıkları doğruluğu oranı gerçek oranları vermediği değerlendirilmektedir.

Kurum içinden yapılan başvurularda ise, isimlerinin gizlenmesini isteyenlerin oranı %16 olduğu görülmektedir. Kurum içinden yapılan başvurular aleni olarak ismini gizlemeyenlerin oranı ise %84 ile oldukça yüksek bir oranda olduğu görülmektedir. Kurum içinden isminin gizlenmesini isteyenlerin daha önce içsel başvuru yaptığı, içsel başvuru yapması sonrası çalıştığı yerde misillemeye maruz kaldığı, bunun üzerine dışsal başvuru yaptığı görülmektedir. Özellikle psikolojik baskıya maruz kalındığı görülmektedir. Bunların içinde görevine son verilmesi ile karşı karşıya kalanların da olduğu görülmektedir. İsimlerinin gizlenmesini istemelerinin sebebi maruz kalmış olunan bu durumun devam etmesini istememelerinden kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

İsminin gizlenmesini istemediğini belirten başvurularda ise %39 oranında misillemeye maruz kalındığı görülmektedir. Bunların içinden en yüksek misilleme türünün psikolojik baskıya maruz kalanların oranını %43 olduğu, görev yeri değişikliğinin %29 olduğu, disiplin soruşturması açılmasının %8 ve görevine son vermenin ise %8 olduğu görülmektedir. Etik dışı durumların ihbar edilmesi sonrası misillemeye maruz kalınması oranlarının düşük olmadığı ve maruz kalının misilleme türünün ise başvuran kişilere zarar verici nitelikte olduğu görülmektedir. Etik dışı davranışların ihbar edilmesinin etik dışı davranış sergileme potansiyeli olan

durumların öne geçmesi gerekirken, tam tersine bunu engelleme niyetiyle ihbar edecek sorumluluk sahibi bireylerin bu olumlu davranışlarının öne geçeceği görülmektedir.

Kamu görevlileri Etik Kuruluna yapılan başvurular incelendiğinde ülkemizde kamu yönetiminde whistleblowing – ihbarcılık mekanizmasının yaygın olarak kullanıldığı görülmektedir. Konusu suç teşkil eden eylemler hukuk çerçevesinde incelenmektedir. Bunun dışında kalan etik dışı eylemlerin ihbar edilmesi sürecinde ihbarcılık mekanizmasının son derece önemli bir boşluğu doldurduğu görülmektedir. Fakat ülkemizde bu konunun üzerinde yeterince durulmadığı hatta neredeyse kamu yönetiminde yeterince bilinmediği görülmektedir. Ülkemizde yasal düzenlemeler bakımından uluslararası mevzuata paralel bir gelişme göstermiş olmasına rağmen, etik dışı durumları ihbar edenlerin maruz kalmış olduğu misilleme ve zarar görmelerinin engellenmesi konusunda yeterli bir birikimin olmadığı görülmektedir.

Uluslararası arenada whistleblowing konusunda ciddi çalışmalar yapıldığı ve yasal düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir.

Ülkemizin taraf olduğu sözleşmelerde whistleblowing – ihbarcılık düzenlemelerine yönelik uygulamaların oluşturulması ve bu bağlamda ihbarcılarının korunmasının tavsiye edildiği görülmektedir. Etik dışı tutum ve davranışları öncelikle kurum içinde çalışan görevlilerin fark edeceği ortadadır. Dolayısıyla bu olumsuz durumların ortaya çıkarılmasında çalışanların kendilerini güvende hissederek yetkili birimlere konuyu aks ettirmesi daha büyük zararların ortaya çıkmasını engelleyecektir. Kurumların maddi kayıpları yanında toplumsal imajlarının da zarar görmesinin önüne geçilecektir. İhbarcının ortaya koyduğu bu davranış son derece önemli bir kamu hizmeti olarak değerlendirilmelidir.

Whistleblowing – ihbarcılık mekanizmasının varlığı ve kamu kurumlarında bunun desteklenmesi özellikle etik dışı tutum ve davranış sergileyecek kişileri için son derece önemli bir uyarıcı olarak değerlendirilmelidir. Kendini güvende hissedersen ihbarcılık eyleminde bulunanların artacağı da ortadadır.

Kamu kurumlarında whistleblowing – ihbarcılık mekanizmasının etkin bir şekilde çalışabilmesi için aşağıdaki önerilerin dikkate alınması ve değerlendirilmesi faydalı olacaktır.

- 1- Kamu kurumlarında çalışan kamu görevlilerinin etik davranış ilkeleri konusunda bilgilendirilmelidirler.
- 2- Kamu kurumlarında özellikle üst kademe yöneticilerinin etik davranış ilkelerine uyma konusunda kararlı eylemlerde bulunmaları çalışanları için olumlu örnek olmaları gerekir.
- 3- Kamu görevlilerinin etik dışı durumları ilgililere ihbar etmeden önce söz konusu olayın etik dışı olduğuna dair yeterli kanıtları olup olmadığı konusunda bilinçlendirilmeli, asılsız ihbarlarda bulunmanın önüne geçilmelidir. Bu tür davranışlarda bulunlar uyarılmalıdır,
- 4- Kamu kurumlarında olumsuz bir durumla veya etik dışı bir durumla karşılaşan çalışanların söz konusu durumu, kurum içinde kimlere ne şekilde bildirmesi gerektiği konusunda bilgilendirilmelidir. . Öncelikli bu tür durumların kurum içinde yetkilendirilmiş kişiler tarafından çözülmesinin son derece doğru bir yol olduğu belirtilmelidir. Yetkilendirilen kişilerin bu konuda etik ilkelere duyarlı, kurumsal anlamda bilgili ve sosyal ilişkilerinde güvenilir kişiler olmalıdır.
- 5- Etik dışı durumları ortaya çıkaran ihbarcılarının isimlerinin -kendileri istemediği sürece- gizlenmesine yönelik etkili önlemler alınmalıdır. Olumsuz durumları ortaya çıkaran kişilerin teşvik edilmesi için ödüllendirme yöntemleri tercih edilmelidir. Ödüllendirmede kurum içinde çalışanların öncelikleri ve ihtiyaçları doğrultusunda yapılmalıdır.
- 6- Olumsuz etik dışı durumların ortaya çıkarılmasında önemli bir görevi ifa eden ihbarcılarının çalıştıkları kurum içinde misillemeye ve (psikolojik baskı, yıldırma, taciz, dışlanma, disiplin soruşturması, görev yerinin değiştirilmesi, görevine son verilmesi, vb.) olumsuz durumlara maruz kalmaması için gerekli tüm tedbirlerin alınması gerekir. Misilleme yapan yöneticiler, cezalandırılmalıdır. Misilleme yapan yöneticinin cezalandırılması, etik dışı durumların ifşa edilmesini teşvik edecektir. Aksi durumda söz konusu kurumda çalışanlar daha sonra karşılaşacakları etik dışı durumlarda ihbarcılık mekanizmasını kullanmayacaktır. Bu konuda çalışanların bilgilendirilmesi ve ikna edilmesi önemlidir.
- 7- Kamu yönetiminde özellikle etik davranış ilkeleri konusunda çalışanların ayrıntılı olarak bilgi sahibi olması konusunda etik eğitimlerin yaygınlaştırılması sağlanmalıdır. Seminerler ve konferanslar düzenlenmeli bu konuda etik farkındalığın güçlenmesi sağlanmalıdır.

KAYNAKÇA

- AKÇAKAYA, M. ve AKSAKALLIOĞLU, Y. (2017). “Kamu Hizmeti Kapsamında Yeni Kamu Yönetiminin Vatandaşlık Anlayışı”. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. 19(1): 42–71.
- AKDENİZ, İ. (2016). “Kamu görevlileri Etik Kurulunu Yeniden Düşünmek”. Sayıştay Dergisi. (103): 59–83.
- AKTAN, Ç. C. (2006). Organizasyonlarda Yanlış Uygulamalara Karşı Bir Sivil Erdem, Ahlaki Tepki ve Vicdani Red Davranışı: Whistleblowing. Mercek Dergisi, 43-51.
- AL, H. (2005), Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzlukla Mücadele: Geleneksel Bürokratik Yapı ve Yeni Etik Değerler, II. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Sakarya Üniversitesi, 239-250.
- ALP, M. (2013), Çalışanın işvereni ve iş Arkadaşlarını ihbar Etmesi, Çalışanın Hukuka ve Etik Kurallara Aykırılıkları ifşa Hakkı ve ihbar Borcu (Whistleblowing), Beta Yayınları, Beta basım yayım dağıtım Aş. 1. Baskı - Aralık 2013 - İstanbul.
- ALPER, M. (2018) Whistleblowing ile Örgütsel Sessizlik Arasındaki İlişkiye Örgüt Kültürünün Etkisi ve Bir Araştırma. Doktora tezi, Marmara Üniversitesi, sosyal bilimler enstitüsü. 2018
- ARAP, İ. ve YILMAZ L. (2006) “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yeni Kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 39, Sayı 2, Haziran, ss. 51-69.
- ARAS, G. (2001), Ekonomi Forumu: iş Etiği, Etik Sorunlar, Yeni Yaklaşımlar, İstanbul, Basım Çözüm Reklam.
- ARSLAN, M., BERKMAN, Ü. (2009), Dünyada ve Türkiye’de İş Etiği ve Etik Yönetimi, Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği, Yayın No: TÜSİAD/T-2009-06-492.
- ARSLAN, N. T. (2010). “Klasik- Neoklasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi”. Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi. 11(2) 23-24.
- ATEŞ, H., BAĞCE, H.E. ve ŞEN, M.L. (2009). Yolsuzluğun Önlenmesi için Etik Projesi. Kamu Etiği Akademik Araştırmaları, 1, 12-102.
- ATMACA, K. (2010), İnsan Kaynakları Yönetimi ve Etik, Sayıştay Dergisi, Ocak-Mart, Sayı: 76, ss.63-76.
- AY, Ü. (2003) İşletmelerde Etik ve Sosyal Sorumluluk, Nobel Yayın, İstanbul.
- AYDIN U (2002). İş Hukuku Açısından İşçinin Bilgi Uçurması (Whistleblowing). Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2(2), 79 - 100.
- AYDIN, A. H. (2004). Türk Kamu Yönetiminde Sorunlar ve Çağdaş Yaklaşımlar. Ankara: Gazi Kitabevi.
- AYDIN, Y. ve BARUTÇU, A. (2015) AİBÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2015, Cilt:15, Yıl:15, Sayı:2, 15: 159-178 “Etik Dışı Davranışları Önleme Mekanizması Olarak Yaptırımlar ve Kamu Görevlileri Etik Kurul Kararlarının Yayınlanması”
- BAL, İ. BEREN, F. (2003) Polis Etiği, Siyasal Kitabevi, Ankara
- BALCI, A. (2005). “Türkiye AB İlişkileri Perspektifinden Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması”. Amme İdaresi Dergisi. 38(4): 23–27.

- BALTACI, A. (2016). Maarif Müfettişleri ile İlk Ve Ortaokul Yönetici Ve Öğretmenlerinin Bilgi Uçurma Davranışına İlişkin Görüşleri. Doktora Tezi. Ankara Üni. Eğitim Bilimleri Enstitüsü. 2016
- BAYDAR AKGÜN, S. (2007) “Yönetim Etiği Açısından Türkiye’deki Kurumsallaşma Çabaları “Kamu Görevlileri Etik Kurulu”, Türk İdare Dergisi, Sayı 455, Haziran, ss. 81-111.
- BAYDAR, T. (2005) “Yönetim Etiğine Genel Bir Bakış”, Türk İdare Dergisi, Sayı 449, Aralık, ss. 47-74.
- BAYRAKÇI, E.(2016). Örgütsel bağlılık düzeylerine göre ifşa davranışının nitel araştırma ile incelenmesi: Isparta örneği. Süleyman Demirel üni. Sosyal bilimler enstitüsü. Doktora tezi. 2016
- BAYRAM, S. (2005). İşletme etiği ve çalışanların şirketlerinde mevcut olan etik uygulamalara ilişkin algılarının ölçülmesine ilişkin bir araştırma. Yüksek Lisans Tezi. Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- BİLGİN, K. U. (1997). Kamu Yönetiminde Yönetimsel Etiğin Yönetim Ölçeğinde Değerlendirilmesi. 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, Ankara: TODAİE Yayınları.
- CELEP, C., KONAKLI, T. (2012) “Bilgi Uçurma: Eğitim Örgütlerinde Etik ve Kural Dışı Uygulamalara Yönelik Bir Tepki”, E-Uluslararası Eğitim Araştırmaları Dergisi. 3.4 (2012): 65-88.
- CEVİZCİ, A. (2002). Etiğe Giriş. İstanbul: Paradigma Yayınları.
- CİĞERCİOĞLU ÖZTEPE, M. (2013). Kamu Yönetiminde Etik Sorunu: Türk Kamu Yönetiminde Etik Sisteminin Eleştirel Çözümlemesi, (Doktora Tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara.
- COHEN, S. ve W. B. Eimicke (1998), Trends in 20th Century United States Government Ethics. www.columbia.edu/~sc32/ethicalsurl1.html.
- COŞKUN, S. (2003) “Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı”, Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun (Editörler), Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayınları, Ankara, ss. 39-55.
- ÇEÇEN, Anıl (1985), “Kültür Yönetimi”, Amme İdaresi Dergisi, TODAİE Yayınları, Cilt:18, Sayı:2, Haziran 1985, s.114
- ÇETİNEL, H.M. (2018). Çalışanların Kişilik Özellikleri İle İhbarcılık (Whistleblowing) Eğilimleri Arasındaki İlişki Üzerinde Örgütsel Adalet Algısının Aracılık Rolü. Doktora Tezi. Muğla Sıtkı Koçman Üni. Sosyal Bilimler Enst.
- ÇEVİKBAŞ, R. (2006). Yönetimde Etik ve Yozlaşma. İktisadi İdari Bilimler Dergisi, 20 (1), 265-289.
- ÇİÇEK, A. (2019). Türk Kamu Yönetiminde Etik Uygulamalar ve Kamu Çalışanlarının Etik İklim Algısı: Konya İl Millî Eğitim Müdürlüğü Örneği, Selçuk Üni. Sosyal Bilimler Ents. Yüksek lisans tezi
- ÇİĞDEM, S. (2013). Büro yönetiminde whistleblowing ve etik ilişkisi. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1, 93-109
- DAVRAN, Z. (2000) “Hukuk Kurallarının Etik Temelleri”, Etik ve Meslek Etikleri, Yayına Hazırlayan: Harun Tepe, Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, Ankara.
- DEMİRCİ, M. (2007). Kamu Yönetimi Etiğinin Normatif Temelleri. Kamu Yönetimi Yazıları Teoride Değişim Yeniden Yapılanma Sorunlar ve Tartışmalar (pp.200-219), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- DEMİRCİ, M., ve GENÇ F N. (2008). “Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Sürecinde Etik Yapılanma”. Amme İdaresi Dergisi. 41(2): 43–58.

- DEMİREL D. (2015). “Yasal Çerçeve de Bilgi Edinme Hakkı: Kanada ve Türkiye Örneği”. Bartın Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi. 6(11): 145–161.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2018). Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu. Ankara.
- DOĞAN, K. C. (2015). Yeni Kamu Yönetimi ve Etik Anlayışının Türk Kamu Yönetiminde Kurumsallaşması Kamu Görevlileri Etik Kurulu Örneği. *Turkish Studies*, 10(10), 381–402
- DUNSİRE, A. (1999). Then and now public administration: 1953-1999. *Political Studies*, 47,360-378.
- ERDİLEK KARABAY, M. (2015). İşletmelerde Etik ve Etik Liderlik, İstanbul: Beta Yayıncılık.
- ERDOĞAN, Ç. (2009). “Kamu Etiği”. Kamu Yöneticilerinin Etik Karar Verme Yaklaşımları. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayın No: 347, 18–33
- EREN, V., UFUK O. (2013) “Kurumsal Sosyal Sorumluluğun Çalışanların Kötü Yönetimi İfşa Düzeylerine Etkisi Üzerine Bir Araştırma”, *International Journal of Social Science*. 6.2 (2013): 455-468
- ERGUN, T. (2000). Kamu Yönetimi Ders Notları. Ankara
- ERGUN, T. (2004). Kamu yönetimi: Kuram, siyasa, uygulama. TODAİE Yayınları: Ankara
- ERİM, G. (2018). Kamu yönetiminde etik anlayışı: Türk kamu yönetimi ve İngiliz kamu yönetiminde etik uygulamaların karşılaştırmalı analizi. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- ERYILMAZ, B. (2001) Kamu Yönetimi, İstanbul, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı
- ERYILMAZ, B. (2004) Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime, İstanbul: Alfa Yayınları.
- ERYILMAZ, B. (2008). Etik kültürü geliştirmek. *Türk İdare Dergisi*, 459, 1-12.
- ERYILMAZ, B. (2010), Kamu Yönetimi, Okutman Yayıncılık, Ankara
- ERYILMAZ, B. (2011) “Söyleşi”, *Güncel Mevzuat Dergisi*, Sayı 61, Ocak, ss. 71-82.
- ERYILMAZ, B. (2011) “Yöneticinin, Bir Kurumun Etik Davranması Yetmez. Tüm Kişi ve Kurumların Etik Davranması Gerekir”, *Güncel Mevzuat Dergisi*, Ocak.
- ERYILMAZ, B. (2012). Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- ERYILMAZ, B. ve BİRİCİKOĞLU, H. (2011). Kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve etik. *İş Ahlakı Dergisi*, 4(7), 19-45.
- ESEN, E., KAPLAN, H. A. (2012). İşletmelerde Ahlâki Olmayan Davranışların Duyurulması (Whistleblowing). *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 14, Sayı 2, ss. 33-52.
- FİLİZÖZ B (2011) “Etik ve Etiğe İlişkin Temel Kavramlar”, *İşletme Etiği*, Z. Sabuncuoğlu (Ed.), İstanbul: Beta Yayıncılık, ss. 1-39.
- FUKUYAMA, Francis (2000) Güven-Sosyal Erdemler ve Refahın Yaratılması, 2. Baskı, Ahmet Buğdaycı (Çeviren), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
- GENÇKAYA, Ö. F. (2009). Türkiye’de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi – Akademik Araştırma Çalışması – Çıkar Çalışması. Ankara.
- GOSS, P. R. (1996), “A Distinct Public Administration Ethics”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 6, Number 4.
- GÖKÇE, A. T. (2013). Teachers’ Value Orientations as Determinants of Preference for External and Anonymous Whistleblowing. *Inter*

- GÖKÇE, O., ve ÖRSELLİ, E. (2011). Kamu yönetiminde etik ve etik dışı davranış algısı. *İş Ahlakı Dergisi*, 4(7), 47-63.
- GÖZENER, E. (2008). Etik ve işletme etiği üzerine. *Eğitim Dergisi E-Eğitim. Bilim ve Sanat Dergisi*, 19, 1-23.
- GÖZLER, K. (2007). *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- GÖZÜBÜYÜK, Ş. (2006). *Yönetim Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- GÜNDAY, M. (2002). *İdare hukuku*, İmaj Yayınları: Ankara.
- GÜVERCİN, D. (2016) “Ortaöğretim Kurumlarında Görülen Bilgi Uçurma Süreci ve Bilgi Uçurma Nedenlerine İlişkin Öğretmen ve Yönetici Görüşleri”, *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. Uşak: Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 201
- HAKTANKAÇMAZ, İ. (2008). Yeni kamu Yönetimi Yaklaşımı: Kamu Sektörü Sorunlarına Çözüm mü? Geçici Bir Moda mı? , *Türk İdare Dergisi*, Yıl.80, Sayı 461, s.121-13
- HARUN, T. (2000) *Etik ve Meslek Etikleri*, Birinci Baskı, Ankara, Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, 2000, ss.140-141
- İNAN, Kemal (1996), “Sosyalist Etik”, *Gelecek*, 1/3, Kasım-Aralık.
- KAPLAN, E. (2001). The International Emergence of Legal Protections for Whistleblowers, *The Journal of Public Inquiry*, pp. 37-42
- KARADAĞ, B. (2018). Kamu yönetiminde etik: Feke kaymakamlığı örneği. *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. Ondokuz Mayıs Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Samsun.
- KARAHANOGULLARI, O. (2002). *Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- KAVİ, E. (2012). Örgütlerde Etik Yönetimi Açısından Whistleblowing. Presented at the 11.Uluslararası İşletmecilik Kongresi, Konya.
- KAYACI, M. (2020). Etik davranış İlkeleri’nin Türkiye’de Kamu Yönetiminde Etik İklim Algısı ve Etiğin Kurumsallaşmasına Etkileri: Diyarbakır örneği 2020
- KESİM, E. (2005). “Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu”. *Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verebilirlik (Hesap Verme Sorumluluğu)*, *Sakarya*, 269–281.
- KILAVUZ, R. (2002). Yönetimsel Etik ve Halkın Yönetimsel Etik Oluşumuna Katkıları. *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 26(2). Aralık.
- KILLIOĞLU İ., (1990) *Ahlak Maddesi*, *Sosyal Bilimler Ansiklopedisi*, Cilt: 1, Risale Yayınları, İstanbul
- KIREL, Ç. (2000), “Örgütlerde Etik Davranışlar, Yönetimi ve Bir Uygulama Çalışması”, *Eskişehir, Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Yayınları*, No: 1211, Yayın No: 168, ss. 4-16.
- KOÇAK, S.Y. ve GÜLÇİN Y. (2010) “Türk Kamu Yönetiminde Etik ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu”, *Bilgi Dergisi*, Sayı 21, K1G, ss. 73-95.
- KOÇBERBER, S. (2008), *Dünyada ve Türkiye’de Denetim Etiği*, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 68, Ocak-Mart, ss.65-89.
- KÖKTAŞ M. E.(1998). “Toplumsal ve Siyasal Hayatımızda İhmal Edilen Bir Değer: Ahlak, Siyaset ve Yönetimde Etik” *Sakarya Üniversitesi İİBF, Adapazarı*,
- KUÇURADI, İ. (1996). *Etik*, Ankara, Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, 1996,
- MERCAN, N., ALTINAY, A. ve AKSANYAR, Y. (2012). Whistleblowing (Bilgi İfşası, İhbar) ve Yolsuzlukla Mücadelede İç Denetimin Değişen ve Gelişen Rolü. *Organizasyon ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt 4, Sayı 2, ss. 167-176.

- MESMER-MAGNUS, J. R., VISWESVARAN, C. (2005). Whistleblowing in organizations: An examination of correlates of whistleblowing intentions, actions, and retaliation. *Journal of Business Ethics*, 62(3), 277-297.
- MOSLEY Donald C., Paul H. Pietri, Leon C. Megginson, (1996), "Management Leadership in Action", 5. bs., New York, Harper Collins.
- NAYIR, D. Z. (2012), Kurumsal Etik ve Whistleblowing, Pozitif Yay., İstanbul
- NİZAMÜLMÜLK. (2018). Siyasetname (Çev. Ayar, M. T). İstanbul: İş Bankası Yayınevi
- NOHUTÇU, A.ve BALCI, A. (2003) "Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: Kamu'nun Yönetilmesinden Kamu'nun Yönetmesi Anlayışına Doğru", Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun (Editörler), Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- OECD (2003) Kamu Hizmetinde Etik, Güncel Konular ve Uygulama, TÜSİAD (Çeviren), Yayın No TUSİAD-T/2003-9-363, Eylül, İstanbul.
- OECD (2003). Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD Guidelines and Country Experiences. Paris. <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>.
- ÖKTEM, M. K. ve ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U. (2005) "Kamu Yönetiminde Etik Çalışmalarına Yönelik Genel Bir Çerçeve Arayışı", Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, 18-19 Kasım 2005, Sakarya Üniversitesi, İİBF, Sakarya, ss. 231-239.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U. (2016). Türkiye'nin Ulusal Etik ve Dürüstlük Sistemi ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun Bu Sistemdeki Rolünün Gözden Geçirilmesi. Ankara: Kamu Görevlileri Etik Kurulu.
- ÖRS, Y. (2005). Etik, Bilimlerdeki Derin Etik ve Felsefenin Etiki Erdem. Atatürk Kültür Merkezi Dergisi, Cilt 15, Sayı 44 (Etik Özel Sayısı), ss. 1-4.
- ÖRSELLİ, E. (2010). Türkiye'de Toplumsal ve Yönetimsel Etik Değerler ile İkilemler: Uygulamalı Bir Araştırma. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Konya
- ÖZDEMİR, Murat (2008), Kamu Yönetiminde Etik, Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 7, ss.179-195.
- ÖZGENER Ş.(2004), iş Ahlâkının Temelleri, İstanbul, Nobel Yayın-Dağıtım.
- ÖZGENER Ş., TANÇ A., ULU S. (2009), Çalışma Yaşamında Sorun Bildirme Sistemi, İçinde: A. Keser, G. Yılmaz, S. Yürür (Eds), Çalışma Yaşamında Davranış Güncel Yaklaşımlar içinde. Kocaeli Umuttepe Yayınları
- ÖZGÜR, H. (2004). "Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim". Çağdaş Kamu Yönetimi –II, (Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür). İstanbul: Nobel Yayın Dağıtım, 1–34.
- ÖZLER, D. vd. (2010), "Teorik Bir Çerçeve de Whistleblowing Etik İlişkisi", Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 11(2), 169-194.
- ÖZTEPE, M. C. (2013). Kamu yönetiminde etik sorunu: Türk kamu yönetiminde etik sis-temin eleştirel çözümlemesi. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- ÖZTUĞ, N.(2004), "Etik ve iş Etiğine ilişkin Yaklaşımlar", Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- ÖZTÜRK, N. K. (2003). Etik ve kamu yönetimi: Kamu yönetiminde çağdaş yaklaşımlar. Seçkin Yayınları: Ankara.

- PARK, H.; Blenkinsopp, J.; Oktem, M. K.; Omurgonulsen, U. (2008). Cultural orientation and attitudes toward different forms of whistleblowing: A comparison of South Korea, Turkey and U.K. *Journal of Business Ethics*. 82. 929-939.
- PAZARLI, O. (1980). *İslam'da ahlak*. Remzi Kitapevi: İstanbul
- PEHLİVAN AYDIN., İ. (2010) *Yönetişel Mesleki ve Örgütsel Etik*, Pegem Yayıncılık, Ankara.
- PEHLİVAN, İ. (1997) “Yönetimde Etik Sorunu ve Kamu Yöneticisinin Etik Davranışları”, 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, 7-9 Mayıs 1997, TODAİE Yayınları, Ankara.
- PIEPER, A. (1999), *Etigē Giriş*, (Çev. Veysel Atayman-Gönül Sezer) İstanbul, Ayrıntı Yayınları.
- PLANT, J. (2001). “Codes of Ethics”. *Handbook of Administrative Ethics*, (Ed. Terry L. Cooper). New York: Marcel Dekker Inc, 309–333.
- PUSTU, Yusuf. (2011). *Kamu yönetiminde etik bir sorun olarak rüşvet*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Ankara.
- PUSTU, Yusuf (2011). *Kamu Yönetiminde Etik Bir Sorun Olarak Rüşvet*. Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- RAY, S. L. (2006). Whistleblowing and organizational ethics. *Nursing ethics*, 13(4), 438- 445.
- ROGENE A. Buchholz, Sandra B. Rosenthal (1998), *Business Ethics*, Prentice Hall, Upper Saddle River.
- SARAN, U. (2004). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*, Atlas Yayınları, Ankara, 2004
- SAYĞAN, S.ve BEDÜK, A. (2013). Ahlakı olmayan davranışların duyurulması (whistleblowing) ve etik iklimi ilişkisi üzerine bir uygulama. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 28(1), 1-23.
- SAYIN, D. (1998). Yönetişel Etik. *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*. 2(12), 8-10.
- SAYLI, H., ve KIZILDAĞ, D. (2007). Yönetişel etik ve yönetişel etiğin oluşmasında insan kaynakları yönetiminin rolünü belirlemeye yönelik bir analiz. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(1), 231-251.
- SCHWARTZ, M. (2001). “The Nature of the Relationship between Corporate Codes of Ethics and Behaviour”. *Journal of Business Ethics*. 32: 247–262.
- SİRİN, N. Y. (2006). *Kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecinde etik sorunlar ve Türkiye*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Muğla Sıtkı Koçman Üniversite-si Sosyal Bilimler Enstitüsü, Muğla.
- SOYKAN, C. (2007). “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İçtihatlarında Bilgi Edinme Hakkı”. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 56(2): 63–74.
- ŞAT, N. (2009). “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı: Weber Bürokrasisinin Sonu Mu?” *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 2(1). 93-108
- ŞEN, M. L. (1998). *Kamu Görevlilerini Yoldan Çıkaran Bubi Tuzakları: Hediye ve Kişisel Kullanım Amacıyla Yapılan Bağışlar*. Yayınlanmış Bildiri, Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi 2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu. Adapazarı, 361-368.
- ŞEN, M.L. (2010). *Kamu Yönetiminde Etiğin Önemi*. Erişim Tarihi: 2010
- ŞENGÜL, R. (2005). “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Türk Kamu Yönetimini ‘Camdan Eve’ Dönüştürür mü?” *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*. 60(3): 215–234.

- ŞİMŞEK, M. Ş., AKGEMCİ, T., & ÇELİK, A. (2005). Davranış Bilimlerine Giriş ve Örgütlerde Davranış. Adım Matbaacılık (4th ed.). Adım Matbaacılık.
- TANER, A. (2011). “Kamuda Hesap Verme Sorumluluğunun Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme”. Sayıştay Dergisi. 83: 1–28.
- TAŞCI, İ. (2012). “Türk Kamu Yönetiminde Hediye Alma ve Verme Sorunu”. Türk İdare Dergisi. (475): 119–130.
- TDK (1983) Türkçe Sözlük, Cilt 1, Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara.
- TEPE, H. (1998). Bir felsefe dalı olarak etik. Doğubatı Düşünce Dergisi, 1(4), 11-28.
- TEVRÜZ, S. (2007), Etik Yaklaşımlar ve iş Ahlakı, iş Hayatında Etik, Ed.Suna Tevrüz, İstanbul: Beta.
- TORTOP, N., İsbir, E.G. & Aykaç, B. (1999). Yönetim Bilimi. Gözden Geçirilmiş 3. Baskı. Ankara: Yargı Yay.
- TUTAN, A. A, (2006). İşletmelerde İş Etiğinin Değerlendirilmesi ve Bir Kamu Kurumunda Uygulanması, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Konya
- TUTAR, H. ve ALTINÖZ, M. (2015). “Hesap Verebilirlik Bağlamında İç Denetim ve Sorun Alanları: Eleştirel Bir Analiz”. Bartın Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi. 8(15): 225–248.
- TÜSİAD (2005), Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik, İstanbul: TÜSİAD Yayınları
- TÜSİAD (2005a). Devlette Etikten Etik Devlete: Altyapı, Saydamlık ve Ayrıcalıklar Cilt II. (Ed. Cüneyt Yüksel). İstanbul.
- TÜSİAD (2005b). Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik: Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar Cilt I. (Ed. Cüneyt Yüksel). İstanbul.
- TÜSİAD, “Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik” Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar Cilt . Yayın No. Tüsiad-T/2005-11/412. 2005- İstanbul
- URAL, Tülin (2003), işletme ve Pazarlama Etiği (1. Baskı), Ankara: Detay Yayıncılık
- USTA, A. (2011). Kuramdan uygulamaya kamu yönetiminde etik ve ahlak. Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergi-si, 1(2), 39-50.
- USTA, S. (2013). “Kamu Yönetiminde Çıkar Çatışması” (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Sakarya.
- UZUN, T. (2005). “Kamu Yönetiminde Değişim ve Bilgi Edinme Hakkı”. SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi. (9): 229–256.
- UZUN, Y. (2017). “Kamu İdarelerinde Etik Yönetim Altyapısı ve Değerlendirilmesi”. Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Akademi Dergisi. 3(6): 107–141.
- UZUN, Y., (2011), Kamu İdarelerinde Etik Yönetimi, Sayıştay Dergisi, Ocak-Mart, Sayı: 80, 33-56.
- YAĞLI, A. R. (2016). Timur Tüzükatı. İstanbul: Bilge Yayıncılık
- YAMAN, E. (2014). Yerel yönetimlere lider yöneticilik. Korza Yayıncılık: Ankara.
- YATKIN, A. (2009). Kamu yöneticilerinin etik düşünce ve davranışlarının kamu hizmetine ve hizmet tatminine yansımaları: Elazığ Valiliği Örnek alan araştırması. Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri 1, TODAİE Ankara.
- YAZICI, S. (1999) Felsefeye Giriş, Birinci Basım, İstanbul, Alfa Basım yayım Dağıtım

- YILDIRIM, M. (2010). “Kamu Yönetimine Güven: E-Devlet Açısından Bir İnceleme”. Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi. 11(1): 1–19.
- YILDIZ, G. (2010). “Muhasebe Mesleğinde Meslek Etiği ve Kayseri İl Merkezinde Bir Uygulama”. Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. 36: 155–178.
- YILMAZ, E. (2006) Okullardaki örgütsel güven düzeyinin okul yöneticilerinin etik liderlik özellikleri ve bazı değişkenler açısından incelenmesi. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- YILMAZ N, DOĞAN K. C. (2013). MAX WEBER’DE ETİK-SİYASET İLİŞKİSİ. Turkish Studies (Elektronik), 8(6), 881 - 893.
- YILMAZ, N. (2015), Kadın Girişimciliğinde yönetsel etik değerler ve whistleblowing: mersin ilinde uygulamalı bir araştırma. Mersin Üni. Sosyal bilimler enstitüsü. 2015. Yüksek lisans tezi
- YÜKSEL İNAL, G. (2012). Kamu Yönetiminde Merkezileşmiş Bir Otorite Olarak Kamu Görevlileri Etik Kurulu, (Yüksek Lisans Tezi). Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Denizli.
- YÜKSEL, C. (2005) “Türk Kamu Yönetiminde Etik Mevzuatı Değerlendirmesi ve Çözüm Önerileri”, Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, Sakarya Üniversitesi, Sakarya, ss. 347-360.
- YÜKSEL, C. (2005). Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik. İstanbul: TÜSİAD
- YÜKSEL, C. (2006). “Kamu Yönetiminde Etik ve Türk Kamu Yönetiminde Etik Hakkında Yeni Yasal Düzenlemeler”. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası. 64(2): 167–212.
- YÜKSEL, C. (2007), Kamu Yönetiminde Etik Davranış Kuralları, (Ed: B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen), Ankara: Nobel Yayınları, 582-607.
- YÜKSEL, C. (2011). “Ülkemizde ve Dünyada Siyasette Etik Değerler”. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası. 69(1–2): 617–633.
- 50 soruda CİMER. Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı. <https://www.cimer.gov.tr/50sorudacimer.pdf> Erişim tarihi (04/04/2021).
- <https://svw.no/en/insights/changes-in-the-working-environment-acts-regulations-concerning-whistleblowing> (erişim, 04/04/2021).

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : DOĞAN, Mehmet Akif

Uyruğu : Türkiye Cumhuriyeti

Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet Tarihi
Yüksek Lisans	Hacı Bayram Veli Üniversitesi	2022
Lisans	Hacettepe Üniversitesi	
	Sosyal Hizmetler Yüksekokulu	1997
Lise	Sivas İmam Hatip Lisesi	1992

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
2018- Devam ediyor	Kamu Görevlileri Etik Kurulu	Koordinatör
2014-2018	Başbakanlık Bakanlar Kurulu Sekreterliği	Özel Kalem Müdürü
2006-2014	Adalet Bakanlığı Ord. Prof. Dr. Sulhi Dönmezer Eğitim Merkezi	Öğretim Görevlisi
2000-2006	Adalet Bakanlığı F Tipi CİK	Sosyal Çalışmacı

Yabancı Dil

İngilizce



