



ANKARA
HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

**KAMU YÖNETİMİ VE ETİK: TÜRKİYE VE AZERBAYCAN
KARŞILAŞTIRMASI**

Elshad GULİYEV

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

OCAK 2022



**KAMU YÖNETİMİ VE ETİK: TÜRKİYE VE AZERBAYCAN
KARŞILAŞTIRMASI**

Elshad GULIYEV

**YÜKSEK LİSANS
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

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

OCAK 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.

Elshad GULIYEV

06.01.2022

KAMU YÖNETİMİ VE ETİK: TÜRKİYE VE AZERBAYCAN KARŞILAŞTIRMASI

(Yüksek Lisans Tezi)

Elshad GULIYEV

ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

Ocak 2022

ÖZET

Tez çalışması kamu yönetiminin verimlilik, eşitlik, ihtiyaçlılık, adalet gibi önemli göstergeleri açısından önemli bir işleve sahip olan ahlak ve etik kavramlarının araştırılmasını kapsamaktadır. Bu amaçla Türkiye ve Azerbaycan'ın kamu yönetiminde etik davranış kurallarını düzenleyen mevzuatı incelenmiş, iki ülkenin kamu çalışanlarının etik davranışlarını denetleyen mekanizmalar araştırılmıştır. Tezin giriş kısmında tezin konusu, bilimsel açıdan önemi, incelenmesi durumu, sınırlılıklar gibi başlıklar bulunmaktadır. Tezin İkinci bölümünde “etik”, “kamu yönetiminde etik”, “etik ilkeler”, “etik dışı davranış çeşitleri” incelenmiştir. Tezin “Türk Kamu Yönetiminde Etik Anlayışı” adlı ikinci bölümünde öncelikle, Türkiye'nin idari yapısı, Kamu personelinin görev ve sorumlulukları incelenmiş, daha sonra ise Türkiye'de Kamu Görevlileri Etik Kurulu, amaç ve kapsamı, görev ve yetkileri, kararları ve yaptırım mekanizmaları tatik edilmiştir. Tezin “Azerbaycan Kamu Yönetiminde Etik Anlayışı” adlı son bölümünde ise öncelikle Azerbaycan'ın siyasi ve idari yapısı, kamu personelinin görev ve sorumlulukları ile ilgili düzenlemeler incelenmiştir. Bu bölümde aynı zamanda “Etik Davranış Kuralları Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Kanunu ve diğer hukuki düzenlemeler gözden geçirilmiş, kamu personelinin etik dışı davranışlarına karşı denetim ve mücadele mekanizmaları incelenmiştir. Araştırma sonucunda elde edilen bulgular ise tezin sonuç kısmında sırasıyla gösterilmiştir.

BilimKodu : 111609

AnahtarKelimeler : Etik, yönetim etiği, kamu yönetimi etik, etik davranış kuralları, yönetim kültürü

SayfaAdedi : 147

Tez Danışmanı : Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER

PUBLIC ADMINISTRATION AND ETHICS: COMPARISON BETWEEN
TURKEY AND AZERBAIJAN
(Master Thesis)

Elshad GULIYEV

ANKARA HACI BAYRAM VELI UNIVERSITY
GRADUATE TRAINING INSTITUTE
January 2022

ABSTRACT

The thesis covers the study of the concepts of morality and Ethics, which have an important function in terms of important indicators of public administration, such as efficiency, equality, need, and Justice. For this purpose, the legislation of Turkey and Azerbaijan regulating the code of ethical conduct in public administration was examined and the mechanisms that control the ethical behavior of public employees of the two countries were investigated. There are titles such as the subject of the dissertation, its importance from a scientific point of view, the state of study, and limitations in the introduction part of the thesis. “Ethics”, “ethics in public administration”, “ethical principle”, “types of unethical behavior” are examined in the second part of the thesis. In the second part of the thesis entitled “Ethics in Turkish Public Administration”, the administrative structure of Turkey, the duties and responsibilities of Public personnel were examined first, and then the Ethics Board of Public Officials in Turkey, its purpose and scope, duties and powers, decisions and sanctions mechanisms were examined. In the last part of the thesis entitled “Understanding Ethics in Azerbaijani Public Administration”, the regulations related to the political and administrative structure of Azerbaijan and the duties and responsibilities of public personnel were examined. In this section, “the law of the Republic of Azerbaijan on the Code of Ethical Conduct and other legal regulations have been reviewed and the mechanisms of supervision and fight against unethical behavior of public personnel have been examined. The results obtained as a result of the research are shown in the final part of the thesis, respectively.

Science Code : 111609
Key words : Ethics, management ethics, public administration ethics, code of ethical conduct, management culture
Number of Pages : 147
Thesis Advisor : Prof. Dr. Mehmet Akif OZER

ÖN SÖZ

Etik konular günümüzde evrensel bir özelliğe sahiptir. Günümüzde toplumsal yapının değişik alanlarında ahlak normları ve etik kuralların nasıl olması gerektiği, uygulanma biçimleri ve yaptırım gücü dünyanın tüm devletlerinde tartışılan meseledir.

Etik ilke ve değerler kamu yönetiminde sunulması ile ilgili neyin doğru, neyin yanlış olduğunu gösteren bir anlamda kılavuz özelliği taşımaktadır.

Kamu görevlileri karar alırken, uygularken etik davranış kurallarını kapsayan yasal düzenlemelere uymak zorundalar. Azerbaycan’da ve Türkiye’de devlet memurlarının etik davranış kurallarından oluşan yasal düzenlemeler, onların etik davranış kurallarına uymasını denetleyecek kurumsal yapı oluşmuştur. İki ülkenin bu konudaki ister yasal düzenlemeleri isterse de denetim mekanizmaları arasında benzer ve farklı yönler bulunmaktadır. Bu çalışmanın amacı iki devletin kamu çalışanlarının uyması gerek etik düzenlemeleri, denetim mekanizmalarını incelemek, farklı ve benzer yönlerini belirlemektir.

Tez çalışmam sırasında bana destek olan tez danışmanın, değerli hocam Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER başta olmakla, maddi ve manevi desteğini her zaman hissettiğim eşime ve aile bireylerime teşekkürlerimi sunmayı borç bilirim.

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	iv
ABSTRACT.....	v
İÇİNDEKİLER.....	vii
TABLolarINLIStESİ.....	x
KISALTMALAR	xi
1. GİRİŞ	1
2. KAMU YÖNETİMİNDE ETİK	3
2.1. Etik Kavramı ve Yönetim Etiğinin Felsefi Temelleri	3
2.1.1. Etik Kavramının Felsefi Temelleri	3
2.1.1.1. Etik kavramı	4
2.1.1.2. Etik - ahlak ilişkisi	5
2.1.2. Etik Çeşitleri	8
2.1.2.1. Normatif etik	9
2.1.2.2. Meta etik.....	9
2.1.2.3. Uygulamalı etik.....	10
2.1.2.4. Hukuk etiği.....	11
2.2. Kamu Yönetimi ve Etik.....	14
2.2.1. Yönetisel Etik	14
2.2.1.1. Yönetim kültürü	15
2.2.1.2. Yönetisel etik.....	19
2.2.1.3. Devlet kurumlarının verimli çalışması ve yönetim etiği	22
2.2.1.4. Memurların etik dışı hareketlerin nedenleri.....	24
2.2.2. Etik Karar Alma Modelleri	28
2.3. Kamu Yönetiminde Etik İlkeler	31
2.3.1. Hesap Verebilirlik.....	31
2.3.2. Saydamlık	34
2.3.3. Dürüstlük ve Tarafsızlık	36
2.3.4. Adalet ve Eşitlik	37
2.3.5. Liyakat ve Profesyonellik	38
2.3.6. Liderlik	39
2.3.7. Saygınlık ve Güven.....	40
2.3.8. Hukukilik	41
2.4. Kamu Yönetiminde Etik Dışı Davranışlar	41
2.4.1. Yolsuzluk.....	41

2.4.2. Rüşvet	42
2.4.3. Ayrımcılık-Kayırmacılık	44
2.4.4. Oy Ticareti	45
2.4.5. Patronaj	46
2.4.6. Rant Peşinde Koşma	47
3. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK ANLAYIŞI.....	49
3.1. Türkiye’de İdari Yapı	49
3.1.1. Merkezden Yönetim	49
3.1.1.1. Başkent teşkilatı	50
3.1.1.1.1. Cumhurbaşkanlığı teşkilatı.....	51
3.1.1.1.2. Bakanlıklar	52
3.1.1.1.3. Yardımcı kuruluşlar	53
3.1.1.2. Merkez idarenin taşra teşkilatı	54
3.1.1.2.2. İlçe genel idaresi.....	55
3.1.1.2.3 Bölgesel örgütler	56
3.1.2.Yerinden Yönetim	56
3.1.2.1. Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları (mahalli idareler).....	57
3.1.2.2. Hizmet yönünden yerinden yönetimler (kamu kurumları).....	57
3.1.2.3. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları.....	58
3.1.2.4. Düzenleyici ve denetleyici kurullar	59
3.2. Kamu Personelinin Görev ve Sorumlulukları	60
3.3. Türkiye’de Kamu Görevlileri Etik Kurulu	63
3.3.1. Türkiye’nin Kamu Yönetiminde Etikle İlgili Mevzuat	63
3.3.2. Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun Yasal Dayanağı, Amaç ve Kapsamı.	65
3.3.3. Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun Görev ve Yetkileri.....	73
3.3.4. Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun Kararları	77
3.3.5. Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun Yaptırım Mekanizmaları	78
3.3.6. Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Kanuna Yönelik Bazı Eleştiriler.....	80
4. AZERBAYCAN KAMU YÖNETİMİNDE ETİK ANLAYIŞI	83
4.1. Azerbaycan’da İdari Yapı.....	83
4.1.1. Azerbaycan’ın Siyasi Yapısı.....	83
4.1.2. Yürütmenin Yapısı.....	86
4.1.2.1. Cumhurbaşkanı	86
4.1.2.2. Merkez yürütmenin yapısı ve çalışması	88
4.1.2.3. Nahcivan Özerk Cumhuriyeti’nin yönetim sistemi.....	89

4.1.2.4. Yerel yönetimler.....	89
4.2. Azerbaycan’da Kamu Personelinin Görev ve Sorumlulukları	93
4.3. Azerbaycan’da Kamu Yönetiminde Etik Davranış Kurallar Hakkında Kanun	101
4.3.1. Etik Davranış Kuralları Hakkında Kanun’un Amaç ve Kapsamı.....	101
4.3.2. Etik Davranış Kuralları Hakkında Kanun’un Yasal Düzenlemeleri.....	103
4.4. Azerbaycan’da Kamu Personelinin Etik Dışı davranışlarına Karşı Mücadele Yöntemleri	109
4.4.1. Etik Dışı Davranışlara Karşı Yasal Düzenlemeler.....	109
4.4.2. Yolsuzlukla Mücadele Yöntemleri	112
4.4.3. Vatandaşların Başvurularının İncelenmesi	117
4.4.4. Kamu Görevlilerinin Çalışmalarının Etik Açısından Denetimi	119
5. SONUÇ	127
KAYNAKLAR	137
ÖZGEÇMİŞ.....	147

TABLÖLARIN LİSTESİ

Tablo 3.1. Kamu görevlileri etik kurulu kararları	77
Tablo 3.2. Kamu görevlileri etik kurulu'na yapılan başvuru ve etik ihlal kararlarının yıllara göre dağılımı (2010 sonrası).....	80
Tablo 4.1. Belediye üyelerinin nüfusa göre dağılımı	92



KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ASAN	Azerbaijan Service and Assessment Network
BİO	bağımsız idari otorite
CK	Cumhurbaşkanı Kararnamesi
DMK	Devlet Memurları Kanunu
DSİ	Devlet Su İşleri
GAP	Güneydoğu Anadolu Projesi
GRECO	Group of States against Corruption
İÜHFM	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
KGEK	Kamu Görevlileri Etik Kurulu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
STK	Sivil Toplum Kuruluşları
TBB	Türkiye Barolar Birliği
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDB	Türk Diş Hekimleri Birliği
TDK	Türk Dil Kurumu
TEB	Türk Eczacılar Birliği
TEPAV	Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TESK	Türkiye Esnaf ve Sanatkârları Konfederasyonu
TMMOB	Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TRT	Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TTB	Türk Tabipleri Birliği
TÜSİAD	Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği
TZOB	Türkiye Ziraat Odaları Birliği

1. GİRİŞ

Tezin konusunu kamu yönetiminde etik ilke ve davranış kurallarının günümüzde uygulanması ve denetlenmesinin önemini, bu konuda kurumsallaşmanın düzeyi ve efektifliğini Türkiye ve Azerbaycan kamu yönetimi örneklerinde incelenmesini oluşturmaktadır.

Araştırmanın amacı Türkiye ve Azerbaycan'da kamu yönetiminde etik ilkelerin uygulanması mekanizminin temelini oluşturan yasal düzenin gelişim düzeyi, kurumsallaşma süreci ve oluşturulan etik kurumsal yapının çalışmalarının sonuçlarının belirlenmesi, mevcut yetersizliklerin ve alınması gereken önlemlerin tespit edilmesidir.

Bu araştırmada Türkiye ve Azerbaycan kamu yönetiminde etik ilkeleri, etik düzen, etik mevzuat vs. konularında bir sıra araştırmalar gerçekleştirilmiştir. Türkiye'nin bağımsız bir devlet olarak yönetim tecrübesi, 1991 yılından sonra bağımsız bir cumhuriyet olarak kendi yönetim düzenini oluşturan Azerbaycan'a oranla daha büyük olması nedeniyle bu araştırmada Türk kamu yönetimi etik düzenin araştıran çalışmalara üstünlük verilmiştir. Böylelikle, hem genel olarak devlet ve kamu yönetiminde ki etik mevzuat, hem de ayrı ayrı kurumların etik mevzuatları incelenmiştir. Kamu görevlilerinin etik ilkelere ve davranış normlarına uyması konusunda da Türkiye'nin daha gelişmiş düzeyde olması bu alanda gerçekleştirilen bilimsel çalışmaların etkili olduğunu göstermektedir.

Azerbaycan için ise teorik, yasal düzen, pratik ve kurumsallaşma açısından aynı sözleri söylemek mümkün değildir. Belki mevzuatın çağdaş devletlerin mevzuatına dayanması açısından durum daha olumlu karşılanabilir. Ayrıca bu tez çalışması son Azerbaycan'da kamu yönetiminde etik meselesinin araştırılması alanında son derece kısıtlı olan literatüre önemli katkılar sunacaktır.

Tezin sınırlılıkları - tez çalışması sırasında özellikle Azerbaycan'ın kamu yönetimini farklı açılardan, ayrıca kamu çalışanlarının etik kurallara uyması açısından inceleyen bilimsel çalışmaların, empirik göstergelerin (kamu çalışanlarının etik davranış kurallarına uymadığının tespit edilmesi, etik dışı davranışlar nedeniyle kaç memurun suçlu bulunduğu gibi) yetersizliği, bu konuda manzaranın tam olarak ortaya konmasını olumsuz açıdan etkilemiştir. Ayrıca salgın süreci nedeniyle kamu

alışanlarının etik kurallara uymasını denetleyen kurumlara gidilememesi de sınırlılıklar arasında gösterilebilir.

Bu araştırmada tümevarımcı bir yöntem kullanılmıştır. İki ülkenin kamu yönetiminde mevcut olan etik düzeni oluşturan alt birimler incelenmiş ve onun genel durumu tespit edilmeye çalışılmıştır. Ayrıca karşılaştırmalı inceleme yöntemi ile iki ülkenin etik düzeni arasındaki benzer ve farklı yönler belirlenmeye çalışılmıştır. Araştırma sırasında bu konuda mevcut olan yazılı kaynaklar, yasal mevzuat, istatistiksel verilerin incelenmesi gerçekleştirilmiştir.

Araştırma öncesinde ve araştırma sırasında Türkiye ve Azerbaycan'ın kamu yönetimi ve özellikle kamu yönetiminde etik konusu ile ilgili mevcut olan literatür incelenmiştir. Etik literatürü Türkiye'de Azerbaycan'a oranla daha kapsamlı olduğu görölmektedir. İster bilimsel araştırmaların sayısı, isterse de bu konuda mevcut olan kitap ve süreli yayınların mevcut durumu araştırmanın kaynak ihtiyacını karşılaması açısından yeteri düzeydedir. Fakat Türkiye'de de etik konusunda son yıllar kurumsallaşma sürecinin gelişimi ile yeni bilimsel çalışmalara olan ihtiyaç artmıştır. Ayrıca Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun hazırladığı "Etik Rehber", yıllık faaliyet raporları araştırma sırasında başvuru olan önemli kaynaklar arasında yer almaktadır.

Azerbaycan'da ise kamu yönetimi ve etik meselelerle ilgili doktora ve yüksek lisans düzeyinde gerçekleştirilen bilimsel çalışmalar hem sayısal hem de niteliksel açıdan son derece yetersizdir. Bu konuda yazılmış kitap ve süreli yayınların sayısı da oldukça azdır. Bu durum Azerbaycan'da kamu görevlilerinin etik kurallara uyması veya etik dışı davranışlarla bağlı sağlıklı verilere ulaşılmasını zorlaştırmaktadır.

2. KAMU YÖNETİMİNDE ETİK

2.1. Etik Kavramı ve Yönetim Etiğinin Felsefi Temelleri

Etik, her hangi bir hareketi ahlaki açıdan doğru bir davranış biçimi olarak algılayan bakış açısını sorgulamakta ve onunla ilintili bir biçimde, doğruluk, dürüstlük, ahlakilik, iyilik, vicdanlılık, gereklilik, sorumluluk vs. kavramları incelemektedir. Böylece, kendi eyleminin etik açıdan doğru olup olmadığını değerlendirmek isteyen kişilere argümantasyon stratejileri sunmakta, bu stratejilerin yardımıyla, insanın ahlaka zıt davranışlarını ve bu davranışlardaki çelişkileri anlamaya yardımcı olmaktadır (Usta, 2011: 41). Mahiyet itibariyle etik, ahlakla ilgili, ahlakın kaynağı ve gelişimi, bireylerin davranış kuralları ve normları, aileye, topluma, vatana, devlete, insanlığa karşı taşıdığı görev ve sorumluluklar hakkında bir disiplindir. Etik insan yaşantısının farklı alanlarında onun düşünce ve faaliyetlerine yön vermektedir. Dolayısıyla, onun çeşitleri ve uygulama alanları mevcuttur.

Etiğin amacı, bireyin ferdi ve sosyal yaşantısındaki düşünce ve davranışları ile ilgili sorunları incelemek, erdemli, iyi birey olmanın hangi özellikleri olduğunu ve kişinin davranışlarını belirleyen ve ahlaki davranışın en önemli unsurları olan iyilik, vicdanlılık, merhamet, doğruluk, mutluluk, erdemli birey, şerefli yaşam gibi kavram ve terimleri belirlemek ve betimlemektedir.

2.1.1. Etik Kavramının Felsefi Temelleri

Etik, bir felsefi disiplin olarak, iyi ve doğruyu, kötü ve yanlış araştırmakta, insan hayatının hâkimi gayesinin ne olması gerektiğini incelemekte, ahlaklı ve erdemli bir yaşamın hangi unsurları kapsadığını ihtiva etmektedir. Etik, “ahlakın” ne olduğu konusunda düşünme, “ahlak” felsefesi yapma çalışması, insanın hayatının bir parçası olan ve tarih boyunca gelişen ahlaka yönelen felsefi disiplin olarak yüzyıllar önce oluşmuş ve gelişimini sürdürmüştür. Daha ilk çağlarda insanların belirli bir yaşam tarzı, kurallar, yasaklar vs. biçimde mevcut olan ilişkileri gelişmiş, karmaşık hal almış, yeni içerikler kazanmıştır (Гусейнов, 2009: 7). Bu ilişkiler ilkel insanların dünya ile ilgili düşüncelerini oluşturan totemizm, animizm, fetişizm ve magiyanın etkisi altında zamanla değişmiştir. Asırlar geçtikçe hayat faaliyeti sürecinde giderek gelişen bu düşünceler paralel olarak etik görüşlerin zenginleşmesini sağlamıştır.

Ahlak hakkında bir felsefi disiplin olan Etik, felsefenin insan yaşamının pratik yönü ile ilgili bir dalıdır. Etik, insanın gerçekliğe ahlaki yaklaşımının kurallarını, toplumun

ahlaki bilincinin yapısını, insanların ahlaki deneyimini, ahlaki düşüncelerini, insan eylemlerinin amacını, insanın “ötekine” yaklaşımını, bakışını yöneten motifleri, onların manevi açıdan değerlendirilmesinin doğru kıstaslarını belirlemektedir. Etik, “bireyin davranışları nasıl olmalı?”, “kişi hangi manevi erişkinliğe sahip olmalı?”, “hangi normları kendine ilke edinmeli?” gibi sorulara cevap bulmaya çalışmaktadır (Şahhüseynova, 2009: 8).

2.1.1.1. Etik kavramı

Etik, ahlakı inceleyen felsefenin en eski dallarından biridir. Etik, köleci toplumun erken evrelerinde ortaya çıkmış ve felsefenin başlıca bütünsel yanlarından biri olarak toplumun kendiliğinden ahlak bilincinden ayrılaşmış ve gerçekliğin saf kuramsal bilgisine benzemez olarak, nasıl davranılacağı üstüne pratik salıklarda bulunmuştur. Etik, kuramsal, pratik, felsefi ve normatif etik dalları bulunmaktadır (Frolov, 1991: 153-154).

Etiğin birçok tanımı yapılmıştır. Kapsamı açısından en geniş tanımlarından biri hesap edilen tanımda Ahmet Cevizci’ye göre,

“Etik, belli bir ahlâkın idesine sahip, belli bir yaşama idealini hayata geçirmek için mücadele eden bireyin yaşayışı açısından, ikinci olarak da, çağının gidişatını, üyesi olduğu toplumun yaşayışını ya eleştiren, hatta mahkûm eden ve dolayısıyla, mevcut değerler silsilesi yerine alternatif değerler, yaşama kuralları veya ilkeler vazetmeye kalkışan ya da onu açık seçik olarak tanımlamayıp, içeriklerini gözler önüne sererek meşrulaştırmaya kalkışan filozofun tavrı bakımından, ve nihayet ahlâkın dilini analiz eden, ahlaki kavram ve yargıların niteliğini tartışan, kısacası tıpkı olgusal dünyayı konu alan fizikçi gibi, kendisine değer dünyasını konu edinen teorik bir araştırma içine giren felsefecinin çalışması açısından, en azından şimdilik ve uzlaşmalı olarak, değeri konu alan, kapsamında insanın değer biçici deneyimi, kısacası hayata anlam katan her şey bulunan düşünüş tarzı, ahlaki ilkeler teorisi veya felsefe disiplini” şeklinde tanımlanabilir (Cevizci, 2002: 1).

Tarihte ilk defa Antik Yunan filozofu Aristo tarafından kullanılan ve “ahlak”, “karakter”, “örf” anlamlarına gelen “etik”, toplumun sosyokültürel gelişiminin ve devletin güvenliğinin önemli koşullarından biridir. Etik kavramının temelinde bireylerin ihtiyaçları, çıkarları, bilgileri ve karakterleri ile ilintili olan değerler sistemi bulunmaktadır. “Etik”, akıl ve bilginin mecmusu, gerekenin anlaşılmasını, değerler sistemini, ahlaki davranış ve ilişkileri, insanların manevi yaşamını ve faaliyetini kendisinde barındırmaktadır. Bu kavram, sosyal düzenin, resmi ideolojinin, sınıfsal çıkarların ve değerlerin maddi ve sosyo politik yaşam

koşullarının değişmesine bağlı olarak, mekân ve zamanla değişen düşünce tarzının ve davranışın değişken kategorisidir.

Etik, birbirinin yerini alan kuşakların dini ve kibarlık deneyimini, bireylerin tarihi ihtiyaçlarını ve yaşamsal çıkarlarını, ahlaki gelişimini belirleyen ve düzenleyen objektif bağlılığı yansıtmaktadır. Bilim gibi, etiğin de görevi bireylerin ahlaki yönden gelişimine, iyilik ve kötülüğün doğru anlaşılmasına, kişinin manevi yöneliminin belirlenmesine yardım etmek, insanın ve toplumun ahlaki meselelerini öğrenmektir. Etik, gerçek olanla ilgili doğru düşüncenin ve bilgilerin, bu düşünce ve bilgilerin yardımı ile olumlu sonuçlara ulaşmaya yardım eden doğru amaç ve davranışların kazanılmasına yardım etmektedir (Mammadov, 2013: 267).

Etik kavramı ile ilgili edebiyat incelendiğinde, bir husus dikkat çekmekte; bu kavramla ilgili tüm araştırmacıların fikir birliği sağladığı tek ve kesin bir tanım bulunmamaktadır. Yine de etik konusunda birbirine yakın çok sayıda tanımın bulunduğunu söylemek mümkündür.

2.1.1.2. Etik - ahlak ilişkisi

Felsefi bilimler sisteminde önemli bir yere sahip olan Etik, insan algısının en eski objelerinden biri olan ahlak hakkında bir bilimdir (Gönülaçar, 2019: 5). Ahlak felsefesi – ilk ortaya çıkan felsefe dallarından biri olarak (Şahhüseynova, 2009: 8) toplumsal kültürel değerler ve ideallerle bağlı doğru ve yanlışları, bunlara uygun gelen davranışları belirler. Ahlak, geniş tabanlı ve nasıl davranılması gerektiğine ilişkin yazılı olmayan standartları kapsamaktadır (Gönülaçar, 2019: 5).

Kant'tan itibaren felsefi meseleleri bilgi ve pratik olarak ikiye ayırarak incelemek genel kabul görmüştür. Bilgi konusunu inceleyen felsefe idrak kuramıdır. Fakat insan sadece bilen bir varlık değil, aynı zamanda faaliyette bulunan bir varlıktır. İnsan faaliyetleri de ortaya çıkışı, amacı ve değerleri açısından felsefi meseleleri kapsamaktadır. Buna göre onları da felsefenin araştırması gerekmektedir. İnsan faaliyetlerini, amaçlarını ve yöneldikleri değerleri araştıran felsefe dalı ahlak felsefesi ve ya etik olarak tanımlanmaktadır. Ahlaki davranışlar, günlük yaşamda tekrarladığımız doğru olmak, doğru hareket etmek, doğru konuşmak, insanlara saygı göstermek, başkalarının haklarını gasp etmemek, insanlara yardım etmek ve bu gibi faaliyetlerdir. Bu normlara dikkat eden insan ahlaklı, namuslu, liyakatli insan gibi karakterize edilmektedir. Ahlaki faaliyetlerin objesi insan olduğu gibi subjesi de

insandır. Diğer canlıların hareketleri doğal eğilimlere, içgüdülere ve zorunluluğa dayanmaktadır. Örneğin, kuşların yuva yapması, belli mevsimlerde başka coğrafyalara göç etmesi, avlanması, çoğalması vs. gibi faaliyetleri, içgüdü ile belirlenen, değişmeyen, zorunlu ve mekanik hareketlerdir. Bir çeşit biyolojik varlık olan insanlarda da bu tür içgüdüsel hareketler mevcuttur, örneğin, yemek, savunma ve üreme vs. Fakat insanın bunların dışında isteme bağlı olarak gerçekleştirdiği iradi hareketler de mevcuttur. Bu tür davranışları içgüdüsel hareketlerden ayırmak için onlara ahlaki hareketler denilmektedir. Ahlaki davranış, isteyerek, bilinçli olarak gerçekleştirdiğimiz hareketlerdir. Bu tür hareketleri ise ahlak felsefesi ve ya etik incelemektedir. Ahlak günümüzdeki sistemli düzeyine bir anda ulaşmamıştır. Basit norm ve düşüncelerin içinden yetişen ahlak, insanlığın tüm tarihi boyunca mevcut olmuş ve oldukça karmaşık, uzun ve çetin bir yol kat etmiştir. Tarihi gelişimin her bir basamağında maddi ve manevi üretimi sürecinde insanlar belirli davranış normları, ilkeleri kuralları, örf ve adetler, tarzlar, kalıplar oluşturmuşlar. Toplumun ortaya çıktığı ilk günlerden insanlar birbirleriyle ilişkilerini düzenlemek için oluşturdukları toplumsal yaşam kurallarına uymuş, hangi hareketlerinin kötü, hangi hareketlerinin iyi, hangi hareketlerinin beğenilmediğini “iyilik” ve “kötülük” kategorileri aracılığıyla değerlendirmiştir (Şahhüseynova, 2009: 8).

Her dönemin ve toplumun kendine has olan kuralları, ilke ve normları olması nedeniyle birey de genellikle yaşadığı çağın ve toplumun ahlak kurallarına uymak zorundadır. Tarihi bir gerçeklik olan ahlak, beşeriyetin toplumsal terakkisi sürecinde değişmiş ve gelişmiştir. İlkel toplumdan sınıfların bulunduğu toplumsal yapıya geçildiği zaman, ahlak kuralları da sınıfsal görünüm almaya başlamıştır. Her sınıfın kendine has kuralları oluşmuştur. Belli bir sınıfın faaliyetlerini düzenleyen ahlak kuralları, giderek bu sınıfın çıkarlarına hizmet etmiştir. Tarihi gelişim sürecinde ahlakın aşağıdaki çeşitleri oluşmuştur ki, bunlara ahlakın saf tarihi tipleri denilmektedir: ilkel toplum ahlakı, kölelik düzeni ahlakı, feodal ahlakı, burjuva ahlakı vs. Ahlakın gelişiminde beşer medeniyetinin tarihi terakkisini yansıtan varislik unsurlarına rastlamak mümkündür. Ahlak bir şekilden diğerine dönüşürken, insanlar arasındaki ilişkilerde hümanizm unsurları da artmaktadır. Ahlak kuramı olan “Etik” iyilik, kötülük, adalet, borç, vicdan gibi kavramları incelemekte, manevi duygular, alışkanlıklar, örf ve adetleri yorumlamaktadır. İnsanın her hangi bir faaliyeti öncelikle ahlaki bilincin en temel kavramlarından biri olan iyilik çerçevesinde

değerlendirilmektedir. Ahlaki bilincin daha önemli, genel ve kendine has kavramları olan iyilik ve kötülük sadece insanla ilgili olup, sadece Etik tarafından öğrenilmektedir. Etiğin çoğu zaman iyilik ve kötülükle ilgili bir disiplin olduğu, ahlak ve ahlaksızlığın ise iyilik ve kötülüğün eş anlamlısı olduğu söylenmektedir. İnsanların iyilik ve kötülük ile bağlı düşünceleri toplumsal yaşamın ilk çağlarından başlayarak oluşmuş ve kuşaktan kuşağa aktarılmış ve değişime uğramıştır. Antik çağda iyilik ve zenginlik bir arada incelenmiştir. Genellikle iyilik ve kötülüğü sadece insana has özellik olarak kabul eden etikte, bu özelliklerin doğumdan önce ve ya sonra kazanıldığı yönünde iki farklı düşünce akımı mevcuttur. Bazı yaklaşımlar ise bu özelliklerin fizyolojik, biyolojik tabiata sahip olduğu yönünde ısrarcıdır. Aristoteles’e göre, faziletler doğumdan sonra deneyimle kazanılmaktadır. “Etik” insanın sırlarına, onun diğer insanlarla ve tüm dünya ile ilişkilerine, insan varlığının en derin sorunlarına iner. Böylelikle, “Etik”, ahlaka ve ahlaki değerler ile ilgili olan tüm davranış biçimlerini inceler. Fakat “Etik” ahlakı ve onun ilke ve normlarını, yeni davranış biçimlerini incelemeyi, sadece bunların kaynağını ve kökenini araştırır, insanın davranışı ile bağlı ahlaki değerlendirmenin özelliğini ve mahiyetini öğrenir, bunları genelleştirir ve sistemleştirir, ahlak kuramını oluşturur. “Etik” sadece farklı durumlarda nasıl davranılması gerektiğini öğreten normatif bir bilim dalı değil, aynı zamanda karmaşık ve çelişkili ahlaki ilişkilerin ve ahlakın doğasını öğrenen teorik bir bilim dalıdır. Aristoteles “Nikomakhos’a Etik” eserinde, Etiğin temel amacının bilgi yok, eylem olduğunu söylemektedir (Aristoteles, 2007: 170).

Diğer felsefi bilimler gibi “Etik” de kavram ve terimlerden yararlanarak, gerçeklikleri bir bütün olarak yansıtır.

Örneğin, “gerçeği söylemek iyiliktir” muhakemesi tüm bireylere ve topluma ait olabilir. “Etik” kendine has, geleneksel kavramlar olan “iyilik” ve “kötülük”, “adaletin” yanı sıra ahlaki bilinç, ahlaki faaliyet, norm, amaç, ilişki vs. gibi evrensel kavramlardan da yararlanmaktadır. Ahlak – gerçekliği anlama aracı olup, insanın pratik-ahlaki dünya görüşüdür. Karmaşık ve sosyal bir olgu olan ahlakın doğasının öğrenmek için onun yapısını anlamak gerekir. Toplumsal bilincin diğer çeşitleri gibi ahlakın da yapısı toplumsal ilişkilerle belirlenmektedir. Ahlaki ilişkiler toplumsal ilişkiler düzeninde önemli bir yere sahiptir ve bu ilişkiler ahlak hakkında bilim olan Etik tarafından öğrenilmektedir (Aristotel, 2007: 171).

- R. Çelikbaş, etik ile ahlak arasındaki ilişkiyi aşağıdaki gibi ortaya koymuştur (Çelikbaş, 2006: 267):
- Etik, ahlak felsefesidir ve bu yönü ile ahlakın kavramsal boyutunu ve kuramsal yapısını oluşturmaktadır,
- Etik, insan davranışlarını soyut ve teorik açıdan ele alırken, ahlak ise somut insani davranışlar üzerinden yola çıkarak, bireyin nasıl yaşaması gerektiğini incelemektedir,
- Ahlak, etiğin insanın pratik yaşantısına yansıyan boyutudur. Ahlak somut örnekler üzerinden bireysel sorgulamalar yürütürken, etik ise ahlak ilkelerini ve ahlakiliği gösteren davranışları sorgulamaktadır,
- Etik, ahlaki davranışın yerini tutmamakta, söz konusu davranışların bilgiye dayalı yapısını anlamaya çalışmaktadır. Etik, ahlaki davranışların ve davranış modellerinin anlaşılması için temel ölçütleri belirlemektedir,
- Ahlaki ifadeler daha ziyade emir ve gereklilik belirten özelliğe sahiptir. Örneğin, “yalan söyleme”, “öldürme”, “saygılı ol” gibi emir ifadeleri; “yardım etmek bir erdemdir”, “başarı için çok çalışmak gerekir” gibi gereklilik ifadeleri. Etik ise konu olarak daha temel ve genel ahlaki sorunu incelemektedir.

Ahlakın mahiyetini daha iyi anlamak için onun işlevlerine bakmak gerekir. Ahlakın oluşması ve kültürün bağımsız bir alanına dönüşmesi sürecinde ahlakın belli işlevleri ortaya çıkmıştır, bugün de söz konusu işlevler güncelliğini korumaktadır. Ahlakın temel işleri: 1) değerlendirici, 2) bilişsel, 3) dünya görüşü, 4) terbiye, 5) düzenleyici (Şahhüseynova, 2009: 24).

Söz konusu işlevler insana kendisi, toplum ve insanın toplumdaki konumu ile ilgili doğru bilgiler edinmesine ve doğru yön belirlemesine yardımcı olmaktadır.

2.1.2. Etik Çeşitleri

Ahlak felsefesi kapsamında yapılan çalışmalar genellikle üç kategoriye ayrılmakta: normatif etik, meta etik ve uygulamalı etik. Aynı zamanda hukuk etiği de toplumun kültürel yapısının en önemli öğelerinden biri olarak kabul edilmekte ve geniş bir biçimde incelenmektedir.

2.1.2.1. Normatif etik

Normatif etik, insanın yaşamını hangi ilkelere göre ve nasıl yaşaması gerektiği üzerinde odaklanır (Cevizci, 2002: 7). Dolayısıyla, normatif etiğin amacı insan yaşamını belli ahlak kalıplarının içine sokarak, insanın yaşamına ahlaki açıdan yön vermeyi amaçlamaktadır. Bu zaman normatif etik belli ilkelere dayanarak, belli pratik buyruklar üretmektedir. Örneğin, “en çok sayıda insanın en fazla mutluluğu sağlanmalı”, “insanları her zaman amaç olarak görmek gerek” gibi ilkelerden hareketle, “yalan söyleme”, “çalma” gibi pratik buyruklar üretir (İş Etiği, 2013: 21). Dolayısıyla, olanla değil, olması gerekenle ilgilenen normatif etik, aşağıda yer alan sorularla ilgilenmektedir. İnsanın hangi hareketleri ahlaksal açıdan doğrudur, hangileri yanlıştır? Doğru ve yanlışın ahlaksal açıdan temel ilkeleri hangileridir? İnsan yaşamında en değerli olan şeyler nedir? Adil bir toplum nasıl olmalıdır? Bir bireyi iyi bir insan yapan özellikler hangileridir ve s.

Kısacası, “normatif etik, nasıl yaşamamız gerektiğini belirten ahlaki ilkeleri araştırır, nihai ve en yüksek değere sahip olan şeylerin neler olduğunu tartışır, bir insanı ahlaken iyi kılan şeylerin neler olduğunu sorgular” (Cevizci, 2002: 7). Dolayısıyla etiğin bu yönü, insanlara ahlaki açıdan yol gösterme ve onlara uymaları gereken normları sunma işlevine sahiptir.

Normatif etik, ahlak ilkelerini, normlarını ve ideallerini teorik temeller üzerine oturtuyor (Гусейнов, 2009: 5-18).

Normatif etik ile ilgili farklı teorik yaklaşımlar bulunmaktadır. Söz konusu yaklaşımları üç ana grupta toplamak mümkündür. Bunlar, sonuçsalcılık teorileri, deontolojik teoriler ve erdem etiğidir. Sonuçsalcılık teorileri, deontolojik teoriler günümüz ahlak felsefesinde birbirinin karşıtı olarak algılanmaktadır (İş Etiği, 2013: 22).

Erdem etiği ise tarihsel olarak Antik Çağ’a dayanmakla birlikte, bir dönem unutulmuş, fakat son dönemlerde yeniden canlanma dönemine geçiş yapmıştır.

2.1.2.2. Meta etik

Meta Etik - Anglosakson felsefe çevrelerinden ortaya çıkmış bir kavramdır (Özlem, 2004). Bu etik türü, normatif etiğin ortaya koyduğu ahlaki yargılar üzerine incelemeler yapmaktadır. Bu yargılarda adı geçen kavramları ve söz konusu

kavramlarla yargıların manalarını, işlevlerini ve birbirleriyle olan ilişkileri inceler. Dolayısıyla, meta etik, ahlaki hayatla ilgili önermeler ileri süren etiğin de bir üst düzeyine çıkarak, onun üzerine bir söylem olmak durumundadır (Cevizci, 2008).

“İyi”, “kötü”, “doğru”, “yanlış”, “vicdan” gibi kavramların anlamları, ahlaksal yükümlülüğün doğası, ahlaksal doğruların olup olmadığı, ahlaksal bakımdan doğru veya yanlış olanla ilgili inançlarımızı akılcı bir biçimde nasıl savunabileceğimizi konu edinir (İş Etiği, 2013: 21). Örneğin, “terör insanlığa karşı suçtur” diyen bir insan bunu neye dayanarak söylüyor? Kendi ulusal zihniyetinin, kendi dininin terörü tasvip etmediğini mi, yoksa terörün din, dil, ırk, asker, sivil, yetişkin, çocuk, cinsiyet, renk ayırmaksızın her toplum ve herkes için yanlış olduğunu mu? Ahlaksal sorumluluğun temelinde ne dayanmaktadır? Tanrının buyrukları mı, insanın sorumluluğu mu, insanın aklı mı, toplumsal yaşamın baskısı mı? Bu türden sorulara meta etik cevap vermektedir.

2.1.2.3. Uygulamalı etik

İsminden de belli olduğu gibi, etiğin bu türü, normatif etik yaklaşımları belirli pratik sorunlara uygulanır ve bu tür sorunlara etik açıdan çözümler üretilir. Örneğin, son zamanlarda suç içerikli kişisel bilgilere yasa dışı yollarla ulaşılmasının doğru olup olmadığı, kürtaj, ötanazi gibi bir insan hayatına son veren uygulamaların cinayet olup olmadığı konusunda tartışmalara sıkça rastlanmaktadır. Kürtaja uygulamalı etik açısından daha yakından bakalım. Bu konuda birçok delil ileri sürülmektedir. Bazı uzmanlar ve araştırmacılar kürtaja annenin hakları açısından bakmakta ve onu doğru bulmaktadır, diğer bir kısım araştırmacı ve konunun uzmanı ise meseleye fetüsün hakları açısından yaklaşmakta ve yanlış bulmaktadır. Konuya dinsel etik açısından yaklaşanlar da daha ziyade ikinci grupta yer almaktalar. Bir kısım araştırmacı ise meseleye sonuçları açısından yaklaşmaktadır. Eğer kürtaj olacaksa, hangi aşamada ahlaki bakımdan yanlış olur? (Nuttall, 1997: 120-121). Bu gibi sorunlar uygulamalı etiğin alanına girmektedir. Görüldüğü gibi bu konuda çok sayıda etik ikilem ortaya çıkmaktadır. Bu tür konularda, uygulamalı etik, normatif etik teorileri açısından nasıl karar verilmesi gerektiğini araştırır.

Aynı şekilde, günümüzde insan kopyalanması, ötanazi, çevre, yapay zekâ, hayvanlara yapılan muamele, pozitif ayrımcılık gibi konular etik açıdan en fazla tartışılan konulardır. Uygulamalı etik, ele aldığı ve etik açıdan karar verilmesi

gereken konularda felsefe dışı bilgilere de başvurmaktadır. Çok sayıda sorunların etik açıdan çözümü ilgili alanda uzmanlaşmayı da gerektirir. Mesela, kürtaj konusu tartışılırken, annenin sağlığı, fetüsün ne zaman insan olduğu gibi sorular da tartışılmakta ve yanıtlar aranmaktadır.

2.1.2.4. Hukuk etiği

Hukuk ile etik kavramları iyi olana ulaşma gayesi taşıdığı için aralarında ilişkinin temelinde amaç birliği bulunmaktadır. (Erim, 2018: 13). Bazı davranış çeşitleri toplum tarafından kabul görmesine rağmen daha yasal alt yapısı oluşturulmamıştır. Bazı davranışlar ise yasal düzenlemeye tabi olsa da, toplum tarafından etik dışı bir davranış çeşidi olarak da bilinmektedir. Dolayısıyla etik ve yasa belirli bir aşamaya kadar birbiriyle iç içe geçebilir, yalnız tam olarak ayrı veya aynı değildir (Gülesanlar, 2010: 10). İnsan davranışlarının hukuki açıdan suç olarak kabul edildiği durumların çoğunda söz konusu davranışların etik açıdan da yanlış bir davranış olarak toplum tarafından kabul edildiği görülmektedir. Hukuk ve etik dışı davranışlar arasında temel fark ise yaptırım noktasında ortaya çıkmaktadır. Hukukun yaptırımları fizikidir, başka sözle yasalara aykırı davranışlar cezalandırılmaktadır. Etik dışı davranışlar ise daha ziyade halkın gözünde kınamaya maruz kalmaktadır, cezai müeyyidesi bulunmamaktadır.

Hukuk etiği-toplum kültürünün en önemli öğelerinden biridir. Etiğin bu yönü bireysel ve toplumsal yaşamın düzenlenmesinde insanların irade, ilgi ve ihtiyaçları ile ilgilidir. Hukuk özünde toplumsal adalete yönelme, kendi hukukları ve özgürlüklerinin savunulmasını, çalışmanın güvence altına alınmasını, sakin ve güvenli yaşamı yansıtmaktadır. Çağdaş demokratik devletlerde hukuk insanın bilinci, düşüncesi, davranışı, faaliyeti ve toplumsal ilişkilerinin ayrılmaz bir parçasını oluşturmaktadır.

Hukuk etiği, “Hukuk kurallarının konmasında, uygulanmasında, denetlenmesinde hukukun üstünlüğünün ve adaletin sağlanmasına yarayan ahlaki değerler bütünüdür” (Tuncay, 2015: 20-21). Hukuk etiği kavramı, ahlak ve hukukun üstünlüğü, adalet, eşitlik, insan hakları, dürüstlük, tarafsızlık, hukuk normlarına bağlılık gibi ilkeleri kapsamaktadır. Bu nedenle, hukuk etiği olması gerekenle ilgilenir ve ileriye yöneliktir. E. E. Hirsch’in de benzer bir yaklaşım sergileyerek; hukuk etiğinin, dün,

bugünü ve yarını kapsayan değerler bütünü olduğunu dile getirmiştir (Hirsch, 2001: 145).

Hukuk etiği, insanların toplumdaki faaliyetinin sosyal ve hukuki düzenleme işlevini gerçekleştiren normlar, değerler, hukuksal kurumlar, süreçler ve biçimlerin toplamından oluşmaktadır. Etiğin bu çeşidi özgürlüğün, hak ve yükümlülüklerin birliğini, sosyal güvenliği ve insan onuruna saygıyı sağlamaktadır. Toplumun hukuk kültürü içinde evrensel ve milli değerleri birleştiren genel toplumsal medeniyetin bir parçasıdır. Bireyin haklarının ne kadar güvence altına alındığını, toplumun ve devletin örgütlenme düzeyini hukuk etiği yansıtmaktadır. Hukuk, her hangi davranış normlarını belirlemekte ve kamu yönetiminin temelini oluşturmaktadır. Hukuk kültürü, kanunların mevcut etkisini, toplumsal hukuk kurallarının dayanıklılığını, bireylerin devlet ve toplum karşısında kendi hak ve görevlerini bilmelerini, yasa ve kurallara saygısını, bilinçli ve hukuk dili ile konuşmak yeteneğini de kapsamaktadır. Hukuk etiği, insan özgürlüğünü, diğer insanlara saygıyı, kendi konuşmaları, eylemleri, üstlendiği görevlere nedeniyle bireysel sorumlulukları, yurttaşlarda yasalara tabi olmak ve adalet duygusunu geliştirmeyi de kapsamaktadır. Bu süreçte hukuk eğitiminin yanı sıra, kitle iletişim araçları ve kitapların da etkisi bulunmaktadır (Memmedov, 2013: 271).

Demokratik toplumlarda hukuk kültürünün etkisinin düzeyi aşağıda belirtilen koşullara bağlıdır:

- Yasama, yürütme ve yargının karşılıklı denetimini öngören demokratik düzenin mevcut olması
- Devlet ve toplum arasındaki ilişkileri düzenleyen ve aşağıda gösterilen işlevleri gerçekleştiren ombudsman kurumunun mevcut olması:
 - Yurttaşların haklarının savunulması, şikâyet ve dilekçelerinin dikkate alınması,
 - Yıllık rapor ve özel bildirilerin hazırlanması,
 - İnsan haklarının güvence altına alınması ve daha iyi korunması için yasal düzenlemelerin daha da geliştirilmesine katkı sağlamak amacıyla önerilerin hazırlanması,
 - İnsan hakları konusunda yurttaşların sürekli olarak bilinçlendirilmesi.

Toplumsal yapının tüm alanlarında, hukuk düzeni mevcuttur. Dolayısıyla hukuk etiği de hukukun işlediği tüm alanlarda, örneğin, kural koymada, uygulamada, yargılamada, hukuk öğreniminde uygulama alanı bulmaktadır (Ataman, 2014: 14). Hukuk etiğinin uygulandığı alanları dört başlık altında toplamak mümkündür (Özel, 2018: 697-698):

- Kural koyma. İster anayasalar, isterse de her hangi toplumsal ilişkileri düzenleyen yasalar hazırlanırken, ayrımcılığın her türlüsünden kaçınılmalı, toplumun tümüne eşit yaklaşacak, insan hak ve özgürlüklerine aykırı olmayan yasalar çıkarılması kanun koyucudan beklenir. Aksi durum, hukuk etiğinin çiğnenmesi anlamına gelmektedir.
- Hukuk kurallarının uygulanması: Devletin ve kamu yöneticilerinin kamu hizmeti verirken, hukuk kurallarını dikkate alması, adil, eşit, tarafsız ve objektif davranması, vatandaşlar arasında keyfi ayırım yapmamaları gerekir.
- Yargılama: Yargı sürecinde avukatlar, yargıçlar, savcılar, arabulucular, bilirkişiler yer almaları nedeniyle etiğin ilkelerinin daha titizlikle uygulanması gerekmektedir. Söz konusu kişilerin, hukukçu kimliklerinden ve hukuk bilgilerinden yargılama sürecinde ahlaki değerlere uygun olarak yararlanmaları gerekmektedir (Tuncay, 2015: 23-24).
- Hukuk öğretimi: Hukuk öğretiminin en başlıca amacı adaletin tecellisidir. Adalet ve hukukun etik değeri, uygulamada olduğu kadar, hukuk öğreniminde son derece önemli yere sahipler (Özel, 2018: 698). Bu bağlamda, hukuk öğretiminde ve yargıcılık, savcılık, avukatlık stajı gibi mesleki stajlarda etiğin bu türüne büyük önem verilmeli, hukukçuların hukuk etiği üzerinde daha ciddi durmaları sağlanmalıdır.

Bir yargıcın görevini dürüst, bağımsız ve tarafsız olarak yerine getirmesi, yargılama sürecinde taraflara eşit yaklaşması ve eşit fırsatlar sunması, şüpheli ya da sanık hakkında önyargılı olmaması, taraflar arasında dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım yapmaması, itibar ve güven sarsıcı davranışlarda bulunmaması açısından hukuk öğrenimi sırasında kendisine hukuk etiğinin öğretilmesi son derece önemlidir.

2.2. Kamu Yönetimi ve Etik

Kamu sektöründe görev yapan memurlar ve bürokratlar, çalışma yaşantılarında çeşitli kararlar almakta ve bu kararları uygulamaya koymaktalar. Hem kararların alınması hem de söz konusu kararların uygulamaya konulması aşamalarında iki temel faktör etkili olmaktadır. Birincisi, yasalar, ikincisi ise kişisel değerlerdir (Usta, 2011: 45). Yasalar, karar alıcıların karar alma sürecini ve alınan kararları dışsal olarak belirlemekte ve çerçevelemekte, kişisel değerler ise sürece içsel açıdan etki göstermektedir. Yasal düzenlemelerin yetersiz olduğu durumlarda ise ahlak normları kararların alınma sürecini ve uygulanmasını etkilemektedir. Bir hususu özellikle belirtmek gerekir ki, kamu görevlisinin aldığı kararlar mutlaka kişisel değerlere dayalı olmaktadır. Bu bağlamda iş ahlakı, bireyin mesleğini yerine getirirken, dikkate alması ve uyması gereken davranış, tutum ve kuralları içermektedir.

Kamu yönetimde etik konusuna yönelik uygulama ve tartışmaların kökeni çok eski dönemlere uzanmaktadır. Fakat kamu yönetiminde etik kuralların varlığına ilişkin çalışmalar daha ziyade 20. Yüzyılın 70'li yıllarına dayanmaktadır. Bürokratik ve siyasal alanda meydana gelen bir takım etik dışı durumların büyük skandallara yol açması, bunların tüm teferruatı ile medyaya yansımaları ve kamuoyu baskısının artması dikkatlerin yönetimde etik olgusuna çekmiştir. Bu tür örneklerin çoğalması ve yönetimde zamanla ortaya çıkan bozulmalar giderek devlet ile vatandaş arasındaki güven bağının zedelenmesiyle sonuçlanmış (Akdeniz, 2016: 60) ve yönetimde etik kurallarının belirlenmesi ve bunlara uyulması yönünde baskıları artırmıştır.

2.2.1. Yönetimsel Etik

Yönetimsel etik, mesleki etiğin bir alt bölümü olmakla, ahlakın, belirli bir örgüt kapsamında, örgüt tarafından belirlenmiş kurallarla beslenerek ortaya çıkmış çeşididir (Ufuk, 1997).

Bu kavram, siyasi otoritenin yönetim alanında, yönetimsel eylem ve işlemlerde etkinliği ve başarısını sağlamak için gereken prensip ve standartların ifadesi olup, doğru ve iyi olanı uygulama yönündeki kesin kararlılık ile bağlantılıdır (Kernaghan, 1993: 16). Bu tanımlamalardan da anlaşıldığı üzere, yönetimsel etik, kamu görevlilerinin ahlak dışı etkinliklerde bulunmaları ile ilgilendiği gibi, yöneticilerin karşılaştıkları çıkar çatışmaları ve ikilemlerin çözümünde onlara yardımcı olacak ilkelerle de ilgilenmektedir.

2.2.1.1. Yönetim Kültürü

Toplumsal kültürün önemli bir ögesi olan yönetim – düzeni sağlamak, toplumsal gelişimi ve kalkınmayı sağlamak amacıyla belirli objeyi etkileyen, karşıya konulmuş görevlerin yerine yetirilmesi doğrultusunda farklı objelerin beklenti ve çıkarlarını koordine eden bir süreçtir (Мескон, Альберт, Хедоури, 1992: 146). Bu tür objeler sırasına insan, aile, grup, topluluk, toplum, devleti kapsamaktadır. Yönetim, amaçlar, eğilimler ve önceliklerin belirlenmesini, çalışma ilkeleri ve yöntemlerinin, teknolojilerin belirlenmesini, program ve projelerin hazırlanmasını, kararların alınması ve uygulanmasını içeren çalışma sürecini kapsamaktadır. Yönetim, insanın ve toplumun, dünya kültürü ve uygarlığının nesnel gelişim yasalarının anlaşılması ve onlardan verimli yararlanılmasına dayanmaktadır.

Yönetim kültürü toplumsal refah düzeyinin artırılması, toplumun, bireyin, devletin ve dünya halklarının ilerici ve güvenli gelişimine ulaşılması, toplumsal ve uluslararası ilişkilerin düzenlenmesi, insanların çıkarlarının uzlaştırılması doğrultusunda kullanılan özel bilimsel bilgiler, teknolojiler, organizasyon, etik ve yönlendirme faaliyetini kapsamaktadır. Yönetim kültürü, hem de yönetme faaliyeti ve onun sonuçlarının nitelik göstergesidir. Bu kültür - insanın, sosyal grupların, toplumun, devletin veya dünya birliğinin faaliyetine liderlik konusunda değişen dünya koşullarında, onların gelişim sürecini yönlendiren ve sosyo-kültürel kalkınmayı sağlayan bilinçli hümanist felsefeyi ve faaliyetin en uygun teknolojilerini incelemektedir. O, amaca ulaşılması ve yönetilen objenin gelişiminde etkinliğin sağlanması için gereken, doğru siyasi, ekonomik ve sosyal kararların alınmasını sağlayan derin profesyonel bilgileri, becerileri, hukuki bilgileri, siyasi ve manevi sorumluluğu kapsamaktadır.

Tüm ülkeler için, kamu yönetimi kültürü büyük önem taşımaktadır. Devlet yönetimi kültürü – stratejik meselelerin çözümüne, toplumun sürekli ve güvenli kalkınmasına, ülke içinde sosyal ilişkilerin düzenlenmesine ve devletin karşılıklı faydalı uluslararası ilişkiler kurmasının temin edilmesine yönlendirilmiş, belirli profesyonel bilgiler, değerler, normlar, süreçler ve teknolojilerde tecessüm eden organize yönetim faaliyetidir (Yanq ve Şabanov, 2004: 46). Yönetim kültürü, halkın refahının sağlanması, toplumun yaşam standardının yükselmesi, yaşamsal yeteneğinin geliştirilmesi ve devletin amaçlarına ulaşılması için insanların bilincini, davranışını ve hareketlerini etkilemek yöntemi ile belirli bilimsel, ideolojik, organize, hukuki ve

etik normlar doğrultusunda yönetimi temsil eden yetkili şahıslar tarafından gerçekleştirilir. Her hangi bir ülkenin devlet yönetimi, bu yönetimin içeriğini, amaçlarını ve ilkelerini belirleyen sosyal politik yapı tarafından koşullandırılmaktadır.

Demokratik dünya toplumlarında devlet, bireylerin liyakatli bir yaşam sürdürmeleri için gereken ortamın oluşturulması amacı için mevcuttur. Ülke yurttaşlarının milli, sosyal ve evrensel değerler ve çıkarlarının en önemli birleştirme biçimi olan demokratik devlette, devletin amaçları ve niyeti kamu yönetimi sistemi ile gerçekleşmektedir. Bireylerin veya sivil toplum kuruluşlarının amaçları, çıkarları ve haklarının gerçekleştirilmesinin aracı olan sivil hizmetten farklı olarak, devlet hizmeti toplumun, toplumsal gelişmenin ve devletin kendisinin yaşam yeteneğinin, refah ve güvenliğinin bağımlı olduğu stratejik meselelerin çözümünü gerçekleştirmektedir.

Yönetim kültürü aşağıdakileri kapsamaktadır (Лукьяненко, 2002: 217):

- Toplumsal süreçlerin, bireylerin bilinci, davranışı ve hareketlerinin doğrudan yönetilmesine yönelik evrensel ve özel bilgileri, becerileri, yapılanmaları, manevi değerleri ve amaca yönelik faaliyetleri;
- Devlet tarafından belirlenen amaçlara ulaşılması, yurttaşların maddi ve manevi ihtiyaçlarının karşılanması, idealler, değerler ve amaçlarının gerçekleşmesi amacıyla toplumu hukuki normlar çerçevesinde yönlendirme mekanizmalarının belirlenmesi ve gerçekleştirilmesini;
- Yetkili şahıslar tarafından insanların davranış ve faaliyetler kurallarının belirlenmesi, yaşamsal taleplerine ve toplumun ve devletin gelişim beklentilerini karşılayan toplumsal ilişkilerin düzenlenmesi;
- Farklı işlevler ve yetkilerle donatılmış yönetim subjeleri ve objelerinin toplamı gibi, sürekli gelişmekte olan devlet yönetimi sisteminin etkili çalışmalarını;
- Devlet yönetim sisteminin canlılık ve verimliliğini, zamanın zorluklarının üstesinden gelmek ve ülkenin rekabet gücünü artırmak, güvenliğini sağlamak yeteneğinin kalıcı gelişimini sağlayan yönetim kararlarının alınması ve uygulanması,

Devlet yönetimi kültürü, siyasetçiler ve memurların evrensel bilimsel verilere, yönetim teknolojilerine, deneyime, organizasyona, disipline ve hukuk kurallarına, özgürlüğe, siyasi ve manevi sorumluluğa, güçlü iradeye, dürüstlüğe ve yüksek mesleki ahlaka sahip olmaları, farklı kültürleri uzlaştırmak ve insanların beklentilerini karşılamak yeteneği ile koşullanmıştır. Bu kültürün en önemli göstergesi doğru kararların kabul edilmesini sağlayan yeni kültürel teknolojilerle çalışmak ve onları uygulama yeteneğidir. Bilime dayanan kültürel içerikli teknolojiler gerçek sonuçlara dayanarak, toplumsal süreçteki yıkıcı gelişmeleri ölçmek, değerlendirmek, askeri düzeye indirmeyin mümkün olduğu sosyokültürel değişikliklerin çağdaş yapısına yardım etmektedir. Onlar kazanılmış başarıların ve birikmiş deneyimin korunması, yararlanılması ve gelecek kuşaklara aktarılmasını sağlayan yeni yönetim kalitesinin oluşturulmasına, yenilikçi yöntemler ve reformlar aracılığıyla kazanımların geliştirilmesi ve güncellenmesinin gerçekleştirilmesine olanak sağlamaktadır. Fakat yeni kültürel yönetim teknolojilerinin hazırlanması ve uygulanması – yasal dayanağı, devlet yönetimi kültürünün geliştirilmesinin evrensel bilimsel dayanağı olarak, yönetim kültürünün kurumsallaşması ile ilgili gereken yasanın çıkarılmasını, gelişmekte olan ülkelerde yönetim sisteminin ve bireylerin yaşam kalitesinin artırılmasını amaçlamaktadır.

Demokratik gelişim yolunu seçmiş ülkelerde yönetim kültürünün öneminin artması aşağıdaki belirtilen güncel taleplere dayanmaktadır:

- Devletin gelişiminde devlet idaresinin siyasi rolünün artması, uluslararası ilişkilerin düzenlenmesinde toplumun sürekli ve güvenli bir biçimde kalkınmasını hedefleyen ulusal programların hazırlanması,
- Bağımsız devletlerin siyasi, ekonomik ve sosyal yönetim sistemlerinin devamlı geliştirilmesi,
- Devlet iktisadi teşebbüslerinin verimliliği ve rekabet gücünün geliştirilmesi,
- Liderlik kültürü, aile yönetimi kültürü ve özyönetim becerisinin geliştirilmesi,
- Sivil toplumun gelişimi, toplumsal ve kamu yönetiminde sivil toplumun rolünün güçlendirilmesi süreçleri,
- Ülkede “bilgi toplumu” ve “Bilgi ekonomisinin” oluşturulması (Yanq ve Şabanov, 2004: 92-92).

Yönetim kültürünün odak noktasını oluşturan konulardan biri de yönetimde etik problemlerdir.

Yönetim kültürü –yönetim stratejisi, teknolojisi, etiği, sosyolojisi ve estetiğini içeren, bilime dayanan yönetim faaliyetini öngörmektedir (Memmedov, 2019: 122-123). Bu önemli hususlara dikkat yetirelim.

- Yönetim stratejisi, devletin veya örgütün çalışmasının, karşıya konulmuş amaçlara ulaşmaya yönelmiş verimli kararları ve çalışmaları kapsayan uzun süreli doğru planlamayı ve öngörüğü amaçlayan tüm olanakların sistemli incelenmesidir.
- Teknoloji, karşıya konulmuş amaçların gerçekleştirilmesine yönelmiş verimli yönetim ve üretim faaliyetinin sağlanması için bilimsel ve teknolojik başarılar, yöntemler, süreçler ve prosedürlerin yanı sıra bireysel, mali, maddi ve enformasyon kaynaklarından doğru yararlanılmasıdır.
- Etik – örgüt üyeleri ile çalışmak yeteneğidir. İşin verimli teşkili amacıyla işçilerin entelektüel, manevi, psikoloji özellikleri ve karakterlerinin öğrenilmesi, onların yetenekleri, başarıları ve olanaklarının değerlendirilmesi, verimli takım çalışmasının sağlanması ve büyük başarılar yakalamak amacıyla, farklı kültür ve beklentilerin uzlaştırılmasıdır.
- Sosyoloji – farklı örgütler ve insan grupları arasında ilişkilerin ve çıkarların özelliklerinin dikkate alınması, onlarla aktif etkileşim ve karşılıklı faydalı işbirliği, ülkede ve yurt dışında pozitif yönetici imajının oluşmasına yönelik, devlet yahut her hangi örgütsel yapının görevinin başarıyla uygulanması için uygun dış koşulların oluşturulmasına yardım eden Kitle İletişim Araçlarının temsilcilerinin görevidir. .
- Estetik (tasarım) – üretilen ürünün estetik biçimleri ve dış görünümünün örgütün karakterine ve çalışma alanına uygun sosyokültürel projelerin gerçekleştirilmesidir. Tasarım toplumla işte isteğin oluşmasına yardım eden yönetim subjesinin faaliyeti, başarıları ve gelişen toplumsal açıdan değerli olanaklarının önemini yansıtır.

2.2.1.2. Yönetmel Etik

Kamu görevlileri, özel amaçların yanı sıra, etik amaçlara da sahipler. Söz konusu etik amaçlara ulaşabilmek için ise üzerlerine düşen ahlaki sorumlulukları her zaman dikkat merkezinde tutmak zorundalar. Bu etik amaçlar evrensel, ahlaki sorumluluklar ise bireyseldir ve değişebilmektedir. Kanunları belirleyen ve yürürlüğe koyanların bu süreçte karşılaştıkları etik sorunlar konusu sadece günümüz yöneticilerinin değil, en eski dönemlere kadar tüm yöneticilerin karşılaştığı sorunlardan biri olmuştur. Farklı ülkelerin kültürlerinin oluşumu ve uygarlık düzeyinin gelişimi, doğal-coğrafi ve tarihi koşullarla, halkın genetik özellikleri ile kültürel etkileşim düzeyi ve medeniyete hassasiyeti ile toplumsal ortam ve siyasal rejimle doğrudan ilintilidir (Pehlivan, 1998: 47). Etik araştırmanın yüksek bilimsel ve pratik önemi, onun, dünya medeniyeti ve uygarlığının gelişim tarihinin temel başarılarını ve kanuna uygunluklarını daha dolgun bir biçimde ortaya çıkarmaya, anlamaya ve doğru değerlendirmeye, tarihin farklı aşamalarında, farklı halklarda bu kanuna uygunlukların biçim ve özelliklerini belirlemeye olanak sağlamasında yatmaktadır.

Devletçilik ve kamu yönetiminin ilk defa kölelik düzeninde oluşmasına rağmen, ilkel toplum ortamında etğin toplumsal dayanaklarının oluşması için temel koşullar mevcut olmuştur. Amerikalı toplumbilimci L. Morgan, kendisinin “Kadim Toplum” eserinde yönetimin özelliklerini ortaya koymuş, onun temelini üretim sürecinin ortak mülkiyetinin oluşturduğunu savunmuştur. Özgürlük, eşitlik ve kardeşliğe dayanan özyönetim sisteminin en yüksek erki “Genel Toplantıydı”(Morgan, 1901: 12).

Dünya medeniyeti tarihinde en eski toplum medeniyeti ilk defa Sümer ve Mısır’da oluşmuştur (Manafova, Efendiyeva ve Şahhüseynova, 2010: 107). İlk devletlerin ortaya çıkmasında kölelik önemli yer tutmuştur. Eski Doğu ülkelerinde kamu yönetiminin önemli objesi, sadece farklı sınıflar ve sosyal gruplar arasında ilişkilerin düzenlenmesini gerektiren üretim ve ürünlerin bölünmesi değil, aynı zamanda bu sınıflar arasında oluşan çatışmaların çözüme kavuşturulmasıydı.

Felsefe gibi, etik de eski doğuda oluşmuş ve gelişmiştir. Mısır, Babil, Hindistan ve Çin’de doğan ve gelişen etik kuram ve yaklaşımlar, daha sonra Antik Yunan ve Roma’da kendisinin en olgun biçimini almıştır. Eski Babil toplumunda hukuk ve yasalar ekonominin, sosyal yaşantının ve sivil ilişkilerin düzenlenmesinde en önemli araçlardı. Hamurappi’nin iktidarı döneminde kölelik yasalarına dayanan yasal yönetim sistemi önemli bir yenilikti. Zenginlerin özel mülkiyeti ve köle sahiplerinin

ıkarları yasayla güvence altına alınmıştı. Yasama, yürütme, yargı ve dini yetki hükümdarın elinde toplanmıştı. Hamurappi'nin yasaları yönetim sisteminde rüşvet, adam kayırma, disiplinsizlik ve tembellik gibi olumsuzluklarla sert mücadeleyi sağlamıştır (Memmedov, 2013: 117).

Etik normlar ve genel olarak etik meselesi, hukuk normlarını üreten, yürürlüğe koyan ve uygulayan herkesi ilgilendirmiştir (Kuçuradi, 2009: 42). Bu noktadan hareketle şunu söyleyebiliriz, yasama, yürütme ve yargı eylemleri etik dışında düşünülemez ve etik sorunları bünyesinde barındırmaktadır. Devlet yönetiminin her üç erkinde çalışan kamu görevlilerinin etik sorunlarla karşılaştıklarında nasıl hareket etmeleri gerektiği, yönetim etiği, yasama etiği, yargı etiği, kamu etiği gibi kavramların doğmasına ve tartışılarak sınırlarının az ve ya çok derecede belirlenmesine çalışılmıştır.

Kamu etiği, kamu hizmeti etiği, yönetimde etik olarak da ifade edilen yönetsel etik; hükümetin idari alanında, doğru davranışlara ulaşmak için gerekli olan ilke ve standartlar olarak tanımlanmaktadır (şen, 1998: 82).

Yönetsel eylemlerde uyulması gereken davranış kuralları veya ilkeler olarak tanımlanan (Kutlu, 2011: 92) yönetsel etik, idari kurum ve kuruluşların her türlü eylem ve işlemlerinde olumlu davranışları içeren ilke ve standartların yanı sıra önlenmesi gereken davranış biçimlerini kapsamaktadır (Nohutçu, 2004: 393).

Kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi vatandaşlardan devlet bütçesine tahsil edilen vergiler hesabına gerçekleştirilmektedir. Vatandaşlar devlete itimat ederek vergi ödemekte ve bunun karşılığında devlet tarafından az masraflı ve daha çok kapsayıcılığı bulunan kaliteli hizmetlerin gerçekleştirilmesini beklemekteler. Bu anlamda kamu yönetimi halkın itimadı üzerine kurulmuş bir hizmet çeşididir. Devlet memurları bu gerçeklikten hareketle kamu hizmetlerinin efektif, verimli ve vicdanlı bir biçimde gerçekleştirilmesi, görevlerini yerine getirirken ve yetkilerinden yararlanırken meslek etiği ile ilgili ilke ve standartları göz önünde bulundurmaları gerekir(Yüksel, 2010: 38).

Günümüzde kamu yönetiminde etik çok büyük önem taşımaktadır. Azerbaycan Cumhurbaşkanı İlham Aliyev bu konudaki konuşmalarında devlet memurlarından beklentilerini ve onların yönetsel etik ilkelerine uymasını dile getirmektedir.

Örneğin, 5 Şubat 2014 tarihli toplantıda kendisi bu konudaki görüşlerini şöyle belirtmiştir:

Her bir devlet memuru kendi sorumluluğunu anlamalıdır. Her bir devlet memur temiz çalışmalı, halkla bir arada olmalı, alçakgönüllü, çalışkan ve vatanperver olmalı, rüşvet almamalı, kendisini halktan yüksekte görmemeli, çalıştığı bölgelerde halkın saygısını kazanmalı ve vatanına bağlı olmalı, sadakatli olmalıdır. Hiçbir yabancı odağın etkisi altına girmemelidir. İşte, bunlardır temel ilkeler. Her bir devlet memurundan talep ediyorum, bu ilkelere uysun. Devlet memuru halkın hizmetçisidir. Halkın birinci hizmetçisi benim ve tüm devlet memurları da benim söylediklerim doğrultusunda çalışmalılar (<https://president.Az/articles/10960/print>).

Yukarıdaki konuşma devlet yönetiminde etik ilke ve davranışların ne kadar önemli olduğunun cumhurbaşkanlığı düzeyinde ifade edilmesi yasalar ve diğer hukuk normları bir devlet kurumunda yaşanan ahlaki olmayan davranışların belirlenmesinde faydasız kalabildiğini göstermektedir. Yasalarda bu gibi boşlukların mevcut olduğu “boş alanlarda” karşılaşılan ikilemlerin çözüme kavuşturulmasında devlet memurlarına yol gösterecek etik ilke ve standartlar en az yasalar kadar öneme sahip olmaktadır (Askerov, 2014: 11-12).

Yasalarla ahlakın bir bütünlük oluşturması önemlidir. Fakat ahlaki olarak kabul edilen bazı konular her zaman yasalara uygun olmayabilir veya yasal olan bazı durumlar ahlaki sayılamayabilir (Usta ve Arslan, 2020: 229). Devlet memurları etik ikilemde kaldığı zaman vicdanla karar almalı, konuya adaletli ve dikkatli yaklaşmalılar.

Yönetimde çıkarıcılık ve yolsuzluk durumlarının varlığı halkın devlet kurumlarına olan güvenini sarsmaktadır. Devlet mülkünden verimsiz yararlanma ve makamdan kişisel çıkarları doğrultusunda yararlanma yönetsel etik ilkelerine ters düşmektedir. Bu tür durumlar halka düşük ve kalitesiz hizmetin gösterilmesine neden olmaktadır. Demokratik yönetim ise halkın devlet memurlarına ve yöneticilere olan güvenine dayanmaktadır.

Günümüz toplumu devlet memurlarından yönetim standartlarına hassas yaklaşmalarını beklemektedir. Bu nedenle, devlet memurları sadece rüşvet, devlet malının benimsenmesi, adam kayırma vs. durumlardan değil, ek olarak halkın güven duygusunu sarsacak diğer olumsuz tutum ve davranışlardan da sakınmalılar.

Başka bir açıdan bakarsak, bazen mevcut yöntemler yönetimde karşılaşılan başarısız (kötü) yönetimin ve etik dışı davranışların önlenmesi için yetersiz kalmaktadır. Mevcut yöntemlerle bu tür durumları ortaya gerçekleştikten sonra belirlemek

mümkün olur (Kernaghan, 1993: 16). Dolayısıyla, devletin bütçesinden çıkan ve israf edilen paraları çoğu zaman geri almak mümkün olmamaktadır. Bu nedenle, memurların yasalara ters ve kamu güvenini sarsacak davranışları önlemekte bir araç olarak etik denetim daha büyük önem taşımaktadır.

2.2.1.3. Devlet kurumlarının verimli çalışması ve yönetim etiği

Yönetim her zaman insanın faaliyetinin bir kısmını oluşturmuştur. Yönetme eyleminin çeşitlerinden biri olan kamu yönetiminin nasıl oluşturulması, toplumsal yapının diğer alanlarını da etkilemiştir. Bu nedenle, kamu yönetiminin verimli bir biçimde oluşturulması çok büyük önem taşımaktadır. Kamu yönetiminin verimli olması için öncelikle onun kesin çizgilerle belirlenmiş ilkelere dayanması gerekir.

Günümüzde gelişmiş ülkelerin tamamında etik davranış ilkeleri benimsenmiştir. Yönetimsel etik meselesi dünyada ilk defa devlet belgesi halinde 1958 yılında ABD’de Kongre’nin kararı ile ortaya çıkmıştır. Söz konusu belgenin giriş kısmında, kamuda çalışan her bir görevlinin aşağıdaki ilkelere uymak zorunda olduğu yer almaktadır (Yanq ve Şabanov, 2004: 46-47):

- Yüksek manevi değerlere bağlı kalmak ve devletin çıkarlarını kişisel ve üyesi olduğu partinin çıkarlarından daha üstün tutmak;
- ABD Anayasası’nı ve yasalarını korumak, yasalara uymayanları korumamak;
- Kendi görevini başarıyla yapmak için tüm mesai saatlerinde yüksek sorumluluk bilinci ile hareket etmek,
- Günlük sorunların çözümü için daha verimli ve tutumlu yöntemlerden yararlanmakla onların uygulanması için çalışmak,
- Kendisi ve ailesi için, görevi kötüye kullanmasına neden olabilecek her hangi bir hediye kabul etmemek,
- Her hangi bir taahhütte bulunmamak, vaat vermemek, görev sırasında devlet memuru kişisel çıkarı doğrultusunda hareket edemez,
- Görevinden doğan sorumlulukları yerine yetirirken, hükümetle doğrudan ve ya dolaylı olarak her hangi çıkar ilişkisine girmemek,
- Görevini yaparken, ulaştığı gizli kararları gereken sıklardan kendi çıkarları için hiçbir zaman yararlanmaya kalkmamak,

➤ Yolsuzluk hallerine karşı mücadele vermek,

1994 yılında İngiltere’de, dönemin Başbakanı John Major’un emriyle “Kamu Yaşamlarında Standartlar Komitesi” oluşturulmuştur. Söz konusu komite, kamu yöneticilerinin etik davranış ilkelerini belirlemiştir (Yüksel, 2010: 93):

- ❖ *Dürüstlük* - yalan, hile gibi olumsuz hareketleri değil, doğruluk ve düzgünlük gibi pozitif hareketleri kapsar. Ahlaki açıdan doğru olana verilen addır. Kamu hizmeti sağlayanlar, bu hizmeti sunarken, bireylerin ve örgütlerin kendilerini etkileyebilecek mali veya diğer yükümlülüklerin altına girmemeliler,
- ❖ *Bencil olmama*–kamu görevlisi karar alınırken ve uygularken, kendi çıkarını değil, kamu yararını gözetmelidir,
- ❖ *Şeffaflık* – kamu çalışanları ister karar alma aşamasında, isterse de bu kararları uygularken, açık ve saydam olmalı, alınan kararların gerekçelerini açıklamalı ve sunulan hizmetlerin kararlar çerçevesinde olduğunu kanıtlamalıdır,
- ❖ *Hesap verme* - kamu çalışanları, aldıkları kararlar ve eylemlerinden dolayı hem üstlerine hem de halka hesap vermeli,
- ❖ *Nesnellik* - kamusal hizmetler yerine getirilirken, tercihler liyakat gözetilerek yapılmalıdır,
- ❖ *Şeref*– kamu çalışanları kendi şereflerine hanel getirecek davranışlardan kaçınmalı. Kamu yararını korumalı, kendi çıkarları için onlara sunulan etik dışı önerilerden uzak durmalı,
- ❖ *Liderlik* – kamuda belli makamı olanlar, bulundukları toplumda liderlik göstermeli, diğerlerine örnek olmalı ve etik davranış kurallarını desteklemeliler.

Devlet kurumlarının verimliliğinin artırılması için çalışanların uyması gereken etik ilkelerin belirlenmesi ile ilgili aşağıda belirtilen önemli hususlara dikkat edilmesi gerekmektedir (Devlet İşinde, 1998: 1-3):

- Kamu yönetiminde etik standartlar anlaşılır olmalıdır.
- Etik standartlar yasayla belirlenmeli ve düzenlenmelidir. Yasalar ve kurallar kamu yönetiminde temel değerleri içeren suçlama, soruşturma, kınama önlemlerini içeren belge olabilir.
- Kamu görevlileri yasadışı davranışlarının karşılığı olarak hangi idari ve hukuki yaptırımlarla karşılaşabileceklerini önceden bilinmelidir. Ayrıca yasayı ihlal

ettiklerinde kendilerini savunmak için hangi haklarının olduğunu da bilmeleri gerekmektedir.

- Siyasi beyanname – kamu görevlilerinin etik davranışına destek olabilir. Siyasi liderler görevleri sırasında yüksek edep standartlarını korumalıdır. Onların bu tür davranışları kamu görevlilerinin etik davranışına olumlu yansımaktadır.
- Etik ilkelere ait talimat kamu görevlileri için ulaşılabilir olmalıdır.
- Karar alma süreçleri açık, şeffaf ve kontrol altında olmalıdır. Toplumun devlete güven duygusunun gelişmesi için, devletin elinde bulunan yönetim araçlarından nasıl yararlandığını bilmesi en temel hakkıdır.
- Kamu ve kişisel konularla ilgili aydın çizgiler bulunmalıdır.
- Devleti yöneten en üst düzey yöneticiler etik davranış örnekleri sergilemeli ve bu tür davranışları desteklemeliler.
- Devlet kurumundaki ortam ve insan kaynaklarının yönetimi etik davranış için olumlu etki gösterebilir.
- Vatandaşlara karşı etik dışı tutumları önlemek için gereken önlemler alınmalı ve yaptırımlar uygulanmalıdır. Bunun için kurum içi gereken mekanizmler oluşturulmalıdır.

Bunlar aynı zamanda Avrupa Birliği ve OECD tarafından kabul edilen ve uygulanan önlem ve yaptırımlardır. Bu tür ayrıntılı etik davranış ilkelerinin belirlenmesinin nedeni kamu görevlilerinin görev sırasında hiçbir karanlık, anlaşılması zor davranışlar ortaya koymaması ve ihlallere yol vermemeleri düşüncesidir.

2.2.1.4. Memurların etik dışı hareketlerin nedenleri

Etik dışı davranışlar psikolojik bir bozukluk olarak kabul edilmektedir. Bu tür davranışlar, bireyin ahlaki özelliğinden, gelir seviyesinden, Weberyen bürokrasi modelinin açmazlarından ve geleneksel toplumun buna yatkın yapısından beslenerek, kamu yönetiminin verimli çalışması yönünde ciddi engel oluşturmaktadır (Gönül Açar, 2019: 50). Memurların etik dışı davranışlara eğilim göstermesinin, daha da önemlisi bu tür davranışların sıradanlaşmasının bazı temel nedenleri vardır. Aşağıda ayrı ayrı incelenecek bu nedenler arasında, genel olarak toplumda yaygınlaşan ahlaki bozulma, yönetimde gizlilik, aşırı şekilcilik, denetim mekanizmasının çalışmaması, kamuoyu denetiminin yetersizliği, kamu çalışanlarının mali sıkıntıları, vatandaşların

talepleri, adalet mekanizmasının çalışmaması ve kamuda etik kültürün yerleşmemiş olması önemli yer tutmaktadır.

Kamu yönetiminde etik dışı davranışları etkileyen faktörler genel olarak üç başlık altında toplanabilir (Çalık, 2012: 229):

- ❖ Kişisel özelliklerden kaynaklanan faktörler,
- ❖ Örgütsel faktörler,
- ❖ Toplumsal ve ekonomik faktörler.

Kişisel maddi kazanç sağlamak için görülen etik dışı davranışlar bu nedenlerin başında gelmektedir. Kamu görevlisinin hizmeti davranışı yasalarla kendisine sağlanmış haklardan yararlanmak ve görevlerini yapmak için faaliyetlerden oluşmaktadır. Kamu görevlisinin hizmeti davranışı yasalarla belirlenmiş etik davranış kurallarına ve ilkelerine dayanmaktadır. Bireyin, toplumun ve devletin çıkarları doğrultusunda devlet görevlileri kendi görevlerini verimli bir biçimde yapmak zorundalar.

Yolsuzluk – devletin her hangi bir kurumunda çalışan ve kendisine güvenilerek verilmiş yetkilerden kişisel çıkarlar için yararlanma durumudur. Bu kavram, genellikle, bürokratik mekanizma ve siyasi elite ilgili bir kavramdır.

Yolsuzluk, yetkili memurların kendi statüsünden, temsil ettiği kurumun statüsünden, görev yetkilerinden veya söz konusu statü ve yetkilerden doğan olanaklardan yararlanmakla, yasal olmayan yollarla parasal vs. kazanımlar, imtiyazlar ve ya ayrıcalıklar elde etmesi, gerçek ve tüzel kişiler tarafından belirtilen parasal vs. kazanımların, imtiyaz ve ayrıcalıkların yasaya aykırı olarak yetkili kişilere önerilmesi veya vaat edilmesi yahut verilmesi yoluyla söz konusu kişilerin ele alınmasıdır (YMY, 2004: 1).

Bütün devlet kurumları ve yetkili kişiler yetkileri çerçevesinde yolsuzluğa karşı mücadele vermekteler. Yolsuzlukla bağlı yasadışı adımların atılması idari ve cezai sorumluluğa neden olmakta, yolsuzluğa karşı mücadeleyi yasal yollarla güvenlik birimleri gerçekleştirmekteler.

Kamu görevlilerinin yasa dışı yollarla parasal ve diğer çıkarlar, ayrıcalıklar ve imtiyazlar sağlamaya yönelik hareketler veya hareketsizlik etmesi ya da kararlar alması yasaktır. Kamu görevlisi kendisinin hareketlerinin veya kararlarının parasal ve diğer kazanımlar, ayrıcalıklar ve imtiyazlar sağlamasına neden olmayacak

önlemler almak zorundadır. Mevzuatta belirlenmiş biçimde kişilere karşılıksız hizmet eden kamu görevlisi söz konusu hizmet karşılığında her hangi bir karşılık istememelidir.

Toplumsal yapının tüm alanlarında gelişimin önünde en büyük engel olarak kabul edilen yolsuzluk, günümüzde dünyanın çoğu ülkesini rahatsız eden sorunların başında gelmektedir. Yolsuzluğun mevcut olması, öncelikle beşeri ve milli değerleri sarsmakta, hukuk devletinin gelişimini engellemekte, ekonomik ve sosyal kalkınmayı çıkmaza sokmakta, toplumun sahip olduğu insani ve maddi rezervlerden verimsiz yararlanmaya neden olmakta, gelir düzeyi düşük toplum kesimlerine ciddi zarar vermektedir.

Her hangi bir birey, grup veya örgüt için yasa dışı gelirler veya bir işin yapılması için devlet görevlilerinin kendi güçlerinden yararlanmaları resmi statüden yararlanma olarak değerlendirilmektedir. Resmi statüden yararlanmanın çeşitli biçimleri bulunmaktadır:

- Yolsuzluk. Parasal bir kazanç sağlamaya karşılık olarak kamu görevlisinin yapması yasaklanmış işleri yapması, resmi statüsün gücünü yasa dışı kullanarak kar sağlanması, makam ve yetkilerin kötü niyetle kullanılması olarak algılanmaktadır. Kamu yönetiminde bu tür yasa dışı eylemler gelişmiş veya gelişmekte olan devletlerde ekonomiyi, toplumu ve kültürel gelişimi etkileyen ve giderek etkisini artıran bir sorundur (Yanq ve Şabanov, 2004: 53).
- Görevi kötüye kullanma. Para veya her hangi bir ekonomik güç yerine aile, akrabalık bağları gibi maddi olmayan araçlardan yararlanarak, kamu görevlilerinin yetkilerini kanunla yasaklanmış işlerde kullanmak gibi algılanmaktadır. Bu davranış biçiminde insanların kamu görevlileri ile akrabalık, dostluk, komşuluk, aynı okul veya üniversite mezunu olmak gibi durumları öne sürerek, yasa dışı amaçlara ulaşılması için bunlardan yararlanılmaktadır (YMY, 2004: 3).
- Aracılık - gelişmemiş, toplum içinde sık rastlanılan öyle bir etik olmayan davranış türüdür ki, herhangi bir işin görülmesi veya işin görülmesini hızlandırmak için yararlanılan, kamu görevinde yukarı makama getirilme veya görevde yükselme için yararlanılmaktadır. Bu, herhangi bir hizmetten yararlanmak isteyenlerin kamu yöneticileri karşısında güçsüz olduklarını anlayıp, görülecek işin yapılmasını ve ya hızlandırılmasını, yasal olarak

yapılması ya da yaptırılması mümkün olmayan işlerin yerine getirilmesinin istenmesi zamanı daha çok başvurulmaktadır.

- Himayedarlık – kamu yönetiminde belli siyasi dönemde başka bir siyasi partinin yönetime gelmesinden sonra, kamuda görev yapan üst düzey bürokratların görevden alınması ve bu pozisyonlara siyasi parti, örgüt veya ideolojik akımlara yakın kişilerin yerleştirilmesi olarak anlaşılmaktadır. İktidardakilerin akrabalarını veya arkadaşlarını kamu hizmetinde yüksek pozisyonlara yerleştirerek daha güçlü bir siyasi sistemi sürdürmek için kullandıkları etik olmayan bir davranış türüdür. Bu tür durumlar adaletsizliği arttırmakta, hizmet ve kaliteyi düşürmekte ve kamu kaynaklarının israfına yol açmaktadır.
- Yönetimde etik olmayan davranışların sosyal ve psikolojik nedenleri, herhangi bir grubun veya kamu kurumunun üyesi olmayan aday olan kişi söz konusu ortamı yönetmek becerisine sahip olmalıdır. Söz konusu kurumun yönetiminin doğru kurgulanması söz konusu grup veya kurumun ortak amaçlarını, değerlerini ve kültürlerini benimsemekten başlar ki, bu benimseme sürecine “sosyalleşme” denmektedir. Etik olmayan davranışların nedenlerini araştırmak ve anlamak için birkaç kuram önerilmiştir. Bu tür kuramlardan en yaygın olanlarından biri Fransız sosyal bilimcisi E. Durkheim’in kuramıdır (Efendiye, 2009: 56). Söz konusu kurama göre, suçluların bulunmadığı toplum olanaksızdır ve onların olması gayet normal haldir. Durkheim’in sosyolojik kuramına göre, belirli bir statüye sahip olan insanların bu statülerinden yararlanarak amaçlarına kolay yolla ulaştıkları halde, diğer insanlara kendi hedeflerine ulaşmaları o kadar da kolay olmayabilir. Bu da onların hedeflerine ulaşmak için yasaya ve etik davranış kurallarına aykırı hareketlere yönelmelerine neden olmaktadır.

Etik dışı davranışların nedenlerini insanlarda var olan ruhsal bozukluklarla açıklayan psikolojik yaklaşımlar da mevcuttur. Psikanalistlere göre, etik olmayan davranışlar gömülü bir karmaşıklıkta kaynaklanır. İnsandaki bu karmaşıklık onu çevresindeki her şeyi olumsuz etkilemeye yönlendirir. Yaşamı boyunca çeşitli zorluklar ve yoksunluklarla karşılaşan kişi, etik olmayan davranışlar sergileme eğilimindedir. Diğer açıklamalara göre ailesinden sevgi ve ilgi bekleyen bir çocuk, bunu göremeyince ahlaki olarak kendine zarar verir ve bu onun etik dışı davranışlara

yönelmesine neden olur. İngiliz psikolog Hans Eysenck tarafından ortaya atılan kurama göre, insanın sosyalleşmesinde ödüllendirme önemli yere sahiptir (Eysenck, 1947: 7).

Bireyleri ödüllendirme ile davranışların benimsetilmesi, onaylama yöntemi ile ise istenmeyen davranışlardan uzaklaştırılması ve gereksiz davranışların azaltılması mümkündür. Ebeveynlerin çocuklarına bu iki yöntemi zamanında yöneltmeleri, çocuklarda asosyal davranışları azaltacaktır.

2.2.2. Etik Karar Alma Modelleri

Yapısal ve tüzel statüsünden bağımsız olarak farklı kurumların yönetimi sırasında değişik olaylar ve durumlarla karşılaşılması kaçınılmazdır. Bu durumlarda kurum yönetimi bir kaç seçenek arasından birini seçmek, karar almak zorunluluğu ile yüzleşmektedirler. Yönetim sürecinin normal devam etmesi, özellikle de yönetim faaliyetinin sonuçları bu sürecin ne kadar doğru yönetilmesine bağlı olduğu için kararların hazırlanması, alınması ve uygulanması liderin görevleri arasında çok önemli yer tutmaktadır. Yönetim sürecinde alınan kararlar kendinde yönetimin uyguladığı mantıksal-tefekkür, duygusal-psikolojik ve örgütsel-hukuki kısımları birleştirmektedir. Kararların alınması, yönetim sürecinin temelini oluşturmaktadır (Agasef, 2007: 80).

Yönetim faaliyetlerinde karar verme aşamasında, her daire (şube) şefinin kişisel katılımıyla aşağıdaki süreçlerin uygulanması sağlanmalıdır:

- Yönetim hedeflerinin belirlenmesi ve geliştirilmesi;
- Alınan bilgilere dayanarak personelin durumunun incelenmesi;
- Alınan kararların etkinliğinin belirlenmesi, uygun alternatifin seçilmesi;
- Kurumun daha başarılı yönetimi için uzmanlarla çeşitli toplantıların yapılması;
- Optimal yönetim kararının oluşturulması ve seçimi;
- Yönetim kurulu tarafından yönetim kararlarının alınması;
- Personelin yönetim kararlarını belirleyerek, uygulama sürecinde ortaya çıkabilecek zorlukların çözümü için uygulayıcılar için alternatif bir proje geliştirilmesi (Agasef, 2007: 80).

Karar verme süreci açık, şeffaf ve dikkatlice düşünülmelidir. Toplumun devlete güvenme, gücünü ve imkânlarını nasıl kullandığını bilme hakkı vardır. Toplumun dikkatli gözetimi, demokratik ve şeffaf süreçler, mevzuatın gözetimi ve kamu bilgisine erişim ile desteklenmelidir. Bir sonraki adım şeffaflığı güçlendirmektir: açık bir sistem ve bağımsız ve aktif medyanın rolü tanınmalıdır.

Karar vermede yer alan ana yöntemler üç gruba ayrılır:

- Sezgisel karar;
- Gözleme veya yeterliliğe dayalı karar;
- Akılcı karar.

Sezgisel karar. Her yönetici tarafından sezgiye dayalı olarak verilen bir karar. Bu durumda sezginin yargısı esas alınır ve deneyime veya bilimsel bilgiye atıfta bulunulmaz. Takdire veya yetkiye dayalı karar - gözlemlerin özetlenmesinde veya geçmişte meydana gelen ihlallerin (hataların) çözülmesinde olumlu sonuçlar veren deneyimin (yetkinlik) uygulanması yoluyla. Bu durumda hem bireylerin hem de bir bütün olarak ekibin deneyim ve yetkinliğine güvenmek mümkündür. Rasyonel karar - bilimsel ve pratik bilginin uygulanması, entelektüel seviye ve yöneticinin yeteneği temelinde verilir. Bu durumda temel ölçüm bilimsel ve teorik bilginin yanı sıra ileri deneyim ve modern bilimsel yöntemlere dayanmaktadır. Aslında karar verme başlı başına bir süreçtir. Bu süreç aşağıdaki sırayla kurulmalı ve uygulanmalıdır (Asgerov, 2014: 81):

- Sorunun teşhisi - hangi işe (konuya) karar verilmeli?
- Kriterlerin tanımlanması - sorun nedir ve hangi standartlar ihlal edilmiştir?
- Alternatiflerin bulunması - belirlenen eksikliklerin üstesinden gelmek için seçenekler nelerdir?
- Alternatiflerin değerlendirilmesi - hangi seçenek sorunu çözmede daha karlı ve işletmenin yeteneklerine karşılık geliyor?
- Karar verme - en etkili karar seçeneğini seçme.
- Kararın uygulanması - karara göre davanın seyrinin değiştirilmesi.

Karar verme süreci geri bildirim ile sona erer. Bu, alınan kararın doğrudan çözülecek sorunla ilgili olması ve kararın verildiği andaki gerçek durumla karşılaştırılması

gerektiği anlamına gelir. Bu bağlamda, her karar aşğıdaki gereksinimleri karşılamalıdır (Memmedov, 2013: 82):

- Uygun olmalı;
- Nicel ve nitel göstergelere sahip olmalı;
- En uygun olmalı;
- Karmaşık bir yapıya sahip olmalı;
- Teşvik edici olmalı;
- Esnek olmalı;
- Verimli olmalı;
- Zamanında olmalıdır.

Karar vermenin nihai amacı, işin yürütölmesini organize ederek işletmenin nihai hedefine ulaşmasını sağlamak olduğundan, yukarıdaki faktörlerin tümünün dikkate alınması önemlidir. Yalnızca bu gereksinimleri karşılayan bir karar işletme için faydalı olabilir. Bu nedenle karar verme sürecine büyük sorumluluk ve hesap verebilirlik ile yaklaşılmalıdır. Karar verirken risk faktörünü göz önünde bulundurmak önemlidir. Ancak risk bir kararın sonucunu tahmin etmekte gerekli olduğü için onu bir tehdit olarak algılanmaması gerekmektedir (Agasef, 2007: 82).

Aslında risk, sonucun çok olumlu ya da çok olumsuz olacağını önceden bilmektir. Kesinlik ve belirsizlik faktörlerine dikkat etmek önemlidir. Karar verme, çözülecek problem hakkında yeterli bilginin bulunmasına ve çok sayıda karar seçeneğine bağlıdır. Bu durumda risk, alınacak kararın yüksek verimli veya daha az verimli olması ile karakterize edilebilir. Tersine, belirsizlik karşısında, bilgi eksikliği nedeniyle karar seçenekleri geliştirmek mümkün değildir. Yöneticinin sonuçları belirsiz olan tek bir karar vermesini gerekli kılar, bu da büyük bir risk oluşturur ve büyük risklere yol açabilir. Bu durumda, karar verme sadece olasılığa dayalı olabilir. Olasılık, bilimsel ve pratik bilgi, beceri ve alışkanlıklara değil sezgiye dayanır, bu nedenle olumlu bir sonucun olması olası değildir. Kararda risk faktörlerini azaltmak veya ortadan kaldırmak için öncelikler belirsizliği azaltmak, bunun için çözölmesi gereken problem üzerindeki bilgi eksikliğini ortadan kaldırmak önemlidir (Agasef, 2007: 83).

Model, objenin, sürecin veya olayın koşullu tasviri olup, özgün olanın mahiyetini yansıtan alternatif olarak kullanılmaktadır. Karar seçeneğinin bilimsel bir soyutlaması olan model, olayın veya sürecin öğrenilmesi için deneyimleri defalarla yinelemeye imkan sağlamaktadır.

Klasik model. Bu karar alma modeli ekonomik öngörülere dayanmaktadır. Yöneticiler, kurumun ekonomik çıkarlarını dikkate alarak en doğru kararları kabul etme durumunda olurlar. Klasik model, aynı zamanda normatif bir model olduğu için karar alma süreci açısından gereken norm ve kuralları açık bir biçimde ortaya koymuştur. (Мескон, Альберт, Хедоури, 1992: 17).

Adaptasyon modeli. Çoğu araştırmacı adaptasyon için, kurum ve örgütleri dış koşullara uygunlaştırmak ve bu amaçla onun içerik ve yapısını değiştirmeyi anlamaktadır. Örgütün esnekliği, adaptasyon yeteneği çevreyi etkilemektedir.

Etik kararların her zaman sonuçları bulunmaktadır. Etik kararlar örgütün yönetilmesi ve doğru kuramın uygulanmasında önemli faktörler arasında bulunmaktadır. Etik karar, amaca yönelik seçeneği kabul eden davranış yönetim sistemidir. Yönetimde etik kararlara yönelen talepler şunlardır:

- Belirli amaca yönelmesi (kararın belirli gelişim amaçlarına ulaşılmasına yönelmelidir);
- Hiyerarşik yapı (kararlar yetki ile orantılı olmalıdır);
- Kararlar makul olmalı;
- Sağlama (kararlar ve kararların alınması sırasında belirli gerekli kaynaklar göz önünde bulundurulmalıdır) (Мескон, Альберт, Хедоури, 1992: 16).

2.3. Kamu Yönetiminde Etik İlkeler

2.3.1. Hesap Verebilirlik

Hesap verilebilirlik modern toplumda yönetim sisteminin işlevselliğini artıran en önemli unsurlardan biridir. Her anlamda karmaşık hale gelen ve sürekli genişleyen toplumsal yapını geleneksel yöntemlerle yönetmenin ve bireylerin ihtiyaçlarının karşılanmasının, onların memnuniyetlerinin sağlanmasının güç olduğu günümüzde, hesap verilebilirlik yönetimde ve hizmette adaletin sağlanması, verimliliğin artırılması açısından yadsınamayacak kadar değerli etik ilkelerden biridir. Kamu kurumunda

alışan kamu görevlileri yetki ve sorumluluklarını kullanırken, üstlerine ve topluma karşı sorumlu olduklarını, hesap vermeleri gerekeceğini, yerine getirmekte oldukları işlerle ilgili eleştiri ve talepleri dikkate alarak, çalışmalarını bu doğrultuda yönlendirmeleri ve bir başarısızlık karşısında ise sorumluluğu üstlenmeleri gerekebileceğini bilmeleri gerekmektedir (Yatkın, 2015:197). Hesap verebilirlik ilkesi, geleneksel bürokratik yapılar da sıkça gözlemlenen yetersizlikler ve olumsuzluklar sonucunda önemini artırmıştır. Özellikle 1980’li yıllardan itibaren daha sıkça dile getirilen bu ilke, bu gün artık özellikle gelişmiş ülkelerde kamu yönetimi anlayışının ayrılmaz bir parçasına dönüşmüştür (Gl ve Erdiç, 2009: 954). Artık günümüzde, sadece vatandaşlar devlete karşı değil, devlet de kendi yurttaşlarına karşı hesap verme sorumluluğu altına girmiştir. Yönetişim gibi yeni gelişmelerin ışığında, hesap verebilir ve etik kodların uygulandığı bir kamu yönetimi anlayışı, her zaman için yöneten ve yönetilen arasındaki güven ortamını koruyacak ve demokratik yönetime katkı sağlayacaktır (Kılınç ve Urhan, 2012: 5).

Hesap verilebilirlik ilke olarak kamu veya özel olmakla tüm kurum ve müesseselerin amaçlarına uygun faaliyette bulunmalarının güvencelerinden birini oluşturmaktadır. İster kamu sektörü, isterse de özel kesimde, belli amaç doğrultusunda kullanmak üzere ayrılan para ve malların, bu amaç doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığının veya korunup korunmadığının sorgulanmasında dikkate alınan bir ilkedir. Başka bir ifade ile hesap verebilirlik, bu sorguların muhatabı durumunda olan kişilerin, sorgulayanlara karşı sorumlu oldukları bir görevdir (Jones, 2006: 605). N.C.Robert’e göre ise, kamu yönetiminde hesap verebilirlik, herhangi bir kişi ya da kişilerin, yaptıkları eylem veya eylemsizlikten doğan sonuçlardan sorumlu olması anlamına gelmektedir(Roberts, 2002: 658).

Hesap verebilirlik kamu kurumlarının ve özel müesseselerin yönetsel bir ilkesidir(Polat, 2003: 71). Hesap verme sorumluluğu ile hedeflenen amaçları gerçekleştirmek için hangi faaliyetlerin yapıldığı, hangi faaliyetlerin yapılmadığı sorgulanmaktadır. Böylece, kamu hizmetlerinin sağlanması da hukuka uygunluk, eşitlik gibi temel prensiplere, faaliyetlerde kurum içi ve dış kontrollere uyulup uyulmadığı saptanabilmekte ve sorumluluğun yerine getirilip getirilmediği değerlendirile bilmektedir.

Hesap verebilirliğin etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi için uyulması gereken bazı prensipler mevcuttur. Bunlar (ınar, 2015: 13-14):

- Görev ve sorumlulukların belirlenmesi,
- Hedef performans kıstaslarının belirgin olması ve söz konusu hedeflerin gerçekleştirilmesi için nelere ihtiyaç olduğunun doğru planlanması,
- Kapasiteler ile hedefler arasında uygunluk olması,
- Sonuçların raporlanması, bu sonuçların değerlendirmeye tabi tutulması ve geri bildirimin sağlanması; ayrıca, raporlamanın güvenilir bir biçimde gerçekleştirilmesi,
- Faaliyetlerin sürekli olarak izlenmesi, karar vermede ve ilişkilerde iki yönlü bir şeffaflığın olması,
- Hedef ve faaliyetlerin rasyonel olarak gözden geçirilmesi ve düzeltmelerin yapılması,

Hesap verebilirlik, sektörel olarak birbirinden farklı birtakım özelliklere sahip olsa da, ister kamu sektöründe, isterse de özel sektörde kullanılmakta olan bir kavramdır. Kamu yönetiminde hesap verebilirlik, yetki, kaynak ve görev verilen kamu personelinin, üzerlerine düşen sorumlulukları ne kadar yerine getirdiğini sorgular. Etik davranış ilkelerinin bir çeşidi olarak hesap verebilirlik, kamu çalışanlarının aldıkları kararlar ve faaliyetlerinden dolayı halka hesap verebilmesi ve belli bir denetim sürecine tabi tutulmasıdır. Kamu çalışanlarının yanı sıra, kamu teşebbüsleri, kamu şirketleri, kendilerine kamu kaynakları emanet edilen yetkililerin ve idarelerin de mali ve idari görevleriyle ilgili hesap verme ve bu görevi kendilerine verenlere kanuna uygun olarak bildirimde bulunma sorumluluğu vardır(Yüksel, 2010: 62).

Kamusal kaynakları kullananların, özel sektördeki gibi kar mantığından hareket etme kaygısının olmaması nedeniyle, yönettikleri kaynaklar hakkında sorumluluklarını yerine getirmeleri de farklı olmaktadır. Bu nedenle kamusal alanda hesap verme sorumluluğu daha ziyade kendilerine verilen görevlerin kapsamında yer alan yetkilerin kullanımı sonucu ortaya çıkan sonuçların o görevi veren makamlara rapor sunma yoluyla gerçekleşmektedir. Hesap verme sorumluluğunun olmadığı ve verilen raporların değerlendirilmesi sürecinin şeffaf işlemediği ve sonuçların çarpıtıldığı devletlerde hesap verebilirlik ilkesi pratik açıdan hiçbir sonuç doğurmamaktadır (Çınar, 2015: 14).

Aslında kamusal alanda hesap verme sorumluluğu bir görevlendirme kusuru veya işin cezalandırılması işlemi biçiminde tanımlanmasından çok öteye gitmektedir. Pratik açıdan bu ilkenin işlememesi ise modern yönetim anlayışı ve kamu idare sisteminde hesap verme sorumluluğunu olumlu bir itici güç, başarıyı ve hizmeti göstermenin bir fırsatı olmaktan çıkarmaktadır. Dolayısıyla, hesap verebilirlik ilkesinin gerçek anlamda uygulanması kamu yönetiminde verimliliğin artırılması açısından son derece önemlidir ve onu önemli kılan bir unsurdur.

2.3.2. Saydamlık

Modern devletin ortaya çıkması sonucunda, devletin kamuya sunduğu hizmetler hem kapsam hem de nicel olarak artmıştır. Sunulan hizmetlerin niteliksel olarak gelişmesi açısından bu hizmeti sunan kamu görevlilerinin görevlerini daha doğru ve belli kurallar çerçevesinde yapmasının yanı sıra, etik ilkeler kapsamında olması da çok önemlidir. Şeffaflık ilkesi kamu görevlilerinin aldıkları kararların kamuoyuna ve kamu denetimine açık olması ve genel olarak insanların resmi bilgileri elde etmek hakkına sahip olmalarını kapsamaktadır.

Devletin geleneksel görev alanlarından çıkıp, yeni görevler icra etmeye eğilim göstermesi, çıkar çatışması içine sürüklenen birey ve grupları, kamu yönetiminin işlevleri ve hizmetleri ile ilgili sürekli bir şekilde karşı karşıya getirmektedir. Yürütmenin artan görev ve fonksiyonları, bir taraftan sunulan hizmetlerin kalitesinin geliştirilmesi zorunluluğunu, diğer taraftan ise halkın devlete karşı korunması mekanizmalarının geliştirilmesini kaçınılmaz kılmıştır (İnaç ve Ünal, 2007: 2). Yönetim anlayışında yaşanan bu gelişmeler, kamu yönetimi alanında etkin ve kesintisiz bir denetim ve kontrol mekanizmasının oluşturulması ihtiyacını doğurmuştur. Yönetilenlerin, kendilerini yönetenlere, en önemlisi ise devlete duydukları güvenlerinin azalmaması ve güven ortamının devamı, ayrıca halkın yönetim sürecinde etkin bir biçimde yer almalarının sağlanması yönünden denetim usul ve mekanizmaları giderek daha çok zorunlu hale gelmektedir. Kamuyu yönetenlerin kendilerini güvence altına almak, hem de rakiplerine karşı elindeki yönetim erkini korumak ve güçlendirmek için daha ziyade gizliliğe doğru eğilim göstermekte ve bunu bir politik araç olarak görmeleri, gizliliğin şeffaflık ilkesinin karşıtı olarak kamu yönetiminin doğasında olan bir gerçeklik olduğu anlaşılmaktadır (Eryılmaz, 2015: 399-400).

Fakat 1960’lardan itibaren gelişen yeni yönetim anlayışında şeffaflık düşüncesi öne çıkmaya başlamış ve bu ilkenin temelinde, halkla yönetimin daha da yakınlaşması, yönetimin çalışmalarından yurttaşların haberdar olması ve vatandaşların ve yerel halkın yönetim sürecinde haklarının korunması gibi temel prensipler bulunmuştur (Yatkın, 2015: 153). Yönetimde şeffaflığın sağlanması için en önemli gelişme kuşkusuz Batılı devletlerde yaşanmıştır. Başta ABD, İngiltere, Fransa, Hollanda, İsveç, Norveç gibi Batının gelişmiş devletleri kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanması için ister mevzuatlarında, isterse de denetim mekanizmalarında büyük ilerlemeler sağlamışlar ve bunun sayesinde ciddi pratik sonuçlar elde etmişler. Türkiye, Azerbaycan gibi devletlerde ise kamu yönetimi ve kamu bürokrasisinin örgütlenmesi, hala büyük ölçüde gizlilik ve kapalılık temelinde gerçekleşmektedir. Bu tür devletlerde kamu yönetiminden sorumlu olan yetkililerin ve memurların çalışmaları, sundukları hizmetlerin verimliliği ile ilgili halka bilgi vermesi oturmuş bir uygulama olmadığı için şeffaflıktan tam olarak bahsetmek mümkün değildir (Yatkın, 2015: 154). Fakat son yirmi yılda Türkiye’nin kamu yönetimi sistemi, gizli ve dışa kapalı bir sistem görünümünden yavaş da olsa giderek uzaklaşma eğilimi göstermektedir. Bu sürece en fazla katkı sağlayan faktörlerin başında, AB’ye uyum süreci gelmekte, bu sürecin de katkısı ile kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanması amacıyla önemli adımlar atılmıştır (Eryılmaz, 2015: 402).Örneğin, “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” yönetimde açıklığın sağlanmasına katkı sağlayacak önemli bir adımdır.

Gelişmiş ülkelerin tecrübeleri ışığında saydamlığın, yönetimde denetimin en etkili yöntemlerinden biri olduğunu söylemek mümkündür. Dolayısıyla, kamu çalışanları karar ve faaliyetlerinde mümkün kadar şeffaf olmak zorundadırlar. Bunun için ister karar alma sürecinde, isterse de alınan kararların uygulanmasında ve ortaya çıkan sonuçların izlenmesinde, ihtiyaç duyulan bilginin düzenli ve kapsamlı bir biçimde yönetilenlere sunulması gerekmektedir. Ayrıca sunulan bilgiler anlaşılır ve erişilebilir olmak zorundadır. (Yüksel, 2010: 62).

Saydamlık, yönetimde ortaya çıkan en büyük olumsuzluklar olan yolsuzluğun ve rüşvetin önlenmesi için son derece önemli ilkedir. Yönetimde demokrasinin egemen kılınmasına da katkı sağlayan bu ilke, devletle vatandaş arasında güven bağının kuvvetlenmesi, kamu yönetiminde verimliliğin ve etkinliğin artırılmasında karşıya

çıkan yolsuzluk, yozlaşma ve siyasallaşma gibi olumsuzlukların engellenmesi bakımından büyük öneme sahiptir.

2.3.3. Dürüstlük ve Tarafsızlık

Sadece kamu yönetiminde değil, her türlü ilişkide ve faaliyette dürüst olmak son derece önemlidir. Dürüstlük kamu hizmetlerinin kurallara uygun, doğru ve yanlışsız bir şekilde halka ulaştırıldığını ifade etmektedir.

Tarafsızlık ilkesi, haklın ve bireylerin her türlü farklılıkları, örneğin, yaş, cinsiyet, statü, ırk, din, mezhep gibi, gözetilmeksizin, kamu hizmetlerinin eşit olarak sunulmasını öngören bir ilkedir(Baydar, 2004: 42). Bu ilke doğrultusunda kamu görevlileri, hizmet ve işlemlerini yürütürken, ister gerçek, isterse de tüzel kişilere öncelikli, ayrıcalıklı, taraflı yaklaşmamalı, tarafsızlık ilkesine aykırı sayılan hareketlerden kaçınmalıdır. Kamu çalışanları, hiç bir parti, birey ve grubun çıkarlarını gözeten ve zararlarını amaçlayan hiçbir eylemde bulunmamalı; kamu makamlarının yasal düzene uygun aldıkları kararları, eylemleri ve politikaları engellememeliler.

Kamu görevlileri tüm eylem ve işlemlerinde yasallık, adalet, eşitlik ve dürüstlük ilkeleri doğrultusunda hareket ederler. Görevlerini yerine getirirken ve hizmetlerden yararlandırmada dil, din, felsefi inanç, siyasi düşünce, ırk, cinsiyet ve benzeri sebeplerle ayırım yapamazlar, insan hak ve özgürlüklerine aykırı veya kısıtlayıcı muamelede ve fırsat eşitliğini engelleyici davranış ve uygulamalarda bulunamazlar (Kamu Görevlileri, 2005: mad. 9).

Vatandaşların kamu hizmetine erişimini kolaylaştırmış ve eşit erişmelerini sağlamış olan kamu çalışanı, çalıştığı kurumu en iyi şekilde temsil etmiş, görevini en iyi düzeyde gerçekleştirmiş sayılmaktadır (İnal, 2012: 31). Kamu kurum ve kuruluşlarının her düzeyinde çalışan kamu çalışanları görev sırasında ayrımcılıktan uzak ve tarafsız olarak hareket etmeli, karar alırken ve uygularken tarafsız olmalıdır (Önen ve Yıldırım, 2014: 123).

Görüldüğü gibi hem dürüstlük hem de tarafsızlık ilkesi, kamu yönetiminde etik bütünlüğün tamamlayıcı iki ilkesidir ve en az diğer etik ilkeler kadar önemlidir. Bu önemi söz konusu ilkelerin kamu çalışanlarına yüklediği bazı önemli görev ve yükümlülüklerde ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki, devlet memurları, çalıştıkları devlet kurumlarının amaçlarını, görevini imajını, hizmet ettiği toplumun huzurunu,

yurttaşların refahı için, dürüstlük ve tarafsızlık ilkelerine uygun olarak hareket etmekle yükümlüler.

2.3.4. Adalet ve Eşitlik

Adalet kavramı, kamu hizmetlerinin sunulmasında anahtar bir kavram olmakla, tarihin tüm dönemlerinde, tüm medeniyetlerde en üstün erdemi ifade eden bir ilke olarak kabul edilmiştir (Aydın ve Çamur, 2018: 12). Kamusal hizmetin toplumsal yaşamın her bir üyesine eşit ve adil olarak ulaştırılması için hizmeti sunanların adaletli hareket etmesi son derece önemlidir. Günümüzde halka ve vatandaşlara, adalet ilkesi temelinde kamu hizmetlerinin sunulmasında ve onların ihtiyaçlarının giderilmesinde kamu çalışanlarının bu ilkeye uygun olarak adil hareket etmeleri çok önemlidir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 14. maddesi ayrımcılığı şu cümlelerle yasaklamaktadır: “Bu Sözleşmede tanınan hak ve özgürlüklerden yararlanma, cinsiyet, ırk, renk, dil, din, siyasal veya diğer kanaatler, ulusal veya toplumsal köken, ulusal bir azınlığa aidiyet, servet, doğum başta olmak üzere herhangi başka bir duruma dayalı hiçbir ayrımcılık gözetilmeksizin sağlanmalıdır” (AİHS, madde 14).

Eşitlik ilkesi günümüz dünyasında insan haklarını düzenleyen uluslararası antlaşmalarda yer alan önemli ilkelerden biridir. Başka bir ifadeyle, eşitlik ilkesi ve ayrımcılık yasağı, uluslararası hukuk normları içinde en üstte yer alan temel normlardan biri olarak görülmektedir. Bu bakımdan söz konusu ilke, tek başına bir hak olduğu kadar, hem de diğer insan hukuk ve özgürlüklerinin pratik açıdan uygulanmasına temel oluşturan bir ilke olarak kabul edilmektedir (AYM, Tuğba Arslan Kararı, B. No. 2014/256, 25.06.2014).

Eşitlik ilkesi söz konusu olduğunda, bu ilkeye ters gibi duran “pozitif ayrımcılık” kavramından da bahsetmek gerekir. Pozitif ayrımcılık her ne kadar eşitlik ilkesine ters gözüke de, bu tür ayrımcılık ile pratikte ortaya çıkan eşitsizlik durumunun giderilmesi amaçlanmaktadır. Dolayısıyla, pozitif ayrımcılık pratikte eşitlik sağlayıcı bir işleve sahiptir.

Eşitlik ilkesi sayesinde, tüm vatandaşlar mevcut refah düzeylerini muhafaza etme ve geliştirme fırsatına aynı ölçüde sahip olmaktadır (TEPAV, 2006: 149). Bu ilke sayesinde Kişiler kamu hizmetleri karşısında eşit olmalı, hizmetlerden eşit bir biçimde yararlanmalıdırlar (Gözler ve Kaplan, 2014: 262).

Kamu hizmetlerinden herkesin yararlanmasını sağlamak kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken dikkat etmeleri gereken önemli bir husustur. Bunun sonucunda kamu hizmetleri aynı durumda olanlara, aynı koşullar altında, aynı şekilde sunulmaktadır. Eşitlik ilkesi bir boyutu ile kamu çalışanlarının keyfi hareket etmelerini engellemekte, diğer boyutu ile ise vatandaşların haklarının korunması bakımından önemli bir işlevi gerçekleştirmektedir.

2.3.5. Liyakat ve Profesyonellik

Liyakat kelimesi sadece günümüzde değil, tarihin en eski dönemlerinden itibaren sıkça kullanılan bir kavram olmasına rağmen, toplumun büyük bir kesimi bu kavramın anlamını tam olarak bilmemektedir. “Liyakat” kelimesi, her hangi bir eylemi veya görevin gerekliliklerine göre gerçekleştirebilme durumu, bulunduğu konuma layık olma durumunu kendinde birleştirmektedir. Başka bir açıdan ise liyakat, kamu yönetimine en yetenekli, en liyakatli kişilerin seçilmesi, böylece rasyonel, etkin ve verimli insan kaynakları sisteminin oluşturulmasına olanak sağlayan yöntem ve kuralların bir bütünü olarak kabul edilmektedir. Liyakat ilkesine dayanan kamu yönetimi sisteminde, ister kamu görevlerine girişte ve zamanla yüksek kademelere yükselişte, işe uygunluk ve performans ölçütlerine bakılarak karar verilmektedir (Eryılmaz, 2015: 319-320). Görüldüğü üzere, liyakat ilkesinin dikkate alındığı kamu yönetimi sisteminde, liyakat kavramı sadece işe giriş sırasında değil, sonraki aşamalarda da dikkate alınan önemli bir ilkedir.

Türkiye’de kamu personel rejimi, hem işe giriş aşamasında hem de kariyerde ilerleme aşamalarında liyakat ilkesini benimsemiştir. Dolayısıyla, kamu görevlileri, yasal olarak öngörülen yeterliliğe sahip oldukları zaman, bu ilkenin bir gereği olarak kamu görevinde bir üst basamağa yükselbilmekteler(Köprü, 2007: 113).

Sonuçta, kamu yönetiminde görev yapanların hem işe alınmasında hem istihdamında hem de yükselmesinde liyakat ilkesine uyulması, söz konusu çalışanlarda ve toplumda devlete olan güveni artıracaktır. Ayrıca liyakatli memurların ve kamu çalışanlarının görevde hak ettikleri makamlara yükselmesi, kamu yönetimi ağında bir takım çalışanların oluşturdukları seçkin yapıyı bozacaktır (Yatkin, 2009: 108). Layık olmayan, tepeden inen kamu görevlileri değil, görevlerini layıkıyla yürüten, başarılı, bilgili, yolsuzluğa bulaşmayan, profesyonel, donanımlı personelin istihdamı kamu

kurumlarına olan güven duygusunu pekiştirecek, sunulan hizmetin kalitesini artıracaktır.

2.3.6. Liderlik

Liderlik, bir topluluğun, önderlik iddiasında bulunan veya bu işlevi yerine getiren birey etrafında birleşmesini sağlayan birleştirici mekanizmadır. Liderlik, toplumsal hiyerarşi de üst makama sahip bir veya birkaç kişinin tüm topluma, örgüte veya topluluğa sürekli ve meşru etkisinde ortaya çıkmaktadır. Tüm toplum biçimlerinde, tüm örgütsel yapılarda ve kurumlarda lider mutlaka mevcuttur (İsgenderov, 2017: 46).

Yukarıdaki yaklaşımlardan da anlaşıldığı üzere lider, toplumu yönlendirme ve bu bunu yapmak için belli üstün özellikleri kendinde bulundurma vasfına sahip olan kişilerdir. Bazı kaynaklara göre en iyi liderin 120'den fazla liderlik özelliklerinin olması mümkündür. Bu özelliklerden en fazla ve en önemlilerine sahip olan kişiler daha güçlü lider olarak öne çıkmaktalar (Şireliyev, Ahmedov, 1997: Siyaset Bilimi, Bakü: 119).

Liderlik konusunda önemli bir hususun altını çizmek gerekir; liderlik ve yöneticilik hem kavramsal olarak hem de faaliyet türü olarak birbirinin aynısı değildir ve kendilerine has özellikleri bulunmaktadır. Dolayısıyla, lider olmak için yönetici olmaya gerek yoktur (Uzun, 2013: 39). Daha açık bir ifade etmek gerekirse, yönetici, diğerleri adına faaliyet gösteren, belirli amaç ve hedeflere ulaşmak için planlı bir biçimde çalışan, sonuçları denetleyen kişi olduğu halde, lider, üyesi olduğu topluluğun amaçlarını ve bu amaca ulaşmak için yapılması gerekenleri belirleyen, söz konusu hedefler doğrultusunda, topluluk üyelerini etkileyen ve eyleme geçiren kişidir (Yaman, 2014: 100).

Etik davranış kurallarına uygun karar alan ve hareket eden liderin temel özelliği, kararlarının ahlaki doğruluğunun bulunmasıdır. “Verdiği kararların etik açıdan doğru olduğuna inanılan lider, doğruluk, dürüstlük ve sadakat gibi sosyal değerlerin gelişmesini sağlayarak çalışanların örgüte bağlılığını artırmaktadır” (Turhan, 2007: 18).

Etik davranış kurallarına uygun bir örgütsel yapı oluşturmak açısından liderin verdiği kararların önemi çok büyüktür. İstenilen etik liderlikte karar alma mekanizması, toplumda mevcut olan belli etik sistemlere uygun olarak işlemektedir. Amerikalı

araştırmacı W. D. Hitt (1990: 98), her hangi bir etik sistemin, “tercih edilen davranış tarzları sunan ve birbiriyle ilişkili değerler sistemi” olduğunu öne sürmektedir. Gerçekten de, iyi bir lider yaşadığı toplumun örf ve adetlerini, gelenek ve göreneklerini iyi bilen ve karar verirken onları dikkate alabilen liderdir.

Kamu görevlilerinin, özellikle yönetici konumunda bulunan üst düzey yöneticilerin ister yönetim sistemi içinde, isterse de yönetilenlerle ilişkilerde etik liderlik özellikleri taşımaları gerekir. Bu tür liderlik özelliklerini sadece kararların kabul edilmesi sırasında sergilenmesi yetmez, aynı zamanda etik liderlik özelliklerini davranışlarına da yansıtmaları gerekir.

2.3.7. Saygınlık ve Güven

Kamu çalışanı, kamu yönetimine güveni sağlayacak biçimde davranmalı, kendisine verilen görev ve sorumluluğun talep ettiği güven ve saygınlığa layık olduğunu hal ve hareketleri ile göstermeli, halkın kamuya duyduğu güveni zedeleyen, adalet ilkesine aykırı davranışlardan ısrarla kaçınmalıdır.

Kamu görevlileri, halka hizmetin kişisel veya özel her türlü menfaatin üzerinde bir görev olduğu bilinciyle hizmet gereklerine uygun hareket eder, hizmetten yararlananlara kötü davranamaz, işi savsaklayamaz, çifte standart uygulayamaz ve taraf tutamazlar (Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 2005: md.10).

Yönetici veya denetleyici konumunda bulunan kamu görevlileri, keyfi davranışlarda, baskı, hakaret ve tehdit edici uygulamalarda bulunamaz, açık ve kesin kanıtlara dayanmayan rapor düzenleyemez, mevzuata aykırı olarak kendileri için hizmet, imkân veya benzeri çıkarlar talep edemez ve talep olmasa dahi sunulanı kabul edemezler (Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 2005: md.10).

Toplumun çıkarlarının korunduğu, halkın kendilerini yönetenlere ve kamu görevlilerine duyduğu güven ve saygının var olduğu, etik ilkelerin her birinin toplumun temel yapısına işlediği bir ülke, her bakımdan gelişecek ve ilerleyecektir (Erim, 2018: 31).

Bu ilkelerin üzerinde önemle durulmasının nedeni yönetilenlerin devlete ve kamu hizmetini sunanlara karşı güven duygusunun büyük öneme sahip olması ile ilgilidir.

Halkın bu güveninin oluşması son derece zor ve uzun bir süreci kapsadığı gibi, bu güven duygusunun ortadan kalkması da o kadar kolay ve kısa sürede gerçekleşebilecek bir süreci gerektirmektedir. Dolayısıyla kamu çalışanları aldığı kararlar ve davranışlarıyla, bu güven duygusunun sarsılmasına neden olmaktan kaçınılmalıdır.

2.3.8. Hukukilik

Hukukilik ilkesi, etik davranış ilkelerinden biri olmasına rağmen, genel olarak tüm etik davranış ilkelerinin korunarak toplumsal ilişkilerde kendilerine yer edinmesinde büyük önem taşımaktadır. Bireylerin davranışları üzerinde denetimin iki çeşidi bulunmaktadır; dışsal denetim ve iç denetim. Yasalar ve kurallar davranışların belirlenmesini etkileyen denetim türü olarak, kamu alanında da aynı işlevi gerçekleştirmekte ve kamu görevlilerini kamu görevini yerine getirirken kamu yararını gözetmeye zorlamaktadır (Maesschalk, 2004: 21).

Hukukilik diğer etik davranış ilkelerine oranla kamu görevlileri için, görevlerini icra ederken daha dikkatli olmaları gerektiğine vurgu yapan bir ilkedir. Hukuka ve yasalara aykırı davranılmasının idari ve cezai müeyyidesinin bulunması nedeniyle hukukilik ilkesine kamu görevlilerinin çok daha titizlikle uymalarını gerektirmektedir. Dolayısıyla, kamu hizmetini sağlayan kamu görevlileri, memurlar söz konusu asli ve süreklilik arz eden hizmetleri sunarken, tüm eylem ve faaliyetlerinin hukuki çerçevede olmasından sorumlulardır (TÜSİAD, 2005b: 259). Başka bir ifadeyle, tüm kamu görevlileri, görev başındayken uyması gereken yasalara, mevzuata, etik davranış ilkelerine uygun hareket etmekle yükümlüdür.

Kısacası, hukukilik ilkesi, toplumsal yapıda mevcut düzenin sağlanması, hukuk kurallarının caydırıcılık özelliğini hatırlatarak da kamu görevlilerinin keyfi davranışlar sergilemesinin önlenmesine katkı sağlamaktadır.

2.4. Kamu Yönetiminde Etik Dışı Davranışlar

2.4.1. Yolsuzluk

Toplumların her anlamda, nüfus, ekonomi, toplumsal ilişkilerin karmaşık hale gelmesi, devletin de giderek daha da büyümesini ve iş bölümünü geliştirmesini kaçınılmaz kılmıştır. Bu süreç toplumun ihtiyacı olan hizmetlerin sunulmasında daha büyük bir kamu yönetimi mekanizmasının kurulmasına neden olmuştur. Liberal

devlet görüşlerinin aksine, günümüzde devletlerin büyük çoğunluğu, milli güvenlik, diplomatik ilişkiler gibi liberal görevlerinin dışına çıkarak, daha ziyade iktisadi faaliyette bulunmakta ısrar etmektedir. Bu durum ise devletin iktisadi teşebbüslerinin gerçekleştirilmesinde yer almak isteyen birey ve grupların oluşmasında neden olmakta, söz konusu birey ve gruplar ise amaçlarına ulaşabilmek adına, yasal olmayan yollara başvurmaktalar. Bu tür yasadışı yöntemler içinde yolsuzluk en fazla başvurulan etik dışı davranış biçimi olarak dikkat çekmektedir.

Günümüzde yolsuzluk ister ulusal düzeyinde, isterse de uluslararası düzeyde üzerinde en fazla durulan etik dışı davranış olarak bilinmektedir. Bunun temel nedeni, kamu kaynaklarının israf edilmesinde, verimsiz kullanılmasında, eşitlik ve adalet ilkelerinin kaba bir biçimde bozulmasının en fazla görüldüğü davranış biçimi olmasıdır.

Yolsuzluk ne olduğu konusunda farklı düşünceler olsa da, daha ziyade kamu gücünün birilerine çıkar sağlamak amacıyla kötüye kullanılması, bunun karşılığında belli kişisel maddi kazanımlar elde edilmesidir (Yatkın, 2015: 206). Yolsuzluk sırasında kamu çalışanları yapmaları gerekeni yapmamaları, yapmamaları gerekeni yapmaları, işlemleri çabuklaştırmaları ve geciktirmeleri biçiminde yasadışı, ağır suç olarak kabul edilen eylemlerden, küçük yasal ihlallere kadar yasalara aykırı faaliyette bulunmaktalar (Çulpan, 1980: 34)

Yolsuzluğun oluşabilmesi için, başka bir deyişle onu diğer etik dışı davranışlardan ayıran üç temel unsurun bulunması gerekmektedir. Öncelikle, yetkili birinin olması, ikincisi, kurallara aykırı davranış, üçüncüsü ise çıkar ilişkisi. Yukarıda belirtilen üç husus içinde ikinci husus belirleyici özelliğe sahip olması yolsuzluğun düşünceden eyleme dönüştüğünün kanıtıdır.

2.4.2. Rüşvet

Rüşvet sadece günümüz yönetimlerinin bir sorunu değil, tarihin farklı dönemlerinde yöneticilerin en fazla başvurdukları etik dışı davranış biçimlerinden biri olmuştur. Memur ve kamu çalışanlarının kendilerine para, mal ve hediye türünden birtakım maddi kazanımlar sağlayan kişi ve ya kişilere, bunun karşılığında bir takım ayrıcalıklı kamu işlemi sağlıyorsa, ona verilen söz konusu kazanımlar rüşvet olarak kabul edilmektedir (Berkman, 1983,21). Sadece etik dışı bir davranış türü olmakla kalmayan rüşvet, yasadışı ve cezai muayedesini olan bir yolsuzluk türüdür. Aynı

zamanda bu cezai yaptırım rüşveti alanı değil, rüşveti veren kişi ve kişileri de kapsamına alarak bu süreçte hak elde eden her iki tarafı cezalandırmaktadır. Rüşvetle ilgili önemli ayrıntılardan biri de, bazı durumlarda rüşvet karşılığında kişi ve kişilere başkasının hakkı çiğnenerek avantaj sağlandığı halde, bazı durumlarda ise sürecin hızlandırılması amacıyla kamu görevlisine rüşvet verilebilmektedir. Birinci halde işlenen suçun boyutu daha derin ve cezai sorumluluğu daha ağırdır.

Kamu görevlilerinin rüşvet almaya yönelmesi, genelde ona verilen rüşvetin kendilerine sağlayacağı yararlar aynı oranda olması ile belirlenmektedir. Yani rüşvet aldığı zaman, aldığı rüşvetin kendisine sağladığı kazanım ile ortaya çıkabilecek maliyetin bedeli arasında fark burada belirleyici olmaktadır. Rüşveti veren ve/veya alan kişilerin elde edecekleri yarar, bu adımın kendi çıkarlarına ne kadar uygun geldiğine göre artacak ya da azalacaktır. Rüşvet almanın maliyeti ise bu davranış sonucu yakalanma riskine göre ortaya çıkabilecek maddi veya manevi zararlara tekabül etmektedir (Pustu, 2011: 75).

Kamu yönetimi sisteminde çalışan kişileri rüşvet almaya iten farklı nedenler bulunmaktadır. Bu nedenler ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Bu nedenler içinde idari nedenler başlıca faktörler olarak öne çıkmaktadır. Azerbaycan gibi ülkelerde statü koruyuculuğun, merkezden yönetimin baskın olduğu, yerel yönetimlere görev dağılımında verilen sorumlulukların yetersiz olduğu ülkelerde rüşvetin başlıca etik dışı davranış çeşidi olarak öne çıkması dikkat çekmektedir. Memur ve diğer kamu çalışanlarının maaşlarının düşük olması da rüşvete yol açan önemli nedenlerden biridir (Yatkin, 2015: 203).

Azerbaycan ve Türkiye gibi yönetilenlerin, kendilerini yönetenlerin çalışmalarından haberdar olmadıkları, yapılan hizmet ve icraatlar ile ilgili halkın bilgilendirilmediği, kamuoyuna bilgi sahibi olarak eleştirme ve sorgulama imkânının verilmediği ülkelerde rüşvet başta olmakla etik dışı davranışlar için elverişli ortam oluşmaktadır.

Rüşvetin yaygınlaşmasında etkili olan bir diğer önemli faktör ise, önleyici kurum içi ve kurum dışı denetleyici ve önleyici mekanizmaların bulunmaması veya pratik açıdan etkin faaliyet göstermemeleridir. Kamu görevlilerinin, hizmet sundukları yönetilenlerle kolay ve sıkı bir biçimde temas kurabilmeleri, denetim mekanizmalarında halkın etkin bir şekilde bulunması, rüşvetin önlenmesinde etkin bir mücadele için önemli bir sonuç doğurabilecektir.

Hesap verebilirlik, şeffaflık, katılımın sadece seçim aşamasında değil, yönetim sürecinin her aşamasında uygulanması ve tarafsızlık gibi ilkeler, etkin bir kamu yönetimi anlayışını beraberinde getirmenin yanı sıra, rüşvet başta olmakla her türlü yolsuzluğun önlenmesi açısından olumlu sonuçlar doğuracaktır.

2.4.3. Ayrımcılık-Kayırmacılık

Ayrımcılık ve kayırmacılık kavramları, Türk toplumu ve Türk kamu yönetiminde sıkça bilinen bir kavramdır. Aslında bu kavramlar, toplumsal yaşantının ilk ortaya çıktığı dönemden günümüze kadar geçen sürede mevcut olmuş ve yöneticiler tarafından birilerinin kayırılması sonucunda toplumun diğer bir kısmı haksızlıkla karşılaşmıştır. Bu kavramlar sadece kamu yönetiminde değil, aileden, arkadaşlığa, iş yaşamına kadar toplumun hemen hemen tüm alanlarında kendini gösteren önemli kavramlardır (Yatkın, 2015: 204).

Etik dışı davranış çeşitlerinden biri olan kayırmacılığın anlamına baktığımızda, kayırmacılık kamu görevlisinin, bir kamu işleminde maddi çıkar gözetmekten çok yükümlülükler sebebiyle kişilere belirli ayrıcalıklar sağlama durumudur (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 21). Diğer bir tanıma göre ise, kayırmacılık; kamu işlemlerini yürüten kamu çalışanının, yakınlarına yasalara aykırı ve haksız yere ayrıcalıklı işlemler yapması, kayırması, arka çıkması durumudur (Özsemerci, 2003: 20). Türkçede kullanılan “iltimas” ve “torpil” gibi kavramlar da aslında kayırmacılık, ayrımcılık kavramlarına karşılık gelmektedir (Yüksel, 2010: 56). Toplumda mevcut olan ahlaki bozulmalar ve kamu yönetiminde de benzer durumun yaşanması, aynı zamanda etik yapıdaki sorunlar kayırmacılık kavramını daha da arttırmaktadır.

Günümüzde siyasi literatürde kayırmacılıkla ilgili iki hâkim görüş mevcut olup, birinci görüşe göre, kayırmacılık; doğrudan katılımın sınırlı olduğu durumlarda merkezi ile çevre arasındaki bağı güçlendiren, siyasi bilinci artıran bir özelliğe sahiptir. Birey ve kendisini himaye eden kamu görevlisi arasındaki ilişki merkezin çevreye nüfuz etmesi ve zamanla çeşitli rekabetçi bağların gelişmesi yoluyla hem toplumsal bütünlüğün sağlandığı hem de demokratik katılım biçimlerinin geliştirilebildiği bir araç haline dönüşür. Bu açıdan değerlendirildiğinde, kayırmacılık olumlu işlevi olan bir etik dışı davranış biçimi olarak görülebilir. Fakat toplumun bilinç düzeyinin çok yüksek düzeyde olmaması kayırmacılığın bu şekli ile kabul edilmesi ve görülmesi oldukça zorlaştırmaktadır. (Özer, 2012: 164). İkinci

yaklaşımına göre ise, birinci yaklaşımın aksine, kollamacılık modernleşme ile çalışmakta ve modern siyasal katılımın önünü kesmektedir. Dolayısıyla hami ve himaye ettiği bireyle olan ilişkileri yatay toplumsal bağların gelişmesini engellemekte, kitleleri parçalamakta ve manipülasyonlara neden olan bir güç ilişkisinin sürekliliğini temin etmektedir. Kayırmacılık sonucunda farklı bağlarla birbirlerine bağlı olan kişilerin zamanla çıkar bağı etrafında odaklanmasına ve toplumdan ayrışmalarına yol açmaktadır.

Ayrımcılık, belirli bir düşünce, uygulama, kişi, grubu diğerleriyle karşılaştırıp, bunlar arasında bir seçim yapma ve bu seçim sonucunda nesnellikten ziyade kişisel çıkarlara göre hareket ederek taraf tutma durumu olarak tanımlanır. Bu tanımdan da anlaşıldığı gibi ayrımcılık kavramı; seçim yaparken, liyakatten ve işin gerektirdiği koşullardan çok, bu koşulların dışındaki durumların tercih nedeni olmasıdır (Selçuk, 2009: 936). Etik dışı olan bu davranış, aslında kayırlan kişilerin maddi-manevi herhangi bir çıkar beklentisinin ya da baskısının sonucudur. Günümüzde ister merkezi yönetim isterse de yerel yönetimlerde, siyasi yandaşları kayırmak sıkça rastlanan bir durumdur. Bu etik dışı davranışla başa çıkmanın en etkili ve doğru yolu, etik kuralların siyasi ve idari yönetimin her aşamasında egemen kılınmasıdır (Coşkun ve Öztürk, 2002: 73). Kişilerin ve toplumun geleneksel yapısını kullanarak ve bu değerleri kendilerini gizleyecek bir örtü haline getirerek bazı kişilere veya gruplara, kendilerine ayrıcalıklar sağlamaya çalışan kişiler, toplumun ahlaki yapısına zarar vermektedir. Azerbaycan ve Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde özellikle işe alım süreçlerinde karşılaşılan bu problem toplumda bir bölünmeye neden olmakta ve devlete olan güven duygusuna sarsıcı darbe vurmaktadır. Kamu hizmetine giriş süreçlerinde, liyakat ilkesi doğrultusunda alım yapılmalı ve etik ilkeler doğrultusunda görevin gerektirdiği nitelikler dışında, başka herhangi bir şart aranmamalıdır. Böyle bir alım süreci sonucunda daha liyakatli memurlar çoğunluk oluşturacağı için devlete olan güven duygusu artacak ve insanların bu yönde hareketleri kısıtlanacaktır.

2.4.4. Oy Ticareti

Hizmet kayırmacılığı olarak da bilinen “oy ticareti”, etik dışı bir davranış biçimi olarak siyasal yapıda mevcut olan yozlaşmanın ve bunun getirdiği ahlaki açıdan toplumsal yozlaşmanın kaynaklarından birini oluşturmaktadır. Siyasal sistemin yapısı gereği bazı kararların alınması ve uygulanmasında zorluklar ortaya

çıkılmaktadır. Bunun nedeni, söz konusu kararların alınmasının sıkı kurallara ve koşullara bağlanmış olmasıdır. Oy ticareti mevcut engellerin aşılabilmesi için başvuru etik dışı yöntemlerden biri olarak görülmektedir (Yavuziğit, 1996: 18). Oy ticareti, bir yozlaşma türü olarak, yasama faaliyetlerinin yürütüldüğü aşamada ortaya çıkmaktadır. Oy ticareti aslında karşılıklı oy alışverişidir. Etik dışı davranışın bu çeşidi karar alma mercilerinde kararların alınmasını hızlandırırsa da, siyasi yozlaşmaya sebebiyet verdiği için, onun bu işlevi siyasal yapıya verdiği zararlarının önüne geçememektedir (Yüksel, 2010: 56). Pratikte, milletvekillerinin ortak çıkarları icabı bazı kararların alınmasına destek verdiklerine rastlanmaktadır, bunun nedeni alınan karar onların hepsinin çıkarlarına uygun gelmesidir. Örneğin, aynı bölgeden seçimi kazanmış farklı partilerin milletvekilleri, yeniden seçilebilmek adına kendi seçim bölgelerine daha fazla hizmet götürmek adına kararların alınması için oy ticareti içine girebilirler. Başka bir örnek vermek gerekirse, küçük bir ilçede doğan kültür bakanı, doğduğu ilçenin ihtiyaçları ile orantılı olmayan bir kültür merkezi, kütüphane yaptırması veya maliye bakanı kendi seçildiği bölgeye daha fazla ödenek ayrılmasında istekli davranmasını örnek verebiliriz. . Örneklerin sayısını daha da artırmak mümkündür, bunların hepsi görünürde olağan karşılanabilir, fakat aslında etik dışı davranış türü olan oy ticareti uygulamalarıdır.

Oy alışverişinin hizmet sunulması ve refah artırıcı olarak görüldüğü bazı örneklerin dışında, oldukça olumsuz sonuçlar doğurduğu hallere daha sık rastlanmaktadır (https://cdn-acikogretim.istanbul.edu.tr/auzecontent/20_21_Guz/kamu_maliyesi/3/index.html).

Hizmet kayırmacılığı denilen bu politik yozlaşma durumu kamu kesiminin en iyi düzeyinden sapmasına yol açar. Dolayısıyla, oy ticareti, pratikte, siyasi partilerin ortak çıkarları gereği birbirlerini destekleme yöntemi, ortak hareket etme durumudur.

2.4.5. Patronaj

Fransız kökenli olan “patronaj” sözcüğünün anlamı, üst düzey yetkilere sahip biri tarafından gözetilme, kayırılma ve desteklenme gibi anlamlar ifade etmektedir(Karakaş ve Çak, 2007: 78). Patronaj sisteminin geçerli olduğu ülkelerde iktidara yeni bir siyasi gücün veya adayın gelmesinden sonra devlet görevlerini ve kontrol ettiği sermayeyi kendisini destekleyenlere ödül olarak dağıtması olarak da anlaşılmaktadır. Liyakat ilkesinin aksine olarak, patronaj sonucunda göreve gelenler

veya sermaye sahipleri, görevlerini ve elde ettikleri çeşitli kazanımları kaybetmemek için onları bu görece getiren güce hizmet etmeye devam ederler (TEPAV, 2006: 30).

Patronaj gibi etik dışı bir uygulamaya farklı düzeylerde ve az veya çok oranda rastlamak mümkündür. Fakat bazı ülkelerde patronaj sistemi neredeyse kamu yönetiminin her kademesinde rastlanmakta ve aleni şekilde kendini belli etmektedir. Hatta idari yapının en alt kademelerinde bulunan personele kadar indiği söylenebilir. Genelde hukuk düzeninin çarpık olduğu idari ve siyasi yapılarda bu tür etik dışı eylemler sıradanlaşmaktadır. Patronaj durumuna sadece merkezi idari kurum ve kuruluşlarda değil, mahalli yönetimlerde de rastlanmaktadır (TEPAV, 2006: 31). Azerbaycan ve Türkiye'nin de kamu yönetiminde rastlanan patronaj, bir etik dışı davranış çeşidi olarak eşitlik, tarafsızlık, liyakat gibi etik ilkelerin ağır bir biçimde ihlali anlamına gelmektedir. Liyakatli, dürüst, çalışkan ve profesyonel kamu çalışanlarına insan haklarına, eşitlik, tarafsızlık ve liyakat ilkelerine aykırı olarak baskı yapılması, onların görevden uzaklaştırılması, el çektirilmesi kabul edilmez bir etik ve yasal olmayan durumdur. Kamu görevlilerine bakış açıları, ideolojik görüşleri ne olursa olsun baskı yapmak, onlara zorla iktidarın görüşlerini benimsetmek ve bunu kabul etmeyenleri görevden uzaklaştırarak başkalarını göreve getirmek tarafsızlık ve liyakat ilkeleri gereğince etik dışı bir uygulamadır.

2.4.6. Rant Peşinde Koşma

Baskı ve çıkar gruplarının, devletin aslında gereksiz yere oluşturduğu bir ekonomik transferi elde etmek amacıyla yaptıkları girişimler rant peşinde koşma olarak nitelendirilmektedir. Başka bir ifadeyle, rant peşinde koşma, devletten iktisadi, sosyal bir transfer temin etmek için baskı ve çıkar gruplarının giriştikleri faaliyetler ve bu amaç doğrultusunda yapmış oldukları harcamalar biçiminde tanımlanabilir. Ekonomik anlamda devletin büyümesi, görevlerinin genişlemesi ve işlevselliğinin artması, daha ziyade yerel düzeyde rant peşinde koşma çabalarının artmasına yola açmaktadır (Özer, 2012: 165).

1970'li yıllarda ortaya çıkan ve popülerliği giderek artan “Kamu Tercihi Okuluna” mensup araştırmacılara göre, dünyanın çoğu ülkesinde giderek artan yolsuzlukların temel nedeni devletin ekonomik faaliyetler içinde yer alarak rant kaynağına dönüşmesidir (Çaha, 2003: 24). Devletin rant kaynağına dönüştüğü toplumlar her geçen gün neredeyse rant kollayan toplumlara dönüşmekte ve yolsuzlukların temel

kaynağını oluşturmaktadır. Özellikle, merkeziyetçi ekonomilerde devletin müdahaleleri yaşamın her alanını kapsamakta, bu müdahaleler çeşitli rantların ortaya çıkmasına neden olarak insanları bireysel veya grup halinde bu rantları elde etmek için rekabete sürüklemektedir. Kimi iktisatçı bilim adamları bu tür girişimleri kısaca DUP (Directly Unproductive Profit-Seeking Activities) “Doğrudan Verimli Olmayan Kâr Kollama Faaliyetleri” olarak adlandırmaktalar. Bu tür girişimler sonucunda rant elde etmek söz konusu olduğu halde, her hangi bir ürün ya da hizmet üretme, yenilikçilik, verimliliğin artmasına katkı sağlama gibi sonuçlar doğurmamaktadır. Rant kollama sonucunda ekonomide kullanılan kaynaklar benimsenmekte ve tüketilmektedir.



3. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK ANLAYIŞI

1970’li yılların ikinci yarısından itibaren, Türkiye’de kamu yönetiminin yaygın ve yoğun etik bir bunalım dönemine girmiştir. Böyle bir döneme girilmesinin nedenini sadece o yıllardaki küresel etik sorunlara bağlamak yanlış olacaktır, burada belirleyici etken sistemde yaşanan yapısal ve işlevsel yozlaşma olmuştur. Yaşanan yozlaşma sonucunda kamu yönetimi işlevinden uzaklaşmıştır (Emre, 2002: 6). Aslında İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra Türkiye’yi yöneten hükümetler bu konuda kurumsal düzenlemeler yoluyla gelişim sağlamaya çalışmışlar, fakat sorunun diğer boyutları dikkate alınmadığı için başarı sağlanamamıştır.

3.1. Türkiye’de İdari Yapı

Türkiye Cumhuriyeti’nin yürürlükte bulunan Anayasası’nın 3. maddesine göre ülkenin başkenti Ankara’dır. Türkiye’de idari yapı Ankara’da örgütlenen merkez teşkilatı ve taşra teşkilatından oluşmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti merkeziyetçi bir devlet olarak kuruluş ve görevleriyle bir bütünlük arz etmektedir ve merkeziyetçi devlet olmanın gereği olarak güçlü bir merkezi yönetime yerel yönetim sistemine sahiptir. Türkiye idari yapısında Cumhurbaşkanlığı sistemine geçiş ile bakanlıkların sayısı azaltılmış, yetki ve görev konularında belirgin bir ayrıma gidildiği görülmektedir. Şöyle ki, yürütmenin politika belirleme, uygulama ve denetleme işlevleri birbirlerinden belirgin çizgilerle ayrılmış; bakanlıkların politika belirleme işlevi büyük oranda Cumhurbaşkanı ve kendisine tabi politika kurullarına devredilmiş, belirlenen politikaların uygulanması ve denetlenmesi ise bakanlıklara bırakılmıştır. Böylece, Azerbaycan’da da olduğu gibi, Cumhurbaşkanlığı’nın örgütsel yapısı içinde bulunan “Ofisler” politika hazırlama, “Politika Kurulu” politika oluşturma ve geliştirme, Bakanlıklar ise belirlenen politikaları uygulama görevlerini üstlenmişler (Akman, 2019: 663).

3.1.1. Merkezden Yönetim

Siyasal hâkimiyet yasama, yürütme ve yargı erkinin tüm yetkileri merkezi bir otoritede toplanırsa ve kamu gücünün tamamı bu merkezden yönetilirse, böyle devletlerde merkezden yönetim sisteminin mevcut olduğu söylenebilir. Âdemi merkeziyetçilikten farklı olarak, merkezden yönetim sisteminin mevcut olduğu ülkelerde, ister ülke düzeyinde, isterse de yerel düzeyde olsun, kamu hizmetleri

merkezi yönetimin tüzel kişiliğinde toplanır ve bu hizmetler merkezi yönetim veya onun hiyerarşik yapısına dâhil kamu teşkilatları tarafından gerçekleştirilir.

Merkezi yönetim siyasal merkeziyetçilik ve idari merkeziyetçilik olmakla iki kısma ayrılır. Siyasal merkeziyetçilikte, yasama ve yargı yetkisi merkezi yönetimde toplanır, idari merkeziyetçilikte ise yürütmeye ilişkin karar alma ve uygulama yetkileri merkezi yönetimde toplanır. Siyasal merkeziyetçilik, idari merkeziyete oranla daha geniş bir kavramdır (Varcan vd. 2013: 10).

3.1.1.1. Başkent teşkilatı

Türkiye'nin başkanlık sistemine geçmesi sürecinde ülkenin yasal düzeninde başta anayasa olmakla, aşağıya doğru diğer yasalarda çok sayıda değişiklikler gerçekleştirilmiş ve hukuki düzen yeni siyasal ve idari gerçekliğe uygun hale getirilmiştir. Merkezi idarenin yeniden örgütlenmesi için gerçekleştirilmiş ilk anayasa değişikliğinden biri Anayasa'nın 106. maddesinin sonuncu fıkrasıdır. Bu maddede yapılan değişikliğe göre, "Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkileri, örgütsel yapısı, merkezi ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir". Söz konusu değişikliğin gerçekleşmesi ile başlayan tartışmalarda dikkat çeken husus, bu değişikliğin cumhurbaşkanına bir kararname ile idari yapıda istediği değişikliği gerçekleştirip gerçekleştiremeyeceği hususu ile ilgili olmuştur. Yasamanın bu konuda her hangi bir yetkisinin olup olmayacağıdır. Benzeri tartışma konusu üç hususta daha ortaya çıkmıştır. Birincisi, Anayasa'nın, üst düzey kamu yöneticilerinin atanmalarını düzenleyen usul ve esasların yer aldığı maddesinde (madde 104/9). İkincisi, DDK'nın (Devlet Denetleme Kurulu) üyelerinin belirlenmesi, görev süresi, çalışma şekli gibi meseleleri düzenleyen maddesi (madde 108/son). Diğeri ise MGK Genel Sekreterliği'nin örgütsel yapısı ve görevleri ile ilgili hususları düzenleyen 118. maddesinin son fıkrası. Pratik açıdan merkezi yönetim bu yetkilerini kullanma hususunda fazla bir engelle karşılaşmazken, öğretilerde ise söz konusu anayasa değişikliklerinin merkezi yönetime tanıdığı yetkilerin kullanılması ile ilgili tartışmalar ortaya çıkmıştır. Yaklaşımlardan biri, Anayasa'da gerçekleştirilen bu değişikliklerin, merkezi yönetime özel kararname ile mahfuz düzenleme yetkisi tanıdığı yönündedir, çünkü maddelerde kararname ile düzenlenebileceğinden değil, düzenleneceğinden bahsedilmiş olmasıdır (Sezer, 2019: 378).

2017 yılında gerçekleşen Anayasa değişikliğinin getirdiği önemli husus, Başbakan ve Bakanlar Kurulu'nun ortadan kalkması ve onların işlevlerinin tamamının cumhurbaşkanında toplanmasıdır. Ayrıca, yürütmenin TBMM karşısında sorumluluğu ortadan kalkmış, bakanlar sadece cumhurbaşkanına karşı sorumluluk taşıyacak ve onların göreve atanması ve görevden alınması cumhurbaşkanının takdirinde olacaktır.

3.1.1.1.1. Cumhurbaşkanlığı teşkilatı

Türkiye'nin güçlü merkezi yönetim yapısına sahip olması Cumhuriyet'in inşasındaki zorunlulukların gerektirdiği merkezîyetçiliğe olan eğilimdir. Fakat son yıllarda Parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı sistemine geçiş, merkezîyetçi yönetimin cumhurbaşkanlığında yoğunlaşarak, başka bir netlik kazanmıştır. Yeni sistemde hem yetkiler hem de yaptırım gücü Cumhurbaşkanı'nda toplanmış ve kullanılmaya başlanmıştır (Zengin, 2019: 10).

Türkiye'de bugün yürürlükte olan yönetim sisteminin en dikkat çeken özelliği, Bakanlıkların politika belirleme ve planlama yetkisinin onlardan alınarak, bu yetkinin Cumhurbaşkanlığı bünyesinden oluşturulan politika kurullarına verilmesidir.

Daha yakından bakılırsa, devlet teşkilatının kurucu kararnamesi olan 1 sayılı CK'ya göre Cumhurbaşkanlığı, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve beş alt birimden oluşmaktadır (Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında, 2018: S. 30474). Alt birimler şunlardır:

- İdari İşler Başkanlığı,
- Bakanlıklar,
- Cumhurbaşkanlığı Ofisleri,
- Bağlı Kuruluşlar,
- Politika Kurulları.

Yeni sistemde bakanlıkların sayısı azalırken, yetki ve görev konularında belirgin bir ayrıma gidildiği görülmektedir. Şöyle ki, yürütmenin politika belirleme, uygulama ve denetleme işlevleri birbirlerinden belirgin çizgilerle ayrılmış; bakanlıkların politika belirleme işlevi büyük oranda Cumhurbaşkanı ve kendisine tabi politika kurullarına devredilmiş, belirlenen politikaların uygulanması ve denetlenmesi ise bakanlıklara

bırakılmıştır. Böylece, Azerbaycan’da da olduğu gibi, Cumhurbaşkanlığı’nın örgütsel yapısı içinde bulunan “Ofisler” politika hazırlama, “Politika Kurulu” politika oluşturma ve geliştirme, Bakanlıklar ise belirlenen politikaları uygulama görevlerini üstlenmişler (Akman, 2019: 663).

Cumhurbaşkanınca değişik bakanlıkların uygulaması için alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler hazırlamak için dokuz farklı alanda Politika Kurulu oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanlığı Sistemi’nde bu kurulların politika önerisi hazırlaması, bakanlıklara geri bildirimde bulunması, ilgili alandaki uygulamayı izlemesi ve rapor hazırlaması, bu süreçte ortak aklı devreye sokmak için STK, sektör temsilcileri ve akademisyenlerin katılımını sağlaması gibi görevleri bulunmaktadır (Sobacı vd, 2018: 206). 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde politika kurullarının Cumhurbaşkanına bağlı olarak çalışmak üzere Cumhurbaşkanının başkanlığında en az üçer üyeden oluşturulması öngörülmüştür.

3.1.1.1.2. Bakanlıklar

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde Cumhurbaşkanlığı’nın örgütsel yapısı içinde bulunan Ofisler ve Politika Kurulları tarafından geliştirilen politikaları uygulayacak ve denetleyecek on altı bakanlık oluşturulmuştur (Turan, 2020: 91).

Cumhurbaşkanlığı’nın örgütsel yapısının Bakanlıkları da kapsayıp kapsamadığı konusunda farklı görüşler ve yaklaşımlar bulunmaktadır. Yeni yönetim yapısının Cumhurbaşkanı’nın etrafından oluşturulduğu dikkate alındığında, eskiden olduğu gibi merkezi yönetimin eşit düzeylerdeki temel kurumları olarak kaldıklarını iddia etmek güçtür. Bazı araştırmacılar tarafından açık, bir kısım araştırmacı tarafından ise dolaylı olarak ifade edildiği gibi, günümüzde Türk yönetim sisteminde bakanlar, Cumhurbaşkanı’nın bir nevi sekreterleri olarak verilen görevleri yerine getirmek yetkisine sahipler (Zengin, 2019: 12). Bu tür bir yaklaşım, bakanların Cumhurbaşkanı tarafından atanmaları ve azledilmeleri, ona karşı sorumluluk taşımaları, yasama karşısında hiçbir sorumluluk taşımamaları, hiçbir yasa önerisinde bulunamamaları bağlamında, aynı zamanda gensoru bakımından TBMM ile bağlarının bulunmaması gibi yenilikleri içermesi bağlamında doğru bir yaklaşımdır. Parlamenter sistemde bakanlar, halk tarafından demokratik seçim yoluyla milletvekili olarak seçilmiş kişiler arasından seçildiği halde, yeni yönetim sisteminde bakanlar atanmış kamu görevlisi niteliği taşımakta ve bu minvalle onlar artık Bakanlar Kurulu’nun değil, Cumhurbaşkanı’nın kabinesinde yer alan ve belirlenmiş

politikayı uygulayan sekreter konumuna sahipler. Bazı araştırmacılara göre de, Cumhurbaşkanı'nın mevcut konumu ve elinde bulundurduğu yetkiler dikkatle incelendiğinde bakanların, bu yürütme sisteminde bakanlıkların en üst amiri konumunda bulunan siyasi bir kişiliğe sahip olması ortadan kalkmıştır (Ardıçoğlu, 2017: 26). Fakat bakanlıkların yapısı içinde önceki dönemde olduğu gibi “ilgili”, “bağlı”, “ilişkili” yine de kalmaktadır.

Yeni sisteme geçildikten sonra, bakanlık yapısı içinde 3046 sayılı Kanun'a dayalı olarak temel hizmet, danışma ve denetim gibi birimler ve yardımcı hizmet birimleri gibi sınıflandırma ortadan kalkmış; 2011 yılında yürürlüğe giren Kanun Hükmündeki Kararname ile bakanlık düzenlemelerindeki hizmet birimlerini alt alta sıralama yöntemi yerini genel sıralama yöntemine bırakmıştır. Söz konusu üçlü yetki ayrımı Cumhurbaşkanlığı'na devredilmiştir (Zengin, 2019: 14).

Bunların yanı sıra bakanlık bürokrasisinin en üstteki idari makamı “müsteşarlık” yeni sisteme alt yapı oluşturmak amacıyla hazırlanan 703 Sayılı son KHK 29 ile kaldırılmıştır (Anayasada Yapılan Değişikliklere, 2018: S.30473). 2011 yılında, yani daha Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmeden, “bakan yardımcısı” görevi tesis edilmiş ve bakanlıkların teşkilatı yapısına dâhil edilen bu makam ile bakanların hiyerarşik üstünlük tartışması da gündeme gelmiştir.

3.1.1.1.3. Yardımcı kuruluşlar

Merkezi yönetim sistemi içinde Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlıklara ihtiyaç duyulan farklı konularda görüş belirten, öneriler hazırlayan ve tavsiyeler sunan bazı yardımcı kuruluşlar yer almaktadır. Bu tür kuruluşların bazıları sadece bir bakanlığa yardımcı olmaktadır. Örnek olarak, Milli Eğitim Şurası Milli Eğitim Bakanlığı'na, Yüksek Askeri Şura Savunma Bakanlığı'na, Sağlık Şurası ise Sağlık Bakanlığı'na yukarıda belirtilen hususlarda yardımcı olmaktadır. Bir kısım kuruluşlar ise Merkezi yönetimin tamamını kapsayacak şekilde görev yapmaktadır.

Adı geçen söz konusu kurumların ortak özelliklerinden bazıları aşağıda belirtilmiştir (Gözler, 2009: 151):

- Bu kuruluşların devlet idaresinden ayrı bir tüzel kişilikleri yoktur.
- Bununla birlikte, bu kuruluşlar, belli ölçüde özerk konumdadırlar. Bir bakanlık içinde yer alsalar bile, bakanlık hiyerarşisine tabi değildirler.

- Bu kuruluşlar uzmanlık kuruluşlarıdır. Bu kuruluşlarda uzmanlar çalışır.
- Bu kuruluşlar, kurul halinde çalışır.
- Bu kuruluşların kararlarının önemli bir kısmı danışma niteliğindedir.
- Bu kuruluşların tamamı 1982 Anayasası'nda düzenlenmiştir.

3.1.1.2. Merkez idarenin taşra teşkilatı

3.1.1.2.1. İl idaresi

İlçelerin il statüsü alması, yeni ilçelerin oluşturulması, il ve ilçe merkezlerinin belirlenmesi, isminin değiştirilmesi, bir ilçenin bağlı olduğu ilden alınarak başka bir ilin sınırları için alınması gibi işlemler ancak yasayla mümkündür. Bucaklarınki ise, İçişleri Bakanlığının kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile gerçekleşmektedir. İl özel idaresi, merkezi yönetimden ayrı, tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim birimidir. Valilik/vilayet/il, merkezi yönetimin taşra teşkilatıdır.

Anayasa'ya göre illerin idaresinin dayandığı “yetki genişliği”, merkeze ait yürütme ve karar alma yetkisinin bir kısmının söz konusu yönetimin daha alt kademesinde görevli kamu çalışanlarına devredilmesi demektir. Yetki devrini elde eden kademe, ilin genel yönetiminden sorumlu olacaktır” (Güler, 2009: 252). Buradan da anlaşıldığı üzere yetki genişliğinden kasıt, merkezi yönetime ait bazı yetkilerin yasayla devri gerçekleşmektedir. Dolayısıyla bu ilkenin amacı, merkezi yönetim sisteminin sakıncalarını belirli oranda azaltmak ve merkezden yönetim sisteminin yükünü azaltarak ona ferahlık, çeviklik ve verimlilik kazandırmaktır (Kalabalık, 1996: 131).

İllerin yönetimi 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre yürütülmektedir. İl idaresinin başında “vali” bulunmaktadır. Vali görev yaptığı ilde, askeri ve adli kuruluşlar hariç, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan tüm personelin tabi olduğu en üst amirdir. Valiler bulundukları ile hem devleti hem de hükümeti temsil etmekte. Hal böyle olunca valiler her bakana karşı sorumluluk taşımaktadır. Bakanlar, valilere, kendi bakanlıklarına ait işlerin yürütülmesi için emir ve talimatlar vermektedir.

Vali “istisnai memur ”dur. Bunun anlamı şudur: valiler atanma, özlük hakları açısından diğer kamu çalışanlarından ve memurlardan farklı olarak, onların tabi oldukları mevzuata tabi değiller. Valilerin bu kadar farklı bir konuma sahip olması,

onların atanması aşamasında siyasal iktidara geniş bir takdir yetkisi kullanma imkânı verilmektedir (Eryılmaz, 2011: 131).

6360 sayılı Kanun ile 3152 sayılı “İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ”un “Taşra Teşkilatı” kısmına eklenen 28/A maddesi ile “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları” oluşturulmuştur. Söz konusu yasayla büyükşehirlerdeki il özel idareleri kaldırıldığından, ilin valisine bağlı bir iç birim olarak oluşturulan “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları” kaldırılan birimlerin yerini almıştır. 01 Eylül 2016 tarih ve mükerrer 29818 sayılı Resmi Gazete ‘de yayımlanan 674 sayılı “Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile bazı değişiklikler yapılmış ve başkanlıklara kamu tüzel kişiliği statüsü verilmiş, valiye bağlı ve özel bütçe ile kurulacakları belirtilmiştir (Şeker, 2018: 17).

Ayrıca il idare kurulu, valiye ilin idare edilmesinde yardımcı olan bir kuruldur. 5442 sayılı Yasaya göre, il idare kurulu, vali ve onun başkanlığında, milli eğitim, sağlık ve sosyal yardım, hukuk işleri müdürü, defterdar, bayındırlık, tarım ve veteriner müdürlerinden oluşmaktadır.

3.1.1.2.2. İlçe genel idaresi

5442 Sayılı Kanununa göre il yönetiminin bir alt kademesini ilçeler oluşturmaktadır. İlçe genel idaresinin başında kaymakam durmaktadır. Kaymakam ilçede vali gibi hem devletin hem hükümetin temsilcisi değil, sadece hükümetin temsilcisi olarak görev yapmaktadır (Şeker, 2018: 18). Bu nedenle de kaymakam, valinin hiyerarşik yönetimi ve denetimi altındadır. Bununla birlikte kaymakam da vali gibi adli ve askeri örgütler hariç olmak üzere bakanlık örgütleri eliyle çalışır.

Validen farklı olarak kaymak kariyer mesleğinden gelir. Seçilmesi, yetiştirilmesi, atanması ve yer değiştirilmesi belli kurallara bağlıdır. Bu açıdan da meslek memurudur ve vali gibi siyasal bir kişiliği bulunmamaktadır. Atanması da validen farklıdır. Kaymakamlar İçişleri Müdürler Encümeninin seçimi ve İçişleri Bakanının izni ile Cumhurbaşkanınca “Ortak kararnameyle” atanırlar.

İlde olduğu gibi ilçede de kaymakamın başkanlığında idare kurulu görev yapmaktadır. İl İdaresi Kanunu’na göre bu kurul kaymakamın başkanlığında yazı işleri müdürü, mal müdürü, hükümet hekimi, milli eğitim müdürü, tarım ve köy işleri müdüründen oluşmaktadır.

3.1.1.2.3 Bölgesel örgütler

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 126. maddesinde birden fazla ili kapsayacak merkezi idare teşkilatlarının kurulabileceğini öngörülmüştür. Fakat bugüne kadar pratikte birkaç ili kapsayacak bir bölge valiliğinin kurulması durumuna rastlanmamıştır. Geçmişte olağanüstü hal ilan edilen bölgelerde bulunan illeri kapsayan ve geçici karakter taşıyan olağanüstü hal bölge valiliği kurulmuştur. Örneğin, 1987 yılında 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamesi ile bir valilik oluşturulmuştur.

Fakat bazı kamu kuruluşlarının bölge örgütleri bulunmaktadır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın "Çalışma Bölge Müdürlükleri" ile Bakanlıklara bağlı kuruluşlardan Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri ve Orman Genel Müdürlüğü gibi müdürlüklerin bölgesel örgütleri bulunmaktadır.

1989 yılında bir KHK ile GAP Bölge Kalkınma İdaresi kurulmuştur. Diyarbakır, Gaziantep, Adıyaman, Şanlıurfa, Mardin ve Siirt illerini kapsayan bu idare, tüzel kişiliğe sahip bir kuruluştur. GAP İdaresi, Yüksek Kurul ve GAP İdaresi Başkanlığı'ndan oluşmaktadır.

3.1.2.Yerinden Yönetim

Yerel yönetimler, ülke içinde bulunan, farklı büyüklüklerdeki köy, kasaba, şehir gibi yerleşim birimlerinde ikamet eden bireylerin ve diğer canlıların yerel nitelikteki ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla belli bir yasal düzen içinde oluşturulmuş ve görev yapan anayasal kuruluşlardır. Yukarıdaki tanımда konunun hizmet yönünün yanı sıra, hukuki tarafı kendini belli etmektedir. Yerel yönetimlerin sunacağı hizmetlere, yerel halkın ihtiyaçlarının karşılanabilmesi açısından önemli sayılan üretim, tüketim, bölüşüm, fiyatlama, finansman gibi konuları kapsayan mali ve ekonomik türden faaliyetler dâhildir (Varcan vd. 2013: 3).

Yerinden yönetim kavramı eskiden ve günümüzde de bazen "Âdem-i merkeziyet" olarak da ifade edilmekte ve elinde bulundurduğu yetkilerin kapsamı ve uygulama alanları bakımından belli sınıflandırmaya tabi tutulmaktadır. Bu kamından yerinden yönetimler siyasi yerinden yönetimler ve idari yerinden yönetimler olmakla iki kısma ayrılmaktadır.

3.1.2.1. Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları (mahalli idareler)

Bu tür kuruluşlar, ülkenin belli bir bölgesinden ikamet eden insanların, yaşadıkları bölgenin gerektirdiği ortak ihtiyaçlarını tespit etmek ve karşılamak için oluşturulan ve özerklik verilen yapılardır ve kısaca mahalli idareler olarak adlandırılmaktadır. Bu tür yerinden yönetimlerin Türkiye'deki örneklerini belediyeler ve köyler oluşturmaktadır (Varcan vd. 2013: 12). Yer yönünden yerinden yönetimin kuruluşları ayrı bir tüzel kişiliğe ve bunun bir sonucu olarak idari özerkliğe sahiptirler.

Mahalli idarelerle ilgili Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127. maddesinde, "Mahalli idareler; İl, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, genel kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir."

Mahalli idareler beş yılda bir gerçekleştirilen seçimlerle oluşturulmaktadır. Fakat istisnai hal gibi, genel ve ara seçimlerinden önce veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahallî idareler organlarına ilişkin seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılmaktadır.

3.1.2.2. Hizmet yönünden yerinden yönetimler (kamu kurumları)

Türkiye'nin yönetim yapısı içinde merkezi yönetimin yükünün giderek artması, bazı kamu kurum ve kuruluşlarının daha verimli çalışması ihtiyacını doğurmuş, bu ihtiyaç ise yerel yönetim kuruluşlarının dışında bazı hizmetlerin sunulması için hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının (kamu kurumları) daha etkin, verimli yapıya dönüşmesini gerektirmektedir. KİT'ler, üniversiteler, Barolar, Ticaret ve Sanayi Odaları bu tür kuruluşlar içinde en önemlileri olarak gösterilebilir.

Yerinden yönetimin bu türünde "yerinden yönetim", "hizmetin kendisine ilişkin bir nitelemedir ve coğrafi alan olarak belirli bir yeri ifade etmez" (Özay, 2002: 131). Kamu kurumları olarak adlandırılan bu kategorinin görev yerinde (mekân/coğrafya) sınırlama yoktur ama görev türü sınırlıdır (Üniversite: eğitim-araştırma; TRT: radyo ve TV yayıncılığı; KİT'ler: bir mal veya hizmetin üretimi vb.).

Bu tür kurumların özellikleri aşağıdakilerdir (Yağmurlu, Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları, 3-4):

- ✓ Merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı dışında örgütlenmişlerdir.

- ✓ Tüzel kişilikleri, kendilerine ait mal varlıkları, gelir kaynakları ve bütçeleri vardır.
- ✓ Belirli ölçüde özerkliğe sahiptirler. Kendi örgütlerince yönetilirler.
- ✓ Kanunla veya kanunun verdiği yetkiyle kurulurlar
- ✓ Kamu yönetimi bütünlüğü içinde faaliyet gösterirler.
- ✓ Hizmet konuları belirli işlevlerle sınırlıdır. Genellikle tek amaçlıdır.
- ✓ Kamu yararına yönelik olarak çalışırlar.
- ✓ Devlet yapısı içinde ilgili kuruluşlar grubunda yer alırlar.
- ✓ İlgili olduğu bakanlık, Başbakanın önerisi üzerinde Cumhurbaşkanı onayı ile belirlenir.

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları yerel yönetimlerden farklı olarak, ulusal, yerel ve bölgesel düzeyde örgütlenebilir.

3.1.2.3. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları

Anayasada, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, belli bir meslek dalında çalışan kişilerin oluşturduğu, tüzel kişiliği bulunan, bazı kamu görevlerini gerçekleştiren, üyeleri üzerinde kamu hukukundan doğan belirli yetkilere sahip topluluklar olarak düzenlenmiştir. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hem yapı itibariyle hem de üstlendiği görevleri itibariyle diğer kamu kurumlarından ayrılmaktalar (Gözübüyük ve Tan, 2001: 321).

Bu tür kuruluşların kapsamına dâhil olan kamu kurumlarının hangileri olduğuna ilişkin farklı yaklaşımlar bulunsada TODAİE tarafından kabul edilen kamu niteliğindeki meslek kuruluşları sırasına aşağıdaki kurumlar dâhildir (Deliorman ve Kandemir, 2009: 5): Türk Tabipleri Birliği (TTB), Türk Diş Hekimleri Birliği (TDB), Türk Eczacılar Birliği (TEB), Türk Veteriner Hekimleri Birliği, Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu (TESK), Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB), Türkiye Barolar Birliği (TBB), Türkiye Noterler Birliği, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOB), Türkiye Bankalar Birliği, Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği (TÜRMOB), Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği, Türkiye Ziraat Odaları Birliği (TZOB), Türkiye Tarım ve Kredi Kooperatifleri Merkez Birliği.

3.1.2.4. Düzenleyici ve denetleyici kurullar

Son dönemlerde Türk idare hukuku alanındaki en önemli gelişme, hiç şüphesiz, yaygın olarak kullanılan biçimiyle “bağımsız idari otorite”, zaman zaman kullanılan biçimleriyle de “düzenleyici kurum”, “özerk kurum”, “üst kurul”, “yönetmelik kurumları” ve “yüksek kurul” gibi değişik adlar verilen yeni “örgütlenme” biçimlerinin ortaya çıkışı (Sezen, 2003: 201-202) ve bunların giderek sayıca bir artış göstermesidir. Türk hukuk literatüründe genel olarak “bağımsız idari otorite” (BİO) denilen, fakat yasa koyucunun “düzenleyici ve denetleyici kurum” olarak adlandırdığı (Atay, 2006: 271) kurumlarla birlikte işlevsel anlamda “yönetmelik” kavramı da öne çıkmıştır.

Bağımsız idari otoriteler ve onların temel işlevi olan “yönetmelik”, idare hukuku ve bu konudaki diğer disiplinlerde üzerinde fazlasıyla durulan ve yazılan bir alan haline dönüşmüştür. “Regülasyon” kavramı, zaman zaman “düzenleme” kavramı ile özdeş olarak, bazen ise farklı anlamlarda kullanılmaktadır. Belirtilmesi gereken husus şudur ki, Türk hukuk edebiyatına ekonomistler tarafından dâhil edilen “yönetmelik” kavramı, bazı kaynaklarda “düzenleme” olarak yer almakla birlikte, “piyasanın devlet ve idari kuruluşlarca düzenlenmesi” anlamında kullanılmakta, bu noktadan hareketle de “bağımsız idari otorite” adı verilen kuruluşlarca yürütülen bir faaliyet biçimi olarak sunulmaktadır (Ayanoglu, 2007: 40).

Düzenleyici ve denetleyici kurullar kategorisine dâhil olan kurullar şunlardır: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Rekabet Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Kamu İhale Kurumu, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu yer almaktadır.

Bu tür kurumlar, demokrasinin gereği olarak kurulurlar ve yasama meclisinin kendilerine yetki vermesi ile görev ve yetkiye sahip olurlar. Üyeleri siyasal iktidar tarafından atanır, bağımsız şekilde kararlar alır ve uygularlar. Çağdaş idari sistemde denetimden yoksun bırakılan bir kurum ve kurulun bulunması demokrasiye ve hukuki yönetim ilkesine aykırı olması nedeniyle alınan kararlar ve yerine getirilen görevler ile ilgili olarak seçilmiş kişiler hesap vermek zorunluluğu bulunmaktadır.

3.2. Kamu Personelinin Görev ve Sorumlulukları

Devlet memurlarının ödev ve sorumlulukları üç ana başlık altında toplanabilir (Memurların Ödev ve Sorumlulukları, <http://egitimsen.org.tr>):

- Memurun Tarafsızlığı,
- Memurun Sorumlulukları,
- Yasaklar.

Türkiye’de devlet memurlarının görev ve sorumlulukları, 23 Temmuz 1965’te Resmi Gazete ‘de yayınlanarak yürürlüğe giren 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda düzenlemiştir (DMK, 1965). Söz konusu Kanun, hem devlet memurlarının hem de amirlerinin görev ve sorumluluklarını açık bir şekilde belirtmiş ve düzenlemiştir. Bu kanuna tabi olarak kamu kurum ve kuruluşlarında çalışmakta olan devlet memurların görev ve sorumlulukları açık bir şekilde belirlenmiştir.

Devlet Memurları Kanunu’nun “Ödev ve Sorumluluklar” adlanan İkinci Bölümü’nde kamu personelinin hem uyması gereken belli ilkeler yer almakta ve düzenlenmekte, onların görev ve sorumlulukları ayrı ayrı maddelerde açıkça belirlenmiştir.

12 Mayıs 1982 yılında yapılan değişiklik sonucunda şimdiki şeklini alan 6. madde “Sadakat” başlığını taşımaktadır. Bu maddede “Devlet memurları, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’na ve kanunlarına sadakatle bağlı kalmak ve milletin hizmetinde Türkiye Cumhuriyeti kanunlarını sadakatle uygulamak zorundadırlar” denilmektedir. Burada belirtildiği gibi devlet memurları bu hususu “Asli Devlet Memurluğuna” atandıktan bir aydan geç olmayarak görev yaptıkları kamu kurumunca düzenlenecek törenle yetkili amirlerin huzurunda edecekleri yeminle beyan ederler ve dosyalarına konulacak “Yemin Belgesi’ni” imzaladıktan sonra görevlerine başlarlar.

Yemin metninde kamu görevine başlayan her bir memurun, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına, Atatürk İnkılap ve İlkelerine, Anayasa’da ifadesi bulunan Türk Milliyetçiliği ’ne sadakatle bağlı kalacağı, hizmetinde tarafsız ve eşitlik ilkelerine sadık kalarak hizmet edeceği hususları yer almaktadır.

“Tarafsızlık ve devlete bağlılık” adını taşıyan 7 madde (değişik: 12 Mayıs 1982 - 2670/2 Md.) devlet memurlarının mesleki yaşantısında tarafsız ve her türlü ayrımcılıktan uzak durması gerektiği, aynı zamanda devletine bağlılık içinde olması

gerektiğini düzenlemektedir (www.mevzuatinyeri.com; https://www.mevzuatinyeri.com).

Devlet memurları her hangi bir siyasal partiye üye olamaz, görevleri sırasında hiçbir kişi, zümre veya siyasal partinin çıkarını gözetken ya da zararına olacak bir adım atamazlar. Aynı zamanda görevlerini yaparken ırk, cinsiyet, dil, siyasi görüş, felsefi düşünce, din ve mezhebe dayalı vs. ayırım yapamazlar; hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik beyanda bulunamaz ve eylemlere katılamazlar.

Kamu görevlisi her durumda Türkiye Cumhuriyeti devletine sadakatle hizmet etmeli ve bağlılık göstermelidir. Hiç bir zaman devletin yasal düzenine aykırı, ülkenin bağımsızlığını, devletin egemenliğini tehlike altına atacak faaliyetlerden sakınmalıdır.

Fakat amir olan devlet memurları ile normal devlet memurlarının görev ve sorumlulukları arasında belirli farklılıklar da bulunmaktadır. Yasanın 10. ve 11. maddeleri amir ve normal devlet memurlarının görev ve sorumluluklarını düzenlemektedir.

657 sayılı Kanun'un 10. maddesinde Amir pozisyonunda çalışan devlet memurunun görev ve sorumlulukları düzenlenmiştir (DMK, mad.10). 02 Temmuz 2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 182. maddesiyle bu maddede değişiklik edilmiş, üçüncü fıkraya “kanunlara” ibaresinden sonra gelmek üzere “ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine” ibaresi eklenmiştir

Buna göre,

“Devlet memurları amiri oldukları kuruluş ve hizmet birimlerinde kanun ve diğer mevzuatla belirlenen görevleri zamanında ve eksiksiz olarak yapmaktan ve yaptırmaktan, maiyetindeki memurlarını yetiştirmekten, hal ve hareketlerini takip ve kontrol etmekten görevli sorumludurlar.

Amir, maiyetindeki memurlara hakkaniyet ve eşitlik içinde davranır. Amirlik yetkisini kanun ve diğer mevzuatta belirtilen esaslar içinde kullanır.

Amir, maiyetindeki memurlara kanunlara ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine aykırı emir veremez ve maiyetindeki memurdan hususi bir menfaat temin edecek bir talepte bulunamaz, hediyesini kabul edemez ve borç alamaz.”

657 sayılı Kanunu'n 11.maddesinde ise devlet memurlarının görev ve sorumlulukları düzenlenmektedir (DMK, mad.11). Buna göre;

“Devlet memurları kanun ve diğer mevzuatta belirtilen esaslara uymakla ve amirler tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü ve görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden amirlerine karşı sorumludurlar. Devlet memuru amirinden aldığı emri, Anayasa, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmelik hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Amir emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse, memur bu emri yapmağa mecburdur. Ancak emrin yerine getirilmesinden doğacak sorumluluk emri verene aittir. Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz. Acele hallerde kamu düzeninin ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalar saklıdır.”

Devlet Memurları Kanunu çerçevesinde amir ile memur arasındaki ilişkiler de belirtmiştir. İki istisnai hal dışında, memur, amir tarafından verilen görevi yerine getirmekle yükümlüdür. Söz konusu istisnai haller şunlardır:

- Eğer emir sözlü olarak tebliğ edildiyse ve başta Anayasa olmakla, yasa, tüzük ve yönetmeliğe aykırıysa, memur bu emre uymama hakkına sahiptir ve bu kararını amirine bildirir. Bu durumda amir aynı emri yazılı olarak tebliğ ederse, memur ona uymak ve uygulamak zorundadır. Memur yazılı görev emrinin iptal edilmesi için 60 gün içinde idare mahkemesine başvurabilir.
- Eğer emirle verilen görev hem yasalara aykırı, hem de suç ise, bu emir amir tarafından yazılı olarak verilse bile yerine getirilmez. Aksi halde memur cezai sorumluluk taşır.

Bu üç başlık altında toplanan ödev ve sorumlulukları daha yakından inceleyelim.

Devlet memurunun sorumluluğu ve uğradığı zararlar konusu 657 sayılı yasanın “Kişisel sorumluluk ve zararlar” adını taşıyan 12. maddesi tarafından düzenlenmektedir.

Söz konusu madde şimdiki halini 12 Mayıs 1982 tarihinde yapılan değişiklik (2670/5 Md.) sonrası almıştır. Bu madde, devlet memurunun ne zaman bireysel sorumluluk altına gireceği hususları düzenlemiştir. Görevi sırasında devlet memuru dikkatli olmalı ve itina ile işlerini uygulamalı, kendisine teslim edilen kamu mülkünü korumalıdır. Şayet devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal ve tedbirsizliği nedeniyle kamu kurumu zarara uğramışsa, söz konusu zarar ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödetilecektir. Bu maddeye göre, zararların ödettirilmesinde bu konudaki genel hükümler uygulanacaktır.

1965 yılında yürürlükte bulunan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu çok az değişikliğe tabi tutulmuştur. Bu durum yasanın devlet memurluğu ile ilgili yeterli yasal çerçeve oluşturması anlamına geldiği gibi, kamu çalışanlarının görev ve sorumlulukları hususunda da gereken düzenleme kapasitesinde sahip olduğunu da göstermektedir.

3.3. Türkiye’de Kamu Görevlileri Etik Kurulu

3.3.1. Türkiye’nin Kamu Yönetiminde Etik ile İlgili Mevzuat

Türkiye’de kamu yönetimi alanında uyulması zorunlu olan etik ilkelerden bazıları dayanağını doğrudan Anayasa’dan almaktadır. Mesela, kamu kurumları yurttaşlara kamu hizmeti sunarken, Anayasa’nın 10. maddesinde düzenlenen “eşitlik ilkesi ’ne’’ uymak zorundadır. Söz konusu maddenin 3. fıkrasında “Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar” demekle, eşitlik ilkesine açıklık getirmektedir. Kamu görevlilerinin uyması zorunlu olan etik ilkeler içinde, eşitlik ilkesi kadar önemli olan başka bir ilke de “hukukilik ilkesidir”. Bu ilke günümüzde gelişmiş demokratik ülkelerde üzerinde en çok durulan ilkelerden biri olarak kabul edilmektedir. Hukukilik ilkesi de, eşitlik ilkesi gibi, dayanağını Anayasa’dan (137. madde) almaktadır. Bu maddeye göre, “Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, tüzük, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yinelerse, emir yerine getirilir, bu halde emri yerine getiren sorumlu olmaz. Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir surette yerine getirilmez, yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz” (T.C. Anayasası, mad. 10, 137). Görüldüğü gibi, her iki ilkenin, temelini doğrudan Türkiye Cumhuriyeti Anayasası oluşturmaktadır.

Anayasa’nın 129. maddesi, kamu görevlileri ve memurlarla ilgili işledikleri öne sürülen suçlardan dolayı ceza kovuşturması açılmasının, yasayla öngörülen istisnalar hariç, yasanın belirlediği idari yetkilinin iznine tabi olduğuna hükmetmektedir (Yüksel, 2005b: 57).

Etik davranış ilkelerinin ihlal edilmesi ile bağlı çeşitli kısıtlamalara ve yaptırımlara Devlet Memurları Kanunu’nda da rastlanmaktadır. Fakat Kamu Görevlileri Etik Kanunu’yla, devlet çalışanlarının görev ve sorumluluklarında, onların yapması

yasaklanan hareketlerinde etik değerlerin gözetilmesi de dikkate alınarak farklı düzenlemelere yer verilmiştir.

Kamu görevlileri ve memurların gayri-etik davranışlarına uygulanacak cezai yaptırımlar 5237 sayılı TCK’nda düzenlenmektedir. Söz konusu yasaya göre, zimmet, irtikâp, rüşvet, ihaleye fesat, alım ve satıma hile karıştırma vs. haller etik dışı davranışın bir çeşitti olan yolsuzluk suçu olarak gösterilmiştir. Bunun yanı sıra, her ne kadar yolsuzluk suçu olarak görülmesi de, ciddi çıkar çatışmasına yol açan görevi ihmal ve kamu görevi suiistimal etme gibi suçlar da TCK’da yer almaktadır (Özdemir, 2008: 191). Örneğin, Türk Ceza Kanunu’nun 255. maddesine göre, görevi kapsamı dışında olan ve yetkisini aşan bir işi yerine getireceğini ya da başkasına yaptırabileceği kanaatini oluşturarak, kendisine yarar sağlayan kamu görevlisi, bir yıldan beş yıla kadar hapis cezası ve adli para cezasına çarptırılabilir.

Türkiye’de kamu yönetiminde, kamu görevlilerinin uyması gereken etik davranış ilkelerinin geliştirilmesi sürecinde atılmış en önemli adımlardan biri, 2004 yılında yürürlüğe giren 5176 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ”dur. Bu Kanun, kamu çalışanlarının uymaları gereken dürüstlük, tarafsızlık, şeffaflık, hesap verilebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik ilkelerin kapsamını belirlemeyi ve uygulamayı amaçlamaktadır.

“Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” ise, kamu çalışanlarının tabi oldukları etik ilkeleri, kamu hizmeti sunma bilincine sahip olmak, vatandaş merkezli yaklaşmak, hizmet standartlarına uygunluk, dürüstlük, tarafsızlık, saygınlık, göreve bağlılık, güven, saygılı davranmak, nezaket kurallarına uymak, hesap verebilirlik, yasallık, şeffaflık, çıkar çatışması zamanı kamu yararını önde tutma şeklinde tanımlamıştır. Kamu yönetiminde saydamlığı temin etmek için yürürlüğe girmiş önemli yasalardan biri de, 2003 tarihli 4982 sayılı “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ”dur.

Sadece Türk kamu yönetiminde değil, dünyada en çok rastlanan etik dışı davranış çeşitlerinden biri sayılan yolsuzlukla mücadele konusunda Türkiye’de, ister kamu yönetiminde, isterse de STK’lar ve meslek kuruluşlarınca çok sayıda çalışma yürütülmüştür. Bu konuda son 20 yıllık dönemde yaşanan yasal düzenlemelerden bazıları aşağıda belirtilmiştir (Koçak ve Yüksel, 2010: 82-83):

- OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi 1 Şubat 2000 tarihinde 4518 sayılı Kanunla onaylanmıştır.
- İçeriğinde yolsuzlukla mücadeleyle ilgili öncelikli hedeflerinde yer aldığı “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar” 24 Mart 2001’de kabul edilmiştir.
- Etkin Yönetim ve Yolsuzlukla Mücadele Yönlendirme Komitesi 16 Mayıs 2001 tarihinde oluşturulmuştur.
- “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı” 12 Ocak 2002’de Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilmiştir.
- “Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi İçin Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında 4782 sayılı Kanun” 2 Ocak 2003’te kabul edilmiştir.
- Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Avrupa Konseyi Sözleşmesi, 17 Nisan 2003 tarihinde 4852 sayılı Kanunla onaylanmıştır (TÜSİAD, 2003: 56).
- Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi 10 Aralık 2003 tarihinde imzalanmıştır.
- Yolsuzluğa Dair Ceza Hukuku Avrupa Konseyi Sözleşmesi, 14 Ocak 2004’te 5065 sayılı Kanun’la onaylanmıştır.
- 18 Mayıs 2006 tarihli ve 5506 sayılı Kanunla “Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi’nin onaylanması uygun bulunmuş ve Sözleşme’nin onaylanması Bakanlar Kurulu’nca 11 Ağustos 2006 tarihinde gerçekleştirilmiş ve alınan karar 2 Ekim 2006 tarihli 26307 sayılı Resmi Gazete ‘de yayınlanmıştır.

Yukarıda kaydedilen yasal düzenlemelerden biri, 5176 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanun” ve bu yasanın uygulanmasını düzenleyen yönetmeliktir. Adı geçen Kanun’un en büyük özelliği, yıllarca farklı mevzuatlarda dağınık halde olan etik davranış ilke ve kurallarını, etik dışı davranışları tek bir çatı altında toplaması ve sistematik hale getirmesidir.

3.3.2. Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun Yasal Dayanağı, Amaç ve Kapsamı

Türk kamu idaresinde etik altyapının hukuksal çerçeve kapsamındaki ulusal düzenlemelerden bazıları aşağıda belirtilmiştir. Bu düzenlemeler Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun yasal dayanağını da oluşturmaktadır (Yaman, 2018: 79-80):

- T.C. 1982 Anayasası ve onun 10. 129. ve 137. maddeleri,
- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu,
- 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun,
- 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu,
- 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu,
- 2531 Sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşlere Dair Kanun,
- 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu,
- 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu,
- 1156 Sayılı Kanun'a Mugayir Tahakkuk ve Tediye Muamelatım İhbar Edenlere İkramiye İtasına Dair Kanun,
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu,
- 832 Sayılı Sayıştay Kanunu,
- Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik,
- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu,
- 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun.

Türkiye'de 2000 yılından sonra kamu yönetiminde etik alanında başlayan kurumsallaşma çalışmaları ile 2004 senesinde oluşturulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun oluşum süreci arasında bir paralellik bulunmaktadır.

Türk kamu idarelerinde etik anlayışın gelişimi ve etik yapılanmanın hız kazanmasında Türkiye'nin AB'ye adaylık süreci etkili olmuştur. Bu sebeple de etik oluşumun en büyük gelişmeleri 2000'li yılların başları itibariyle gerçekleştirilmeye çalışılmıştır (Göre, 2012: 27). Bu tarihten itibaren Türk kamu yönetimi modeli uyum

müzakereleri kapsamında AB üyelik ölçütlerine uygun hale getirmek gayesiyle etik konusu ile ilgili birçok araştırma ve çalışma yapılmıştır (Dinç, 2019: 76-77).

Esasen kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler daha önce de belirtildiği üzere 1970'li yıllardan sonra artmaya başlamış, 1980'ler ve 1990'lı seneler yolsuzluk ve etik dışı faaliyetlerin zirve yaptığı seneler olduğunu söyleyebiliriz (Balkan, 2009: 873-874). Bahsi geçen senelerde etik dışı faaliyetler yaşanırken etik dışı faaliyetler ile ilgili mücadele faaliyetlerine rastlanmaktadır. Fakat gerek bu konuya o yıllarda gereken önemin gösterilmemesi, gerek de mücadele önlemlerinin arkasında yeterli siyasi ve sivil destek bulamaması sebebiyle yeterli mücadele edilmeyerek etik konusunun bir sistem olarak kurulması gecikmiştir (Eryiğit, 2011: 2, 5). Kamu yönetiminde meydana gelen etik dışı davranışların bu derece fazla görülmesinin temel sebebi etik ilke/değerlerin çalışanlar ve toplum tarafından unutulmaya başlanması, etik ve etik dışı arasındaki farkın gittikçe kaybolması olarak belirtilebilir (Demiral, 2009: 204-205).

Etik dışı davranışlar konusunda yasalarda mevcut olan önlem ve yaptırımların yanı sıra, 2000'li yılların başlarından itibaren saydamlık, bilgi edinme, katılımcılık, hesap verebilirlik, güven ve performans ölçümü gibi yönetilenlerin de yer aldığı yeni etik kıstaslar belirlenmiş ve kanunla düzenlenmiştir (Eryılmaz, 2017b: 392).

Düzenlemelere dâhil edilen yeni etik kıstasların üzerinde durulmasında uluslararası örgüt ve kuruluşların yanı sıra sivil toplum örgütlerinin etkisi belirleyici olmuştur. Bu kurum ve kuruluşların baskısı, hazırladıkları öneri ve projeler, dünyanın gelişmiş ülkelerinde uygulanmakta olan bu kıstasların Türkiye'de uygulamaya konmasının dönemin talebi olduğu yönündeki tutum, bu tür etik ilkelerin yasalarda yer almasını hızlandırmıştır.

25 Mayıs 2004 tarih ve 5176 sayılı "Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" 8 Haziran 2004 tarihli 25486 sayılı Resmi Gazete 'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu kanunun 1. maddesinde Kurul'un oluşturulması amacı yer almaktadır: "Kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamaları gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun kuruluş, görev ve

Çalışma usul ve esaslarının belirlenmesidir” hükümünü gerçekleştirmek üzere kurulmuştur.

5176 sayılı Kanun’un birinci maddesinde, kamu hizmeti sunan kişilerin uyması gereken etik davranış ilkeleri sıralanmıştır. Söz konusu maddeye göre, saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük kamu yararını gözetme, hesap verebilirlik kamu görevlilerinin uyması gereken temel etik davranış ilkeleridir. Yasa’da söz konusu ilkeler sıralanmasına rağmen, bu ilkelerin tanımlarına yer verilmemiştir. Etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulanmasını denetlemek için Başbakanlık dâhilinde on bir yesi bulunan Kamu Görevlileri Etik Kurulu oluşturulmuştur. Günümüzde KGEK Cumhurbaşkanlığı’na bağlı olarak görev yapmaktadır.

Bazı kamu kurum ve kuruluşları, kurullar, 5176 sayılı Kanun’un kapsamı dışında bırakılmıştır. Genel olarak belirtmek gerekirse; kamu bütçesine dâhil olan daireler, döner sermayeli kuruluşlar, katma bütçeli idareler, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu iktisadi teşebbüsleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, st kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon vs. isimler altında oluşturulmuş tüm kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan yönetim ve denetim kurulu yeleri ve tüm personeli bu kanunun kapsamına girmektedir. Söz konusu kanunun kapsamı dışında kalan kamu kurumları ise TBMM yeleri, Bakanlar Kurulu mensupları, Türk Silahlı Kuvvetleri personeli, yargı mensupları ve üniversitelerdir. Ayrıca Cumhurbaşkanı da kanunun kapsamına dâhil değildir (5176 sayılı Kanun, 2004: madde 1).

5176 sayılı Kanun’da, yukarıda adları belirtilen etik davranış ilkelerinin tanımlanmaması bir eksiklik olarak algılanmaktadır. Bunun dışında bazı kamu kurumlarının ve kişilerin yasanın kapsamı dışında bırakılması bir yetersizlik ve onun kapsama alanının dar olduğu anlamına gelmektedir. Sayı iki yüzün üzerinde olan ve kamudan maaş alan niversite personelinin ve TSK personelinin Kanun’un kapsama alanına dâhil edilmesi daha doğru olacaktır. Yasama ve özellikle yargı mensuplarının yasanın kapsamı dışında bırakılmasının mantıksal dayanakları bulunduğu halde, TSK ve niversiteler için aynı yaklaşımı mantıksal olarak geçerli olduğunu düşünmek son derece gttr. Dolayısıyla, gerekirse adı geçen ve kanun dışında bırakılan kamu kurum ve kuruluşları için farklı etik kodların hazırlanması ve yürürlüğe konması daha yerinde olacaktır.

Bunun nedeni, yasanın kapsamı dışında tutulan kişi ve kurumlara yönelik geliştirilecek etik kodlar, Türkiye’de demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün

gelişmesi için büyük önem taşımaktadır. Diğer ülkelerle kıyaslandığında, gelişmiş ülkelerdeki etik uygulamaların kapsamı Türkiye'dekinden daha farklıdır. En temel fark ise, başka ülkelerde kamu bütçesinden finanse edilen tüm kurumlarda çalışan görevli ve yetkililer için farklı değil, bir tek etik yasanın bulunduğu görülmektedir. Hem Avrupa'da hem de Amerika'da etik kurallar, kamu hizmeti sunan tüm özel kuruluşlar için de aynı düzeyde geçerlidir (Yüksel, 2010: 296-297). Bunun nedeni ise, etik ilkelerin uygulanması için yasada "kamu görevlisi" tanımının yapılmasına ihtiyacın olmadığına kanaat getirilmesidir. Burada vurgulanması gereken asıl konu, çalışanın devlet memuru statüsü değil, çalışanın yaptığı işin niteliğidir.

KGEK'nin kuruluşu ile ilgili hükümlerin bulunduğu 2'nci maddeye göre, Cumhurbaşkanı, söz konusu kanunun kapsamına dâhil olan konularda her türlü karar almak ve uygulamak yetkisine sahip, biri başkan olmak üzere, toplam on bir üye belirler ve atar. On bir üyeden oluşan KGEK 'in üyelerinin dağılımı ise aşağıda gösterilmiştir (5176 sayılı Kanun, 2004: mad. 2):

- 1 üye geçmişte bakanlık görevi üstlenmiş olanlar arasından,
- 1 üye geçmişte il belediye başkanlığı yapmış olanlar arasından,
- 3 üye emekli olmuş Yargıtay, Sayıştay, Danıştay üyeleri arasından,
- 3 üye müsteşarlık, büyükelçilik, valilik, bağımsız ve düzenleyici kurul başkanlığı görevlerinde bulunmuş veya bu görevlerden emekliye ayrılanlar arasından,
- 2 üye üniversitelerde rektörlük veya dekanlık görevlerinde bulunmuş öğretim üyeleri arasından,
- 1 üye kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında en üst kademe yöneticiliği yapmış olanlar arasından.

Göreve atandıktan sonra KGEK üyeleri dört yıl süreyle görev yapmaktalar. Bu süreyi dolduran üyeler, Cumhurbaşkanı tarafından tekrar seçilebilmektedir. Genel eğilim, Kurul'un üyelerinin görev sürelerinin sonuna kadar görevlerini sürdürmeleri yönündedir. Fakat her hangi bir üye, ciddi bir hastalık nedeniyle iş görebilme yeteneğini kaybederse, ya da atamaya ilişkin koşulları karşılayamaz hale gelirse, atandıkları usule göre görev süresi dolmadan görevden alınabilirler. Bunun dışında, Kurul'un üyeleri, görevi kötüye kullanmaktan veya yüz kızartıcı bir suç nedeniyle

mahkûm olmaları durumunda görevden alınabilmekteler. Bu tür durumlarda, Kurul'un boşalan yerlerine Cumhurbaşkanı tarafından bir ay içinde yeni üyeler atanmaktadır. Yeni atanan üyeler, yerine atandığı üyelerin görev süreleri dolana kadar göreve devam etmekte (5176 sayılı Kanun, mad.2).

Etik Kurulu'nun toplanma ve karar alma mekanizması ise şöyledir; başkanın teşebbüsü ile üyelerden en az altısının katılımı ile toplanan Kurul, toplantıya katılanların değil, üye tamsayısının salt çoğunluğunun lehte oy vermesi ile karar almaktadır. Toplantıda alınan kararlar, daha sonra ilgililere duyurulmaktadır. Ayda dört defa toplanan Etik Kurulu'nda başkan ve üyelerin toplantılara katılmaları gerekmektedir. Peş peşe gerçekleşen üç toplantıya ve ya bir yıl içinde yapılan toplantılardan onuna katılmayan üyeler istifa etmiş sayılırlar (5176 sayılı Kanun, 2004: mad. 2).

Etik Kurulu'nun on bir üyesinin yukarıda sayılan nitelikleri taşıyan kişiler arasından seçilmesi ve Kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilmeyecek olması, üyelerin özerkliğini sağlayan bir madde gibi görünmektedir. Ancak Kurul üyelerinin TBMM yerine Cumhurbaşkanlığı tarafından atanıyor olması ve görev süreleri dolduktan sonra tekrar seçilme haklarının olması bu kurumun özerkliğini zedeleyici bir durumdur.

Denetimlerin memurların soruşturulması usulü gereği, bakanların izniyle yapıldığı için üst düzey bürokratların etik dışı davranışlarının denetimini, imkânsız hale getirmektedir. Bu kısır döngüyü ortadan kaldırmak için kurulan Etik Kurulu yine bu döngünün içerisine hapsolmuştur. Bütün bunlara ek olarak Kanunda yer alan: Kurul'un, Cumhurbaşkanlığı bünyesi içerisinde yer alması; Huzur Hakkı ve Kurulun diğer ihtiyaçlarının her yıl "Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı" tarafından karşılanması; sekreteryaya hizmetlerinin Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı tarafından yerine getirilmesi; Kurul'un kesinleşen kararlarının Cumhurbaşkanlığı Makamına sunuluyor olması ve yönetmelik hükümlerinin Cumhurbaşkanı tarafından yürütülüyor olması gibi hükümler, Kamu Çalışanları Etik Kurulu'nun özerk bir yapıda olmasını engelleyen durumlardandır.

Tüm bunlarla birlikte, 5176 sayılı Kanun ile kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından, bu kanunun 3. ve 7. maddelerine dayanılarak 2005 yılında "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında

Yönetmelik” hazırlanmıştır. Bu yönetmeliğin amacı da birinci maddede şu şekilde belirtilmiştir (KGEK Yönetmeliği, 2005: mad. 1):

- Kamuda etik kültürünü yerleştirmek, kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek, görevlerin yerine getirilmesinde adalet, dürüstlük, saydamlık, tarafsızlık ilkelerine zarar veren ve toplumda güvensizlik yaratan durumları ortadan kaldırmak üzere kamu yönetimine halkın güvenini artırmak, toplumu kamu görevlilerinden beklemeye hakkı olduğu davranışlar konusunda bilgilendirmek ve Kurula başvuru usul ve esaslarını düzenlemektir.

Bu yönetmelikte yer alan ve yönetmeliğin ikinci bölümünde düzenlenen, kamu görevlilerinin uyması gereken etik davranış ilkeleri şu şekilde sıralanmıştır:

- ✓ Görevin yerine getirilmesinde kamu hizmet bilinci,
- ✓ Halka hizmet bilinci,
- ✓ Hizmet standartlarına uyma,
- ✓ Amaç ve göreve bağlılık,
- ✓ Dürüstlük ve tarafsızlık,
- ✓ Saygınlık ve güven,
- ✓ Nezaket ve saygı,
- ✓ Yetkili makamlara bildirim,
- ✓ Çıkar çatışmasından kaçınma,
- ✓ Görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması,
- ✓ Kamu malları ve kaynaklarının kullanımı,
- ✓ Hediye alma ve menfaat sağlama yasağı,
- ✓ Mal bildiriminde bulunma,
- ✓ Bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyan,
- ✓ Yöneticilerin hesap verme sorumluluğu,
- ✓ Bilgi verme saydamlık ve katılımcılık,
- ✓ Eski kamu görevlileriyle ilişkiler,

✓ Savurganlıktan kaçınma.

Hediye alma ve menfaat sağlama yasağı Kanun'un 15. maddesinde düzenlenmiştir. Kamu görevlisinin hediye alma yasağı kapsamı dışında tutulan hususlar bir hayli geniş kapsama sahiptir. Örneğin, kamu görevlisinin çalıştığı kamu kurumuna katkı sağlayacak, söz konusu kamu kurumunun verdiği hizmetlerin yasaya uygunluğunu etkilemeyecek, kamu hizmetine tahsis edilmek ve kamu kurumunun demirbaş listesine kaydedilmek ve kamuoyuna açıklanmak şartıyla alınan hediyeler (makam aracı ve belli bir kamu görevlisinin hizmetine tahsis edilmek üzere alınan diğer hediyeler hariç) ile kurum ve kuruluşlara yapılan bağışlar (KGEK Yönetmeliği, 2005: mad. 15) net bir çerçeve belirlemediğine göre suiistimale son derece açıktır. Özellikle, bu husus, bağış yapmayan kişilerin aleyhine bir durum oluşturacak niteliktedir (Arap ve Yılmaz, 2015: 13).

5176 sayılı Kanunun 1. maddesinde Kanun'un çerçevesi “genel bütçeye dâhil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dâhil tüm personel” şeklinde belirtilmiştir (Md. 1). Dolayısıyla çoğu kamu idaresinin kurulun görev ve yetki alanında olduğunu söylenebilir.

İlk olarak 5176 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmayacağı kapsam dışı kişi ya da kurumlar belirtilecek olursa; Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ile Bakanlar, TBMM mensupları, Türk Silahlı Kuvvetleri ile yargı mensupları ve üniversitelerdir. Kanun bu kuruluşlar ve görevliler dışındaki tüm kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan personeli kapsamaktadır (Demirci ve Genç, 2008 54).

2007 yılı AB ilerleme raporunda 5176 sayılı Kanun'un, milletvekilleri, akademisyenler, ordu ve yargıyı kapsamaması olumsuz olarak değerlendirilmiş ve bu kapsamın genişletilmesi konusunda kayda değer herhangi bir gelişme kaydedilmemesi bir kusur olarak nitelendirilmiştir ve bu eksiklik 2009, 2010, 2011 ve 2012 ilerleme raporlarında tekrar edilmiştir (Koçak ve Yüksel, 2010: 89-90).

Buradan da görüldüğü üzere, yasanın kapsamının genişlenmesi ve kapsam dışında kalan çoğu kamu çalışanlarının, örneğin, yargı çalışanlarının, askeriye ve

üniversite mensuplarının, hatta TBMM üyelerinin, Kurul'un denetimi kapsamında alınması eleştirilerin hafiflemesi ve etkinliğinin yükseltilmesi açısından önemli sayılabilir.

3.3.3. Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun Görev ve Yetkileri

KGEK'nun başkan ve üyelerinin sahip oldukları görev ve sorumluluklar, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'da (3. Madde) düzenlenmiştir (5176 sayılı Kanun, 2004: mad. 3):

- KGEK, kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken uymaları gereken etik davranış kurallarını hazırlayacakları yönetmeliklerle belirlemek,
- Kurul, etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla re 'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak verdiği kararı ilgili makamlara bildirmek,
- Kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmak ile görevlidir.

Etik Kurulu'nun görev ve sorumluluklarına yönelik olarak Kanun'un 6. maddesinde: “Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, Kurulun başvuru konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgeleri vermek zorundadır ve Kurul, Kanun kapsamındaki kuruluşlardan ilgili temsilcileri çağırarak bilgi alma yetkisine sahiptir” biçiminde düzenlenmiştir (5176 sayılı Kanun, 2004: mad. 6).

Kanun'un 4. maddesinde ise, Kurul'a kimlerin nasıl başvuracağı şu şekilde yer almaktadır (5176 sayılı Kanun, 2004: mad. 4):

- Kurul'a Kanun kapsamında yer alan kurum ve kuruluşlarda, etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, en az genel müdür ve eşit seviyedeki kamu görevlileri ile ilgili olarak başvuruda bulunulabilecektir.
- Hangi unvanların genel müdür eşiti sayılacağı kararı ise, Kurul tarafından belirlenecektir.
- Diğer kamu görevlilerinin etik davranış ilkelerine aykırı şekilde davranış sergilemeleri ve bu yöndeki uygulamalarına ilişkin başvurular, ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarınca değerlendirilerek, etik davranış ilkelerine aykırı olup olmadığı ile ilgili bir karara varılacaktır.

- Kurul'a bu Kanun kapsamında ve etik davranış kurallarına aykırı şekilde hareket edildiği ile ilgili olarak yapılan 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 yapılabilecektir.

Kanunda da belirtildiği üzere, kamu görevlilerini karalamak amacıyla yapılan ve başvuru konusu olan etik dışı davranışla ilgili olarak yeterli ve gerekli olan belgeleri sunmadan yapılan başvurular değerlendirmeye alınmayacaktır. Kanunun bu maddesi, kuruma yapılacak başvuruları caydırıcı hale getirmesi bakımından eleştirilmektedir. Ayrıca başvuruyu yapacak kişinin etik ile alakalı bir konuda gerekli bilgi ve belgeye ulaşması imkânsız denecek kadar zor bir durumdur (Arap ve Yılmaz, 2005: 9).

Kurul'un inceleme ve araştırma şekliyle ilgili olarak Kanun'un 5. Maddesinde (5176 sayılı Kanun, 2004: mad. 5):

- ❖ Kurul, kendisine şikâyet ve ihbar yoluyla ulaşan başvuruları, etik davranış ilkelerine aykırılık olup olmadığıyla ilgili araştırmayı en geç 3 ay içerisinde sonuçlandırmak zorundadır. Kurul, araştırdığı ve incelediği durumun sonuçlarını, ilgililere ve Cumhurbaşkanlığı Makamına yazılı olarak bildirir.

Bir diğer yandan, yargı organlarında görülmekte olan, yargı organlarının karara bağlamış olduğu uyuşmazlıklarla ilgili olarak, Kurul'a veya yetkili disiplin kurullarına başvuruda bulunulamaz (5176 sayılı Kanun, 2004: mad. 4).

Kanunun uygulanmasına ilişkin hususlar, Kurul tarafından hazırlanacak olan yönetmelikle belirlenir ve bu yönetmelikler Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak yürürlüğe girer (5176 sayılı Kanun, 2004: mad. 7). Bu kanun yayımlandığı tarihte yürürlüğe girer (5176 sayılı Kanun, 2004: mad. 10) ve Bu Kanun hükümlerini Cumhurbaşkanı yürütür (5176 sayılı Kanun, 2004: mad. 11).

Bunlara ilaveten, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in bir diğer amacı da etik davranış ilkelerinin uygulaması ve etik kültürün yerleştirilmesi amacıyla bir takım ilkeler belirlemiş olmasıdır. Bu ilkeler:

- ❖ Kamu görevlileri görevlerini yerine getirirken, yönetmelikte yer alan etik davranış ilkelerine uymakla yükümlüdürler (KGEK Yönetmeliği, 2005: mad. 23).

- ❖ Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen her düzeydeki personel, etik davranış ilkeleri ve bu ilkelere ilişkin sorumlulukları hakkında bilgilendirilir (KGEK Yönetmeliği, 2005: mad. 24).
- ❖ Kurul, etik kültürün yerleştirilmesi ve gelişimiyle ilgili her türlü çalışmayı yapar ve bu konuyla alakalı olarak bakanlıklar, diğer kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, mahalli idareler ve ilgili sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliği yapabilir (KGEK Yönetmeliği, 2005: mad. 25).
- ❖ Kurul, bakanlıklar ve ilgili kurum ve kuruluşlardan gerekli belgeleri isteyebilir. Bu kurum ve kuruluşlar, gerekli belgeleri süresi içerisinde vermek zorundadırlar (KGEK Yönetmeliği, 2005: mad. 27).
- ❖ Kurul, etik davranış ilkelerine aykırılıkla ilgili, re' sen ve yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yapmakla görevlidir. Kurul, yapacağı inceleme ve araştırmayı en geç 3 ay içerisinde sonuçlandırır (KGEK Yönetmeliği, 2005: mad. 28).
- ❖ Kurum ve kuruluşlarda, etik kültürü yerleştirmek ve geliştirmek, personelin etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunlarla ilgili tavsiyelerde bulunmak ve etik uygulamaları değerlendirmek üzere kurum veya kuruluşun üst yöneticisi tarafından kurum içinden en az 3 kişilik bir etik komisyonu oluşturulur. Etik komisyonu, Kurul ile iş birliği içerisinde çalışır (KGEK Yönetmeliği, 2005: mad.29). Bu madde etik mevzuatının ruhuna ve yeni kamu yönetimi anlayışında var olan katılımcılığa ters bir maddedir. Kurulan komisyonların sadece kurumun en üst memurun inisiyatifine bırakılıyor olması ve kurulacak olan etik komisyonlarına seçilecek kişilerin en üst amir tarafından belirlenmesi, komisyonlara katkı sağlayabilecek sendikaların saf dışı bırakılmasına yol açabilecek bir durumdur (Arap ve Yılmaz, 2005: 13).

Yönetmeliğin 'Başvuru Hakkı'nın düzenlendiği 31. maddesinde (KGEK Yönetmeliği, 2005: mad.31): 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına İlişkin Kanunda belirlenen esaslara göre, medeni hakları kullanma hakkına sahip Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile Türkiye'de ikamet eden yabancı gerçek kişiler başvuruda bulunabilirler. Kamu görevlilerini karalama amacı güden başvurular dikkate alınmaz.

Yönetmeliğin 32. Maddesine göre, KGEK'e üç şekilde başvuru yapılabilir: elektron posta aracılığıyla, yazılı dilekçe ve tutanağa kaydedilen sözlü başvuru biçiminde (Örselli, 2010: 127).

Kamu çalışanlarının uymaları gereken etik davranış prensiplerini saptamak ve işleyişteki sorunları değerlendirmek için kurulmuş olan Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun görev ve yetkilerini şu şekilde sıralanabilir (<http://www.etik.gov.tr/kurul-hakkinda/>; KGEK, 2019b: 11):

- Kamu personellerinin vazifelerini yerine getirirken uymaları icap eden davranış ilkelerini düzenleyeceği yönetmeliklerle belirlemek ve uygulamaları gözetmek,
- Etik davranış prensiplerinin çiğnendiği iddiasıyla resen ya da yapılacak başvurularla alakalı gerekli inceleme ve araştırmayı yapıp, sonucunu ilgili makama bildirmek,
- Kamuda etik davranış kültürünü yerleştirmek, geliştirmek ve kalıcılığının sağlanması için çalışmalar/araştırmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda gerçekleştirilecek çalışmalar/araştırmalara destek olmak,
- Hediye alma yasağının kapsamını belirlemek.

Hediye alma yasağının kapsamını belirlemeye ve minimum genel müdür ya da denk düzeydeki üst düzey kamu çalışanlarınca alınan hediyelerin listesini lüzumu halinde her takvim yılı sonunda bu personellerden talep etme yetkisine sahip olan kurul, gerek duyduğu durumlarda 3628 sayılı Kanuna ve Etik Yönetmeliğine göre verilen mal bildirimlerini de inceleyebilmektedir (KGEK, 2019b: 11). Ayrıca mal bildirimlerindeki malûmatların doğruluğunu teyit etmek için ilgili kişi ve kuruluşların (bankalar ve özel finans kurumları vb.) kurulun istediği bilgileri en geç otuz gün içerisinde kurula bildirmekle yükümlü oldukları da 3628 sayılı Kanun ile hükme bağlanmıştır (Md. 9; Yüksel, 2005: 351-352).

Kurul'un yetkileri ise, bilgi ve belge istemek, inceleme ve araştırma yapmak ve görüş bildirmektir. Bakanlık ve diğer kamu kurumları Kurul'un başvuru konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgeleri geciktirmeden vermek zorundadır. Kurul'a etik dışı davranışlar hakkında resen veya yapılacak başvuruları inceleme ve araştırmalara esas olmak üzere gerekli yetkili makamlar kanalıyla kurum ve kuruluşlardan bilgi ve belge toplayabilmektedir. Kurul, inceleme ve araştırmalarını etik davranış ilkelerinin ihlal edilip edilmediği çerçevesinde yürüterek en geç üç ay içinde sonuçlandırmak zorundadır. Ayrıca Kurul, kurum ve kuruluşların, etik davranış ilkelerini uygulamada

karşılaştıkları sorunlara yönelik görüş bildirme yetkisi bulunmaktadır (Baytemir, 2013: 76).

3.3.4. Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun Kararları

Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından 5176 sayılı Kanun ve bu Kanuna dayanılarak çıkarılan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik gereğince, başvuru üzerine veya resen yürütülen inceleme ve araştırma sonucunda elde edilen bilgi ve belgeler ile hakkında inceleme yapılan kamu görevlisinin savunmasının değerlendirilmesi sonucunda iddia konusu tutum veya davranışın etik ilkelere aykırı olup olmadığı yönünde karar verilmektedir. Kurul tarafından 2020 yılına kadar geçen sürede iki bin üç yüzden fazla inceleme yapılmış ve bu incelemeler sonucunda bağlayıcılığı bulunmayan farklı kararlar alınmıştır. Tablo 3,1’de söz konusu kararlar ve onların sayısı bulunmaktadır.

Tablo 3.1. Kamu görevlileri etik kurulu kararları

KARAR TÜRÜ	KARAR SAYISI
Etik ihlal kararları	97
Etik ihlalin bulunmadığına dair karar	296
Karar verilmesine yer olmadığına dair karar	35
Usulden ret kararları	1713
Yargıya intikal nedeniyle incelenemezlik kararı	206
TOPLAM	2.347

Kaynak: T.C. Kamu Görevlileri Etik Kurulu.2019 Yılı Faaliyet Raporu. Ankara, 2020, s.20

Bu kapsamda iddia edilen tutum ve davranışın etik dışı olduğu tespit edildiğinde, soruşturmaya konu olan davranışı sergileyen kamu görevlisinin “etik dışı” hareket ettiğine karar (etik ihlal kararı) verilir.

İnceleme sonucunda kanaat oluşturacak düzeyde bilgi ve belgenin bulunmaması veya şikâyet edilen kamu görevlisinin sorumlu olmadığına anlaşıldığında, “etik ilkelere aykırılık yönünden karar verilmesine yer olmadığına dair” karar verilmektedir.

Soruşturma konusu olayla ilgili olarak şikâyetinde bulunulan kamu görevlisinin tutum veya davranışının etik ilkelere aykırı olmadığı sonucuna ulaşıldığında “etik ilkelere aykırılık bulunmadığına” (etik kural ihlali olmadığına) karar verilir.

Başvuru, “başvurunun usul yönünden reddedilmesine” neden olacak aşağıdaki nedenlerden birini taşıması halinde geri çevrilmektedir: başvuranın adı-soyadı ve adresinin

yer almaması, iddia konusu olayın (tutum veya davranışın) açık ve somut bir şekilde belirtilmesi durumlarında.

İddia konusunun mahkemelere yansması halinde 5176 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin son fıkrası uyarınca iki ihtimal bulunmaktadır. Başvuru sırasında adli mercilerde konuyla ilgili açılmış bir dava bulunduğu tespit edilirse, başvuru yargı organlarına yansıdığı şekliyle usule sebepler yönünden reddedilir. Ancak, başvurunun usule gerekçeleri karşıladığı tespit edildikten sonra, inceleme sürecinde konunun yargı sürecine yansıdığının tespiti halinde de "incelemenin durdurulmasına" karar verilir.

Kurul'a yapılan başvurular içinde en fazla ihlal edilen etik davranış ilkeleri ise "Dürüstlük ve Tarafsızlık" ile "Saygınlık ve Güven" olmuştur. 2008-2019 yıllarında her iki ilkenin ihlal edilmesi gerekçesiyle yapılan başvuru sayısı 68 olarak gerçekleşmiştir (Kamu Görevlileri Etik Kurulu (2020), <http://www.etik.gov.tr/wp-content/uploads/2020.01.2005-2020basvuruistatistikleri.pdf>). Görüldüğü üzere yolsuzluk, rüşvet gibi daha somut kanıtlara dayalı etik dışı ihlallerle ilgili başvurulardan ziyade, dürüstlük ve tarafsızlık, saygınlık ve güven gibi etik ilkelerin ihlali nedeniyle başvurular daha büyük çoğunluk oluşturmıştır. Adı geçen etik ilkelerin ihlali aslında, söz konusu ihlallerin yaşandığı kamu kurumuna olan güven ve itimadı da olumsuz yönde etkilemektedir.

3.3.5. Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun Yaptırım Mekanizmaları

Öncelikle belirtilmesi gereken husus Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun aldığı kararların tavsiye niteliğinde olmasıdır. Yapılan başvurulara dayanarak başlatılan inceleme ve araştırmalar, Yönetmelik'te düzenlenen etik davranış ilkelerinin ihlalinin gerçekleşip gerçekleşmediği esasında yürütülmekte ve üç ay zarfında bir sonuca varılmaktadır. Re'sen inceleme yetkisine de sahip olan KGEK 'in aldığı kararlara karşı yargı yolu her zaman saklı tutulmaktadır. Kurul inceleyerek karara bağladığı başvurularla ilgili aldığı kararı başvurana, hakkında karar alınan kamu çalışanına, onun görev yaptığı kamu kurumuna ve Cumhurbaşkanlığı makamına gönderilmektedir.

Kurul'un aldığı kararların yaptırım gücüne daha yakından bakılacak olursa, öncelikle belirtmek gerekir ki, 5176 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinin üçüncü fıkrasında, etik ihlal kararlarının Resmi Gazete 'de yayınlanarak kamuoyuna duyurulmasını düzenleyen hükmü, Anayasa Mahkemesi tarafından, Anayasa'nın 2. maddesi ile "Kişinin dokunulmazlığı, maddî ve manevî varlığı" başlıklı 17. maddesine aykırı olarak iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi, gerekçe olarak ise idari yargı sürecine açık olan bu tür

eylemlerin kesin yargı hükmüne bağlanmadan Resmi Gazete’ de yayınlanması, kamu görevlisinin herkese teşhiri anlamına geldiğini göstermiştir (Anayasa Mahkemesi’nin 04.02.2010 tarih ve E: 2007/98, K: 2010/33 sayılı kararı). Aslında ise Kurul’un aldığı kararların bir anlam ifade etmesi için, söz konusu kararların kamuoyu tarafından bilinmesi ve kınanma gibi manevi bir yaptırıma dönüşmesi ile mümkündür. Böylelikle etik dışı davranışlara, kamuoyunda tepkisinin oluşması, bu tür davranışlara karşı toplumda duyarlılık oluşturacak, bu tepki kamu görevlilerinin benzer eylemlere başvurmaları hallerinin azalmasını sağlayacaktır. Ayrıca bu tür davranışların doğal karşılanıyor olmasının önüne geçilecektir (Köprü, 2007: 114). Kamusal tepkinin yasal boşlukların yerini doldurması hususundaki işlevi dikkate alındığında Kurul kararlarının kamuoyuna duyurulması büyük önem taşımaktadır (Altun ve Kuluçlu, 2005: 48). Dolayısıyla, Anayasa Mahkemesi’nin verdiği bu karar, Etik Kurul’un aldığı kararları gizli hale getirmenin yanı sıra, tamamen işlevsiz hale dönüştürmüştür.

Bunun üzerine Kurul tarafından alınan 2011/14 sayılı İlke Kararı ile kurum ve kuruluşlarda etik davranış ilkelerine saygılı bir kurum kültürü oluşturmak, etik bilincini arttırmak, etik ihlallerin önlenmesini sağlamak ve ilgililerin bilinçlenmesini temin etmek maksadıyla; Kurulun verdiği etik ihlal kararları ile uygun gördüğü diğer kararların, isim, açık unvan ve yer belirtilmeksizin Kurul’ un resmi internet sitesinde yayımlanmasına karar verilmiştir. Kurul’un aldığı bu kararla, Anayasa Mahkemesi’nin karar gerekçesinde üzerinde ısrarla durduğu “teşhir” konusunun sakıncalarını da giderecek bir yaklaşımı barındırmakta olup, mevcut mevzuat çerçevesinde ihlal kararlarının, kişi isimleri ve yer adları gizlenerek Kurul’un resmi internet sayfasında yayımlanması en makul yol olarak belirlenmiştir (Aydın ve Barutçu, 2016:171).

Kurul’un 2015 yılında aldığı dokuz adet kararı resmi internet sitesinde yer almış, fakat daha önceki yıllarda alınan kararlara yer verilmemiştir. Hâlbuki on yıllık faaliyeti döneminde (2005-2015 yılları) Kurul, yetmiş bir etik ihlal kararı almıştır. (Kamu Görevlileri Etik Kurulu Faaliyet Raporları, www.etik.gov.tr).

KGEK’ya yapılan başvurular ve alınan etik ihlal kararlarının dağılımı Tablo 3,2’de görülmektedir.

Tablo 3.2. Kamu görevlileri etik Kurulu'na yapılan başvuru ve etik ihlal kararlarının yıllara göre dağılımı (2010 sonrası)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Toplam
Yıllara göre başvuru sayısı	305	243	326	218	126	145	126	126	132	1747
İncelenen başvuru sayısı	75	64	83	44	36	39	22	50	18	431
Etik ihlal kararı verilen başvurular	9	10	9	6	7	5	5	6	3	60

Kaynak: Kamu Görevlileri Etik Kurulu (2020). (<http://www.etik.gov.tr/wp-content/uploads/2020.01.2005-2020basvuruistatistikleri.pdf>).

Tablo 3,1'den anlaşıldığı üzere Kurul'a 2011 yılından itibaren yapılan başvuru sayısında genel bir düşüş eğilimi göze çarpmaktadır. 2013 yılı hariç, diğer yıllarda düşüş eğilimi devam ederek, 305'ten 132'ye gerilemiştir. Söz konusu düşüş eğilimi incelenen başvurular ve etik ihlal kararı verilen dosya açısından da geçerlidir. Bu durum iki açıdan yorumlanabilir. Öncelikle, Kurulun etkinliği giderek artmış ve verilen kararların etik dışı davranışların sayısında azalmaya yol açtığı söylenebilir. Diğer açıdan ise, Kurul'un etkinliğinin azalması ve başvuru sayısında giderek düşüşe neden olmasıdır. Burada belirtilmesi gereken önemli bir husus, kurulun aldığı kararların tavsiye niteliğinde olması her hangi bağlayıcılığının bulunmamasıdır.

3.3.6. Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Kanuna Yönelik Bazı Eleştiriler

Kamu Hizmeti Etik Kurulu'nun Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la ilgili eleştirilerden biri, bazı devlet memurlarının yararına sunduğu muafiyetlerdir ki, bu muafiyetler soru işaretlerinin oluşmasına neden olmaktadır. Yasanın kapsamı dışında kalan kişi ve kurumlar ise şöyledir: Cumhurbaşkanı, TBMM üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri mensupları, yargı mensupları ve üniversite çalışanları. Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensuplarının kendi mekanizmalarına sahip oldukları ve üniversitelerin ayrı bir dokusu ve özerk yapıya sahip oldukları için kapsam dışı bırakıldığı söylenmektedir. Etik Kurul tarafından verilecek kararların mahkeme kararı olmadığı için hiçbir yaptırıma sahip olmaması, bu nedenle kapsam dışında tutulan kişi ve kurumların Kanun'un kapsamı içine dâhil edilmesinin hiçbir sakınca doğurmadığı söylenmektedir (TÜSİAD, 2005b: 4).

Avrupa Komisyonu tarafından 2009 yılında hazırlanan bir raporda, Türkiye'nin 2008 yılında AB'ye katılım sürecinde kaydettiği ilerlemeye dikkat çekmiştir. Bu raporda, Kamu

Görevlileri Etik Kurulu, kamu yönetiminde etik alanındaki gelişmelere ve bu konuda yapılması gereken hususlara da yer vermektedir. Kurulla ilgili raporda şu tavsiyeler yer almıştır: “2009 yılında, Kamu Görevlileri Etik Kurulu ilk kez, seçilmiş belediye başkanı ve kamuya ait şirket yöneticilerini de kapsayan dört karar yayımlamıştır. Fakat etik davranış kurallarının askeri personeli, yargı mensuplarını ve akademisyenleri de kapsamı konusunda hiçbir ilerleme kaydedilmemiştir” (European Commission, 2009: 70).

Hukukta etik ilkelerin bulunmaması ve “etik” kelimesinin belirsizliği nedeniyle öznel ve keyfi değerlendirmeler yapmak mümkün olup, uygulamada çok ciddi sorunlarla karşılaşmaktadır. Etik ve davranış kuralları, temel kıstaslar ve değerler belirlenmeksizin, bütünüyle oluşturulacak kurulun ve geliştirilecek düzenlemelerin inisiyatifine bırakılmıştır. Böylece yasadan beklenen sonuca ulaşamayabilir. Kurul üyelerinin Bakanlar Kurulu tarafından seçilmesi ile yönetim kurulunun yürütmeden bağımsız olmaması ve objektif kararlar alamaması Kanun’a yöneltilebilecek eleştirilerden biridir. Yönetim Kurulu üyelerinin nitelikleri uygulama alanında yeterli olmakla birlikte, etik ilkelerin belirlenmesi açısından yeterli olmayabilir, bu nedenle etik ilkelerin belirlenmesi için bir danışma kurulunun oluşturularak, Kurul’a yol gösterici olması sağlanabilir.

Kurul üyelerinin görev süresinden önce azledilmemeleri, yönetim kurulu üyelerinin özerkliğini güvence altına almış görünse de, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin yerine Bakanlar Kurulu tarafından atanmaları ve yeniden seçilmeleri, kurulun özerkliğini sarsan bir durumdur (TÜSİAD, 2005a: 19). Üst düzey bürokrasinin denetlenememesinin en önemli nedenlerinden biri, üst düzey bürokratların siyasi otoriteler tarafından atanmasıdır. Bunu önlemek için oluşturulan KGEK ise yine siyasi otorite tarafından atanmaktadır (Arap ve Yılmaz, 2006: 58).

Görünen o ki, eleştirilerin çoğu Kurul’un yapısı ve yargı yetkisinin sınırları üzerinde odaklanmaktadır. Bu bağlamda, Kurul’un tam bağımsız olmadığı için objektif kararlar alamadığı yönünde eleştiriler bulunmaktadır. Kurul’un hazırladığı yasa tasarısından da görüldüğü üzere, KGEK’in kendisi de tam bağımsız bir yapıya sahip olmak istemektedir. Bu doğrultuda kanun değişikliklerinin uygulanması ve Kurul’un daha bağlayıcı ve caydırıcı kararlar almasına zemin oluşturulmalıdır. Böylece, Kurul’un temsili olmaktan çok, daha işlevsel, etkin hedeflere odaklanması sağlayacaktır.



4. AZERBAIJAN KAMU YÖNETİMİNDE ETİK ANLAYIŞI

4.1. Azerbaycan'da İdari Yapı

Azerbaycan'ın idari yapısı Türkiye Cumhuriyeti'nin idari yapısından son derece farklılık göstermektedir. Yapısal olarak daha basit görünüme sahip olduğu kadar, yetki paylaşımı konusunda ise merkezden yönetim ve onun taşra gerçekleştirmektedir. Bu durum halka hesap verebilirliği ortadan kaldırdığı için, hizmetlerin kalitesi ve seviyesi son derece aşağı düzeyde kalmaktadır.

4.1.1. Azerbaycan'ın Siyasi Yapısı

Bağımsızlığın ilk yıllarında (1991-1993) Azerbaycan'ın devlet siyaseti genel olarak geçici çözüm sağlayan kararlardan oluştuğundan, dünya ülkelerinin Azerbaycan'la ilişkileri de günlük karakter taşımaktaydı. Bağımsız bir devletin en temel özelliklerinden biri olan Anayasa henüz mevcut değildi, yasama meclisi mevcut değildi, kamu yönetiminin, vatandaş-devlet ilişkilerinin, siyasi kurumların çalışmalarını düzenleyen mevzuat henüz hazırlanmamıştır. Tüm bu belirsizlik ve ülke içinde başlayan iç savaş, yönetimde anarşi 1993 yılında siyasi yönetimin ciddi krizle karşı karşıya kalmasına ve tam çökmesine neden oldu.

Aynı yıl, Haydan Aliyev'in yönetime gelmesi ile Azerbaycan'da yapılanması ile yerinden yönetim arasında yetki paylaşımında karmaşıklığın olduğu açıkça görülmektedir. Örneğin, Türkiye'de halka hizmeti, seçmenlerin oyları ile belirlenen belediyeler sağladığı halde, Azerbaycan'da belediyelerin yetkileri son derece kısıtlıdır, belediyelerin sağlaması gereken hizmetleri merkezden atanan icra hâkimleri

Tüm alanlarda devletin yeniden yapılanması süreci başladı. Devletin yapılandırılmasının önemli bir kısmını oluşturan siyasi düzenin yeni dönemin koşullarına uygun olarak yeniden tesis edilmesi, demokratik yönetimin ve rejimin oluşturulması ve tüm bunların ülkenin hazırlanacak yeni anayasasına dâhil edilmesi da bu döneme rastladı.

1995 yılının 12 Kasım tarihinde Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Anayasası halk oylaması ile kabul edildi ve çok partili bir sisteme dayalı olarak yapılan genel seçimlerle Parlamento çalışmalarına başladı. Böylece ülkenin siyasi sisteminin oluşumu yasal açıdan sonlanmış bulunmaktadır (Hasanov, 2007: 44).

Azerbaycan Anayasası'na göre Azerbaycan devleti demokratik, laik ve merkeziyetçi bir Cumhuriyet'tir. Azerbaycan yönetiminde kuvvetler ayrılığı prensibi benimsenmiş olup; yasama yetkisi Milli Meclis'e, yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı'na, yargı yetkisi ise bağımsız mahkemelere aittir. Azerbaycan'ın yönetim şekli, başkanlık sistemine dayalı cumhuriyetin parametrelerini karşılamaktadır (Şiraliyevve Ahmedov, 1997: 161). Azerbaycan Cumhurbaşkanı, genel ve doğrudan katılıma gerçekleştirilen seçimle beş yıl süre ile seçilirdi. Fakat 26 Eylül 2016 tarihinde Azerbaycan Anayasası'nın 29 maddesinde toplam 44 değişiklik yapılmasını içeren anayasa değişiklik paketi referanduma sunulmuş ve tamamı kabul edilmiştir. Söz konusu değişikliklerle, Cumhurbaşkanı'nın görev süresi 5 yıldan 7 yıla uzatılmış, ayrıca Cumhurbaşkanı Yardımcısı kadrosu ihdas edilmiştir.

Aslında 2002 ve 2009 yıllarında da referandum ile Azerbaycan Anayasası'nın bazı maddeleri değiştirilmiştir. Üçüncü referandum ise 26 Eylül 2016 yılında yapılmış ve 23 maddede değişikliğe gidilmiş, 6 yeni madde eklenmiştir. Bu değişikliğin en önemli kısmı ise Azerbaycan Cumhurbaşkanı Birinci Yardımcısı ve Cumhurbaşkanı yardımcıları görevlerinin tahsis edilmesidir. Bu makamlara atamalar Cumhurbaşkanı tarafından yapılmakta ve görevden alınmaktalar (Azerbaycan Anayasası, 2018: mad.103).

Anayasa ile Cumhurbaşkanı'na geniş yetkiler verilmiştir. Cumhurbaşkanı hem devletin hem de hükümetin başıdır. Yürütme yetkisi kendisinde toplanmıştır. Fakat hükümetin çalışmalarını Başbakan koordine etmektedir. Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve Parlamento'nun görüşü alınmaktadır. Parlamentoda iki defa olumsuz görüş bildirirse, Cumhurbaşkanı üçüncü kez meclisin görüşüne başvurmadan, Başbakanı doğrudan atama yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanı Bakanlar Kurulu'nu görevden alma yetkisine sahiptir. Merkez ve yerel icra hâkimlerini atar, görevden alır, devlet bütçesini onaylaması için Milli Meclis'e gönderir. Milli Meclis'te yasa teklifi verme yetkisi bulunmaktadır.

Yasama yetkisi Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclis'inde bulunmaktadır. Meclis'in çalışmaları ve yetkisi iki yönde gerçekleşmektedir. Birincisi, Milli Meclis geniş konular bütünü ile ilgili genel kuralları belirliyor. Söz konusu kurallar çerçevesinde yürütme somut yönetim işlevini gerçekleştiriyor. İkincisi ise, Milli Meclis'in doğrudan çözüme kavuşturduğu konular (Seyidov, 2009: 207-208). Daha geniş bir

şekilde bakılırsa, Milli Meclis'in yetkileri aşağıda belirtilmiş önemli konuları kapsamaktadır.

Azerbaycan Anayasası'nın 95. maddesine göre, Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi'nin başlıca yetkileri: Milli Meclis'in yönetimi, Cumhurbaşkanı'nın görüşüne sunduğu konularda görüş belirtmek, başka devletlerde Azerbaycan Cumhuriyeti diplomatik misyonunun oluşturulması, devletlerarası antlaşmaları onaylamak ve feshetmek, devlet başkanının önerisi ile insan haklarına uyulmasını denetlemek için kamu denetçisi seçmek, devlet bütçesini onaylamak, devlet başkanının talebiyle savaş kararı almak ve barış antlaşmasını onaylamak, Anayasada belirlenmiş bazı durumlarda Cumhurbaşkanı'nın kararlarını onaylamak, Bakanlar Kurulu'na güvenoyu vermek, başbakanın atanmasını onaylamak, Azerbaycan Cumhuriyeti askeri doktrinini onaylamak, Cumhurbaşkanı'nın yazılı önerisi ile Anayasa Mahkemesi, Yüce Mahkeme ve Uyuşmazlık (Apelyasiya) Mahkemesi yargıçlarını atamak, Anayasa Mahkemesinin yazılı talebi ile Cumhurbaşkanı'nı görevden uzaklaştırmak, Cumhurbaşkanı'nın onayı ile Cumhuriyet Başsavcısını atamak ve görevine son verilmesini onaylamak, Cumhurbaşkanı'nın onayı ile Merkez Bankası'nın başkan ve yönetim kurulu üyelerini atamak ve görevlerine son vermek, yerel yönetimlerin çalışmalarını denetlemek, referandum ve af kararları almak vs. (Azerbaycan Anayasası, 2018: mad.95).

Yargı erki, Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi, Yüksek Mahkeme (Yargıtay) ve İktisat Mahkemesi'nde toplanmıştır. Cumhurbaşkanı'nın tavsiyesi üzerine Milli Meclis tarafından atanan 9 yargıçtan oluşan Anayasa Mahkemesi tarafından kabul edilen kanunlar ve yasal belgelerin anayasaya uygunluğunu belirlemekte, aynı zamanda farklı devlet kurumlarının ve üst düzey yetkili yöneticilerin karar ve eylemlerinde yetkilerini aşp aşmadığını kontrol eder.

Yüksek Mahkeme, ölüm ve diğer cinayetlere, İktisat Mahkemesi ise iktisadi anlaşmazlıkları yasal çözüme kavuşturmak için yetkilidir.

Azerbaycan siyasi sistemine çok partililik hastır. Siyasi partiler yasama meclisinde temsil olunmak yolu ile devlet hâkimiyetinin gerçekleştirilmesi sürecine katılmaktalar.

4.1.2. Yürütmenin Yapısı

Azerbaycan’da Cumhurbaşkanı hem devleti hem de yürütmenin başıdır. Yürütmenin teşkilatı yapısı Cumhurbaşkanı’nın başkanlık ettiği merkezi yönetim, merkezi idarenin başkent dışında örgütlenmiş taşra birimleri ve yerel yönetimlerden oluşmaktadır. Nahcivan Özerk Cumhuriyeti de aynı yapılanma içinde bulunmakla birlikte, Nahcivan Meclisi’nin Başkanı Nahcivan Özerk Cumhuriyeti’nde en yetkili mercidir.

4.1.2.1. Cumhurbaşkanı

18 Ekim 1991 tarihinde yayınlanmış Azerbaycan Cumhuriyeti Devlet Bağımsızlığı Hakkında Anayasa Kanununda devletin yönetiminde kuvvetler ayrılığı ilkesinin esas alındığı belirlenmiştir. Kanunun 13. maddesinin üçüncü fıkrasında, “En yüksek yürütme yetkisi, Azerbaycan devletinin başı olan Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanına aittir” denilmektedir (Azerbaycan Cumhuriyeti Devlet Bağımsızlığı Hakkında Anayasa Kanunu, 1991: mad. 13). Buradan da görüldüğü üzere, yürütme erkinin devletin başı – cumhurbaşkanında toplanması, yönetimin yasama, yürütme ve yargı arasında doğru bölünmesini, yetkilerin ve sorunlulukların doğru tespit edilmesini gerektirmekteydi. Dolayısıyla en kısa sürede yeni bir anayasanın yazılmasını kaçınılmaz etmekteydi.

12 Kasım 1995’te referandumla kabul edilen Azerbaycan Anayasası’nın 8. Maddesi “Azerbaycan devletinin başı” adını taşımaktadır. Söz konusu maddede, “Azerbaycan devletinin başı Azerbaycan Cumhuriyeti’nin Cumhurbaşkanı’dır” denilmektedir. Anayasa’nın 7. maddesinin üçüncü fıkrasında ve 99. maddesinde “Azerbaycan Cumhuriyeti’nde Yürütme Erki Azerbaycan Cumhuriyeti’nin Cumhurbaşkanı’na aittir” cümlesi yer almaktadır (Demirov vd. 2010: 28) Anayasa’nın bu maddelerinden de açıkça anlaşıldığı üzere, Azerbaycan Cumhurbaşkanı hem devletin, hem de yürütmenin başıdır.

Azerbaycan Anayasası’nın 8. maddesinde de belirtildiği gibi, Azerbaycan devletini başı Azerbaycan Cumhurbaşkanı’dır. Cumhurbaşkanı ülke içinde ve dış ilişkilerde devleti temsil etmekte, Azerbaycan halkının birliğini yansıtmaktadır. Cumhurbaşkanı, devletin bağımsızlığının, toprak bütünlüğünün, Azerbaycan’ın taraf olduğu uluslararası antlaşmalara uyulmasının ve yargı erkinin bağımsızlığının garantörüdür.

Bunun yanı sıra, Anayasa'nın 7. ve 99. maddelerine göre Cumhurbaşkanı, yürütmenin başıdır (Azerbaycan Anayasası, 2018: mad. 7, 99). Yürütme yetkisini kullanan Cumhurbaşkanının yürütme yetkileri dört başlık altında toplanabilir:

- Parlamento'nun (Milli Meclis) çalışmaları ile bağlı yetkiler,
- Dış politika, milli güvenlik ve savunma alanındaki yetkiler,
- Hükümetin çalışmaları ile ilgili yetkiler. Bu yetkiler aşağıda sıralanmıştır:
 - Başbakanı atamak,
 - Bakanlar Kurulu'nun toplantılarını Başkanlık etmek,
 - Bakanları belirlemek ve görevden almak,
 - Bakanlar Kurulu'nun iş rejimini onaylamak,
 - Bakanlar Kurulu'nun sunduğu devlet bütçesini onaylamak için Milli Meclis'e göndermek,
 - Bakanlar Kurulu'nu istifaya göndermek.
- *Devlet kurumlarının çalışmalarını koordine edilmesi ile ilgili yetkiler. Bura dâhildir:*
 - Cumhurbaşkanı, yürütme organlarının Anayasa, kanun ve kararnamelerine aykırı kararlarını iptal eder,
 - Başkan, yürütme organı arasındaki anlaşmazlıkları çözmek için uzlaştırıcı yetkisini kullanır,
 - Vatandaşların hak ve özgürlüklerini, devletin hukuk ve bağımsızlığını ve devletin egemenliğini, toprak bütünlüğünü korumak için ek önlemler alır,
 - Referandum kararı alır,
 - Valileri atar ve görevden uzaklaştırır,
 - Vatandaşlık konularını çözüme kavuşturur,
 - Fahri diplomalar, fahri adlar verir.

4.1.2.2. Merkez yürütmenin yapısı ve çalışması

Merkez Yürütme organlarının yapısı ve çalışmaları 13 Şubat 2006 tarihinde Cumhurbaşkanı'nın Kararnamesi ile yürürlüğe giren “Merkez Yürütme Organlarının Nümunevi Yönetmeliği” ile düzenlenmektedir (Merkezi icra hâkimiyeti organlarının Nümunevi Esasnamesi, <http://www.e-qanun.az/framework/11856>)

Söz konusu Yönetmelik beş bölüm ve 23 maddeden oluşmaktadır. Genel müddealar kısmının birinci bölümünde Merkez yürütme kurumlarının çalışma alanları belirlenmiş, söz konusu kurumların çalışmaları sırasında Anayasa'yı, kanunları, cumhurbaşkanı emirlerini ve kararnamelerini, Bakanlar Kurulu'nun karar ve emirlerini, Azerbaycan'ın katıldığı uluslararası anlaşmaları ve işbu yönetmeliğe uyması gerektiği belirtilmiştir.

Merkezi Yürütme Kurulu kendi görev ve yetkilerini kullanırken diğer devlet kurumları, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları ile karşılıklı ilişkide faaliyet gösterir. Yönetmelikte yapılan değişiklikle, Merkezi Yürütme Kurulu'nun giderleri ve çalışmaları Azerbaycan Cumhuriyeti'nin devlet bütçesi ve yasada belirtilen diğer kaynaklar hesabına finanse edilir (Azerbaycan Gazetesi, 15 Mayıs 2009; Azerbaycan Respublikasının Kanunlar Topplusu, 2009: mad.323). Değişiklikten önce ise “devlet bütçesi ve mevcut yasalara aykırı olmayan kaynaklar” olarak geçmekteydi. Yönetmeliğin 6. Maddesine göre Kurul Bakü şehrinde bulunur.

Merkezi Yürütme Kurulu'nun çalışma alanları 7. Maddede düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, Kurul, kendi yetki alanında devlet siyasetinin oluşturulmasında yer alır ve bu siyasetin uygulanmasını sağlıyor. Yetkisi altında bulunan alanın gelişimini sağlıyor. Mevzuatta bulunan diğer yönlerde çalışmalar yürütür (Madde 7).

Yönetmeliğin 8. Maddesinde Kurul'un görevleri düzenlenmiştir. Devletin kalkınması için kabul edilmiş ve yürürlükte bulunan kalkınma plan ve projelerinin uygulanmasını sağlamak; diğer kamu yönetimi kurumlarının bu konuda çalışmalarını koordine etmek; Azerbaycan'ın imzaladığı uluslararası antlaşmaların uygulanmasını ve bu konuda kamu denetimini sağlamak, yasalarda öngörülen durumlarda ve biçimde lisans, izin veya diğer yasal belgeleri vermek (Halk Gazetesi, 24 Nisan 2018, Sayı 91; Azerbaycan Respublikasının Kanunlar Topplusu, 2018: mad.685); kendi yetkileri dâhilinde insan ve vatandaş hak ve özgürlüklerinin uygulanmasını sağlamak ve bu hak ve özgürlüklerin ihlalini önlemek vs. görevleri bulunmaktadır.

4.1.2.3. Nahcivan Özerk Cumhuriyeti'nin yönetim sistemi

Nahcivan Özerk Cumhuriyeti, Başkent Nahcivan ve 7 ilçeden - Şerur, Babek, Ordubad, Culfa, Kengerli, Şahbuz, Sederek'ten oluşmaktadır. Nahcivan'da beş şehir (Nahcivan, Ordubad, Culfa, Şerur ve Şahbuz), sekiz kasaba ve 207 köy bulunmaktadır (Nahcivan Muhtar Respublikası, https://nakhchivan.preslib.az/az_a1.html).

Nahcivan Özerk Cumhuriyeti Azerbaycan'ın terkinde özerk bir devlettir. 1995 Anayasası'na göre Nahcivan Özerk Cumhuriyeti Azerbaycan'ın ayrılmaz bir parçasıdır ve onun statüsü bu Anayasa ile belirlenir (Azerbaycan Anayasası, 2018: mad. 134-141).

Nahcivan Özerk Cumhuriyeti'nde yasama yetkisi Nahcivan Parlamentosu'nda yürütme yetkisi Nahcivan Özerk Cumhuriyeti Bakanlar Kurulu'nda, yargı yetkisi ise Özerk Cumhuriyetin mahkemelerinde bulunmaktadır. Azerbaycan Anayasası'na göre, Nahcivan Parlamentosu'nun Başkanı, Nahcivan'ın en yetkili kişisidir (Azerbaycan Anayasası, 2018: mad. 136).

Nahcivan Parlamento'su 45 milletvekilinden oluşmaktadır. Özerk Cumhuriyetin şehir ve ilçeleri icra hâkimlerince yönetilir. Bu yöneticiler, Nahcivan Parlamento Başkanının önerisi ile Azerbaycan Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve görevden alınmaktadır (Nahcivan'ın İdare etme Yapısı, http://ndn.az/nuh_management.php).

Nahcivan'da da, icra hâkimiyetlerine ek olarak belediyeler de bulunmakta ve halka bazı konularda hizmet sunmaktadır.

4.1.2.4. Yerel yönetimler

Azerbaycan Cumhuriyeti'nde yerel yönetim işlevini gören belediyelerle ilgili düzenleme 1995 Anayasası'nda mevcut olmuştur. Anayasa'nın IV. Bölümü bir bütün olarak yerel yönetimlere ayrılmıştır. Bu bölümde belediyelerin çalışmalarının düzenlenmesi, yapısı, yetkileri, kararların uygulanmasına ve özerkliğinin güvencesine ait maddeler (142.-146. maddeler) bulunmaktadır. 142. maddede Azerbaycan'da yerel yönetim yetkisinin seçimle oluşturulan belediyelerde toplanacağı düzenlenmiştir. Belediye seçimleri ve belediyelerin statüsü yasayla belirlenir. Anayasa'nın 143. maddesine göre ise, belediyeler kendi işlevini

toplantılar, daireler ve diğer komisyonlar aracılığıyla yürütür (Azerbaycan Anayasası, 2018, mad. 142-143).

Azerbaycan'da ilk belediye seçimleri 1999 yılında yapılmıştır. İlk aşamada ülkede 2.669 belediye bulunduğu halde, daha sonraki seçimlerde (2009 Belediye seçimlerinde) 2.757'ye yükseltilmiştir. Belediyelerin küçük olması, yönetim maliyetlerinin yüksek olması, mali kaynakların parçalanması, insan kaynaklarının az gelişmiş olması, perakendecilik, yerel kaynakların verimsiz kullanılması yerel yönetimlerin güçlendirilmesini engellediği için, 2009 yılında belediyelerle ilgili yeni düzenlemeler getirilmiştir. Milli Meclis tarafından kabul edilen ilgili kanunlardan sonra ülke genelinde belediye sayısı 2757'den 1762'ye düşürülmüştür. Daha sonra Nahcivan Özerk Cumhuriyeti'nde bulunan belediyelerin birleştirilmesi sonucunda bu bölgede belediyelerin sayısı 215'ten 171'e düşmüştür. Sonuç olarak, ülke genelindeki birleşmeler sonucunda yerel yönetimlerin sayısı 2.757'den 1.718'e düşürülmüştür (Yusifov vd. 2016: 170). Birleşme sonucunda ülke genelinde 1.044 belediye azaltılmış ve 5 yeni belediye oluşturulmuştur. Bu ise belediyelerin 1.039 veya %38'lik bir azalması anlamına gelmektedir.

Belediyelerin yetkileri Anayasa'nın 144. maddesinde belirtilmiştir (Azerbaycan Anayasası, 2018: mad. 144). Bunlar:

- Belediye üyelerinin yetkilerinin tanınması, kanunla öngörülen hallerde yetkilerinin sona ermesi ve yetkilerinin ellerinden alınması;
- Belediye yönetmeliklerinin onaylanması;
- Belediye başkanının ve yardımcılarının, daimi ve diğer komisyonların belirlenmesi;
- Yerel vergi ve ücretlerin belirlenmesi;
- Yerel bütçenin onaylanması ve bütçe harcamalarına ait raporların onaylanması;
- Belediyeye ait taşınır ve taşınmaz mülkün satılması, kiralanması ve üçüncü kişilerin bu mülkle ilgili karar alma yetkisinin tanınması yönünde karar kabul etmek;
- Yerel sosyal yardım ve sosyal kalkınma programlarının benimsenmesi ve uygulanması;

- Yerel ekonomik kalkınma programlarının kabul edilmesi ve uygulanması;
- Yerel çevre programlarının kabul edilmesi ve uygulanması,

Azerbaycan’da bugüne kadar, yerel yönetimlerle ilgili birkaç kanun kabul edilmiştir. Örneğin, Belediyelerin Statüsü Kanunu, Belediyelerin Mali Yapıları Kanunu, Yerel Vergiler ve Ödemeler Kanunu, Belediye topraklarının Yönetimi Kanunu vs. bunlardan bazılarıdır (Aliyeva, 2020: 33).

Belediyelerin Statüsü Kanunu, yerel yönetim görevini gerçekleştiren belediyelerin oluşturulmasının ilkeleri, rolü, yerel yönetimlerin yasal, ekonomik ve mali temelleri, onun uygulanması için kamu güvencesi gibi meseleleri düzenlemektedir (Yusifov vd. 2016: 171). Yasa’ya göre, yerel yönetimler vatandaşların faaliyetinin öyle bir yapısıdır ki, bu yapı vatandaşlara yasal çerçevede yerel öneme sahip konuları bağımsız ve özgür bir biçimde çözüme kavuşturmak hakkından yararlanmak ve yerel halkın çıkarları doğrultusunda kamu hizmetlerinin bir kısmını gerçekleştirmek olanağı sağlamaktadır. Bu hukuku, yasayla belirlenmiş bir biçimde genel, eşit, doğrudan seçim hakkı temelinde özgür, bireysel ve gizli oy yöntemi ile belirlenmiş belediye üyelerinden oluşan temsili genel kurumlar (belediyeler) veya vatandaşların katıldığı oturumlar gerçekleştirirler. Söz konusu yasaya göre, belediyeler yasayla belirlenmiş arazi dâhilinde yerel yönetim biçimidir. Belediyelerin kendi mülkiyeti, yerel bütçesi ve seçimle oluşturulmuş genel kurulu bulunmaktadır.

Azerbaycan’da yerel özyönetim sistemi tek kademelidir ve idari-bölge biriminin (köy, yerleşim, ilçe, şehir), bölgesel büyüklüğü, finansal potansiyeli ve nüfusu ne olursa olsun, eşit haklara ve eşit yetkilere sahiptir. Belediyeler arasında tahakkuk yoktur. Organları eşit derecede bağımsızdır, bağımsız mali kaynaklara sahiptir, aynı yetkiye sahiptir, mülklerine özgürce sahip olma ve tasarruf etme hakkına sahiptir, bağımsız kararlar alır ve nihayetinde ülke çapında yapılan seçimler sonucunda oluşur. Ülkemizde belediyelerin oluşumu için toprak ve nüfus esaslı bir şart değildir. Nüfus sadece belediye meclisi sayısı açısından önemlidir. Böylece, Seçim Kanununun gereklerine göre nüfusa bağlı olarak belediye üye sayısı aşağıdaki tablodaki gibidir.

Tablo 4.1. Belediye üyelerinin nüfusa göre dağılımı

Nüfus	Belediye üye sayısı
0–500	5
500–1,000	7
1,000–5,000	9
5,000–10,000	11
10,000–20,000	13
20,000–50,000	15
50,000–100,000	17
100,000–300,000	19

Kaynak: Azerbaycan Seçim Kanunu, Madde 210, <http://e-qanun.az/framework/46953>.

Belediyelerin karar alma mekanizması ise şöyle çalışmaktadır. Belediye Meclisi belediyelerin karar alma kurumudur (Belediye Hâkimiyeti, 2005: 4). Burada kararlar tartışılır ve karara bağlanır. Belediyelerin kararları belediye meclisi üyelerinin oy çokluğu ile alınır. Yerel halktan toplanan belediye vergileri ve ödemelerle ilgili kararlar ise belediye meclis üyelerinin üçte iki oy çokluğu ile kabul edilir.

Belediyeler, yerel öneme sahip sorunları çözüme kavuşturmak için yerel sosyal güvenlik ve sosyal kalkınma programları, yerel ekonomik kalkınma programları ve çevre programları geliştirir ve uygular.

Belediye hizmetleri, sosyal koruma ve sosyal gelişim programları, okul öncesi eğitim, eğitim, kültür, sağlık, konut ve konut dışı binaların bakımı ve kullanımı, hıfzı sıhhat tesislerinin açılması, bakımı ve geliştirilmesi, konut inşaatı, yerel su kaynaklarının kullanımı, su şebekesinin ve kanalizasyon altyapısının kurulması, bakımı ve geliştirilmesi, yakıt temini ve satışının yapılması, yerel yolların inşası ve bakımı, tören hizmetlerinin organizasyonu ve mezarlıkların korunması, yerel iletişim ve ulaşım sisteminin organizasyonu, ticaret, yemek ve ev hizmetleri için koşulların yaratılması, kültürel mekânların gelişimine yardım edilmesi, tarihi ve kültür mirasının korunması, enformasyon hizmetlerinin sağlanması, medya kurumlarının çalışması için gereken koşulların sağlanması, yetimlere, hastalara, yaşlılara, muhtaçlara, ebeveyn bakımından yoksun çocuklara, özel yeteneği bulunan çocuklara ek yardımın yanı sıra, beden eğitimi ve sporun teşviki, istihdam, işsizlerin kendi meslek alanına uygun işle temin edilmesi dâhil olmak üzere çok çeşitli alanları kapsar. Ekonomik kalkınma programları tarım, sanayi, iletişim, ulaşım gibi önemli alanları kapsamaktadır.

4.2. Azərbaycan'da Kamu Personelinin Görev ve Sorumlulukları

Kamu yönetimi, devlet politikasının uygulanması mekanizmasının önemli unsurlarından birini oluşturmaktadır. Devlet hâkimiyeti ve devlet yönetiminde önemli bir işleve sahip olmakla, kamu yönetimi önemli pratik özelliğe sahiptir.

Kamu yönetimi devlet, bürokrasi, devlet yönetimi ile karşılıklı ilişkide olmakla, siyasi sistemde kendine has görevleri üslenmektedir.

Kamu yönetiminin başarılı bir biçimde yerine getirilmesi, toplumda devlet ve yönetim ile ilgili olumlu izlenimin oluşmasına katkı sağlıyor. Bu anlamda kamu yönetiminin devletin amaç ve işlevlerinin gerçekleştirilmesindeki rolünün geliştirilmesi büyük önem taşımaktadır. Günümüzde kamu yönetiminin hem geliştirilmesi hem de bu konuda yeniliklerin yapılması son derece yaygınlaşmaktadır. Kamu yönetimi alanında uygulanan yenilikler bu alanın toplumun modern gelişim hızına ayak uydurmasını sağlayarak, kamu yönetiminin verimliliğini artırır ve vatandaş memnuniyetini yükseltir. Belirtilen konu günümüzde kamu yönetiminin güncel sorunları sırasında bulunmaktadır.

Devlet memurlarının, özellikle merkez yönetimde çalışan memurların yasal durumu genel olarak idare hukuku aracılığıyla düzenlenmektedir. Bu nedenle kamu yönetimi kavramının seçilmesinde öncelik onun daha ziyade devletin yasal kurumu olarak kabul edilmesine verilmektedir. Bu yaklaşımın doğruluğunu kanıtlayan en etkili unsur, her hangi bir devletin bütün teşkilatı yapısının ve kurumlarının faaliyetinin yasal dayanağa sahip olmasıdır. Doğal olarak, kamu yönetimi kurumu sadece uygun yasal dayanak üzerinde varlığını devam ettirir ve çalışmalarını gerçekleştirebilir, dolayısıyla bu yönetimin toplum için verimli olması mükemmel mevzuatın olması ile mümkün olabilir (Necefova <http://az.strategiya.az/news.php?id=130857>).

Modern demokratik toplumlarda kamu yönetiminin aşağıdaki ilkeleri mevcuttur: yeterlilik, kariyer, çeşitlendirme, eşitlik, güvence, tarafsızlık, hukuki tanıma, yeterli maaş (Kamu hizmetine egemen olan ilkeler nelerdir? <http://www.hukukitavsiyeler.com/2015.07.21/kamu-hizmetine-egemen-olan-ilkeler-nelerdir>).

Kamu yönetimi kurumu devlet ve devlet yönetimi aparatının mahiyetinde kendini belli eden ve pratik olarak gerçekleşmesi ile örgütsel ve yasal olarak düzenlenen bir sistemdir (Атаманчук, 2008: 312).

Rus araştırmacısı V.M.Manoxin kamu yönetimi kurumunu “kamu görevinin oluşturulması sürecinde ve kamu görevlisinin üzerine konulmuş kamu hizmetinin teşkili sürecinde ve kamu görevlisinin sorumlu olduğu konuları çözüme kavuşturduğu zaman gerçekleşen ilişkileri düzenleyen hukuk normlarının toplamı” olarak karakterize etmektedir (Манохин, 1966: 25). Araştırmacı kamu yönetimi kurumunun düzenlediği toplumsal ilişkileri iki kısma ayırmaktadır. Birinci gruba, kamu yönetiminin oluşturulması sürecinde oluşan ilişkiler dâhildir. Bunlar:

- Kamu yönetiminde bir göreve hukuki statü belirlenirken, oluşan ilişkiler,
- Kamu yönetiminde göreve gelmek yöntemleri belirlenirken ve kamu yönetiminde yer almanın farklı koşulları ve kuralları oluşturulurken ortaya çıkan ilişkiler,
- Kamu yöneticilerinin hazırlanması, göreve başlaması, atanması ile ilgili oluşan ilişkiler.

İkinci gruba kamu yönetimi uygulamalarında oluşan ilişkiler dâhildir. Bunlar:

- Kamu personelinin çalıştıkları kamu kurumunda faaliyeti esnasında oluşan ilişkiler,
- Kamu personelinin görev yaptığı kurum dışında faaliyeti sırasında ortaya çıkan ilişkiler.

Günümüzde kamu hizmeti hukuk sistemi, kamu yönetimi sisteminin örgütlenmesi, kamu görevlisinin statüsünün, güvencesinin ve pratikte uygulanmasının, kamu hizmetinin sunulması sırasında oluşan ilişkilerin hukuki normlar sistemi olarak görülür (Старилов 1996: 16).

Belirtmek gerekir ki, kamu yönetimi, demokrasilerde daha fazla gelişmektedir. Şöyle ki, demokratik sistem, kamu yönetiminin kendi işlevlerini daha şeffaf bir şekilde gerçekleştirmesine, yeniliklere açık bir biçimde, devletin fonksiyonlarından hareketle yurttaşlara daha iyi hizmet vermesine olanak sağlamaktadır.

Kamu yönetiminin devletin amaç ve işlevlerinin gerçekleşmesindeki rolünden bahsederken, bu süreçte kamu personelinin de faaliyetine dikkat yetirmek gerekmektedir.

Kamu personeli ekonomik, sosyokültürel ve kamusal-siyasi alanlarda görev yapmakta, devletin güçlenmesi ve toplumda demokrasi ve hukuka dayanan reformların gerçekleştirilmesi için çaba harcamaktalar. Kamu görevlileri toplumsal

kalkınma için gerekli olan dayanakların oluşturulmasını sağlayan sosyal işlevleri yerine getirmekteler. Bu açıdan bakıldığında, onların çalışmalarını profesyonel olarak gerçekleştirilen sosyal faaliyet olarak karakterize etmek mümkündür. Başarılı bir kamu yönetimi mekanizması sosyal işlevlerin, kamu hizmetlerinin ustalıkla, şeffaflıkla, rahat ve etik normlar çerçevesinde gerçekleştirilmesi için kamu personelinin profesyonelliğinin sürekli olarak attırılmasını sağlamaktadır. Bunun sonucunda ise yönetim işlevleri uzmanlaştırılmış ve bütünleşmiş bir biçimde profesyonel kamu personeli tarafından başarıyla yerine getirilmektedir (Hüseynova, 2016: 7).

Azerbaycan Cumhuriyeti'nin mevzuatında belirtildiği üzere, kamu yönetimi 1995 Anayasası'na ve diğer yasalara uygun olarak devletin amaçlarının ve işlevlerinin gerçekleştirilmesi alanında kamu personelinin kendi görev yetkilerini yerine getirmesidir. Araştırmacı F.Babayev'e göre, söz konusu yaklaşımla hukukçu N.M.Korkunov'un kamu yönetimi kavramına verdiği tanım birbirine yakın olması ile dikkat çekmektedir. Babayev'e göre, kamu yönetimi N.M.Korkunov'un belirttiği kamu yönetimi faaliyetinin belirli konuların gerçekleştirilmesine yönelmiş, devlet adından yapılması zorunlu olan faaliyet olarak yok, bizzat devlet tarafından sunulması zorunlu olan tüm konuların yerine getirilmesine yönelmiş bir faaliyet türüdür. Başka bir ifade ile kamu yönetimi doğrudan devletle vatandaş arasında oluşan ilişkileri düzenleyen bir çeşit hukuki alandır (<http://lawyers.az/post/-dovlet-qullugu-ve-dovletin-demokratik-esaslari>).

Toplumun siyasal sisteminin en önemli unsuru olan devletin, kendi işlevlerini yerine getirme sürecinde kamu personelinin katılımının anayasal bir temeli vardır. Şöyle ki, Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası, kamu hizmetinin anayasal ilkelerini yansıtmaktadır. Anayasa'da Azerbaycan vatandaşlarına kamu yönetimine katılma ve görev yapma hakkı tanıyan ayrı bir madde bulunmaktadır. Anayasa'nın "Devletin idare olunmasında iştirak etmek hukuku" adlı 55. Maddesi'nin birinci fıkrasına göre, Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşlarının kamu yönetimine katılım hakkı bulunmaktadır. Bu haklarını doğrudan veya temsilcileri aracılığıyla kullanabilirler. İkinci fıkraya göre ise, Azerbaycan Cumhuriyeti'nin vatandaşları devlet kurumlarında çalışmak hakkına sahiptirler. Devlet kurumlarının yetkilileri Azerbaycan vatandaşları arasından belirlenirler. Yabancılar ve vatansızlar yasanın düzenlediği koşullar dâhilinde kamu görevlisi olabilirler (Azerbaycan Respublikasının

Konstitusiyası. 2018: mad.55) . Bu maddeden de anlaşıldığı üzere sadece vatandaşlar değil, yabancılar ve vatansızlar da Azerbaycan'da kamu yönetimine katılabilirler ve devlet memuru olabilirler. Kamu kurum ve kuruluşlarında yönetici olmak için ise mutlaka Azerbaycan vatandaşı olmak önkoşulu bulunmaktadır.

Devlet hâkimiyeti ile kamu hizmeti arasındaki ilişki, anayasa ve normatif yasal düzenlemeler tarafından belirlenir. Devlet, toplumun yasal ve meşru otoritesi olduğu için, kendi görev ve işlevlerini devletin öncülüğünde ve kamu yönetimi aracılığıyla yürütür. Kamu yönetimi, devletin siyasi kısmına değil, idari kısmına aittir. Devlet, siyasi pozisyonlara sahip bir siyasi elit tarafından yönetilir ve kamu yönetimi ise onun temel mekanizması olan kamu personeli aracılığıyla uygulanır. Bütün bunlar, siyasi iktidar, kamu yönetimi ve kamu hizmeti arasındaki ilişki ve etkileşimin mantıksal sonucunu göstermektedir. Dolayısıyla kamu hizmetinin devlet sistemindeki yeri ve rolüne bağlı olarak toplumun etkinliği sağlanmaktadır. Devlet memuruna devletin amaç ve işlevlerini yerine getirme yetkisi (güç, zorlama, tahrik, yetki) verilir ve bunun sonucunda devlet-memurluk ilişkileri oluşur, devlet bu ilişkilerin öznesi olur, iradi özellikleri öne çıkarır, zorunluluk ve cebre dayılı mekanizma çalışmaya başlar.

Böylece, kamu yönetimi kamu otoritesini yerine getiren sosyal, hukuki ve örgütsel yapı olmakla, devlet otoritesinin diğer kurumların oluşması, işlevlik kazanması ve geliştirilmesi mekanizması gibi işlevler görür (Rzayev, 2011: 342).

Toplumsal yaşamın tüm alanlarında olduğu gibi, kamu yönetimi alanında, aynı zamanda kamu hizmetinde de sürekli yenilikler dikkat çekmektedir. Özellikle, günümüzün hızlı gelişim koşullarında, tüm alanlarda yaşanan gelişmeler, yenilikçi, değişiklikler kamu hizmetinde de kendini belli etmektedir.

Bugün kamu yönetimi sisteminde kendini belli eden modernleşme süreci, çağdaş, vatandaş tabanlı, vatandaş memnun eden hizmet sisteminin oluşturulmasını kaçınılmaz kılmıştır. Özneliği ortadan kaldırmak için katı düzenlemelere dayanan geleneksel modellerin aksine, yeni yönetim modelleri şeffaflığı artırmaya odaklanıyor (<http://www.azerbaijan-news.az/view>).

Kamu hizmeti alanında uygulanan yenilikler, doğrudan devlet memurlarının gösterdikleri hizmetlere yansımakta ve verimliliğinin artmasında kendini belli etmektedir. Verimlilik, kamu kurumunun çalışmalarının kalitesini artırmakla,

vatandaşlara daha iyi hizmetlerin sunulmasına zemin oluşturur. Bu süreç, kamu yönetimi mekanizmasının daha da geliştirilmesine hizmet eder.

Kamu hizmetinin modern gelişim aşamasının önemli göstergelerinden biri, bu alandaki faaliyetlerin uzaktan sunulmasıdır. Günümüzde dünyanın gelişmiş ülkelerinin çoğu “e-devlet” hizmetleri sunmaktadır. Bu aktivite, esas olarak e-devletin tanıtılmasıyla kendini göstermektedir.

“Elektron hükümet” (e-Government) duruma göre, hükümetin faaliyetinin pratik yönlerini kapsamakta ve halkın gereken yönde kesin bilgilere ulaşmalarını, halk ile devlet kurumları arasında karşılıklı çalışma için gereken koşulların oluşturulmasını sağlamaktadır. Özellikle, sivil toplum kuruluşları ve iş dünyası ile kamu yönetimi kurumları arasında irtibatın geliştirilmesi ve temasların sıkılaştırılması e-devlet kuramının temel prensiplerinden biridir (Bhatnagar, 2005: 29).

Azerbaycan’da e-devletin temeli 2003 yılında koyulmuş ve Cumhurbaşkanının özel kararı ile onaylanmış Azerbaycan Cumhuriyeti’nin kalkınması için enformasyon iletişim teknolojileri üzerine Milli Strateji (2003-2012) atılmıştır. Milli Strateji’nin temel görevleri arasında e-devlet sisteminin oluşturulması da bulunmaktaydı. “Elektron Devlet” – çağdaş bilgi teknolojileri aracılığıyla kamu kurumları tarafından Azerbaycan’da yaşayan tüm vatandaşlara, tüzel kişilere, yabancılara ve vatandaşlığı bulunmayan kişilere bilgi ve e-hizmetin gösterilmesine olanak sağlamaktadır.

Azerbaycan’da “elektron devlet” projesinin amaçları İletişim ve Yüksek Teknolojiler Bakanlığı’nca şöyle belirlenmiştir:

- ✓ Kamu kurumlarında Enformasyon iletişim teknolojilerinin kullanılmasının yaygınlaştırılması ile yönetim yöntemleri ve mekanizmalarının geliştirilmesi,
- ✓ Kamu kurumlarının çalışmalarının verimliliğinin artırılması ve şeffaflığın sağlanması,
- ✓ Vatandaşların toplumsal kararların alınması ve vatandaşların hükümet kurumları ile ilişkilerinin daha basit ve uygun elektronik araçlarla gerçekleştirilmesine katılımının sağlanması.

Azerbaycan’da e-devletin teknik altyapısı Estonya X-Road sistemine dayanmaktadır. X-Road sistemi, devlet kurumlarının bilgi sistemlerinin bağımsızlığını ve güvenli

bilgi alışverişini sağlar. Azerbaycan ve Estonya'nın yanı sıra Finlandiya'nın da X-Road e-devlet modeline başvurduğunu belirtmek gerekir (<http://transparency.az/alac/files>).

Azerbaycan'da modern bir kamu hizmeti modeli oluşturmak için, aynı zamanda kamu yönetiminde yeniliklerin, enformasyon iletişim teknolojilerinin bariz bir örneği olarak, Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı'nın 13 Temmuz 2012 tarihli Kararnamesi ile Vatandaş Hizmetleri ve Sosyal Yenilikler Devlet Ajansı'nın kurulması gösterilebilir.

Ajans, kurulma amaçlarına uygun olarak, Azerbaycan'da "ASAN Hizmet" ve "ASAN Kamunal" kurumlarının tek bir çatı altından yönetilmesini, söz konusu kurumlarda hizmet sunan kamu kurum ve yerel yönetim kurumlarının ofislerinin, devlet bütçesinden finanse edilen kuruluşların, devlete ait tüzel kişilerin, devlet tarafından oluşturulan hukuki şahıslar ile birlikte devlet tarafından oluşturulan kamu tüzel kişilerinin çalışanlarının faaliyetinin koordine edilmesini, denetim ve değerlendirmenin yapılmasını, kamu kurumlarının veri tabanlarının karşılıklı bütünleşmiş edilmesini, e-hizmetlerin oluşturulması sürecinin hızlandırılmasını, bu alanda yönetim sisteminin geliştirilmesini sağlayan merkezi yürütme organıdır (https://azertag.az/xeber/Azerbaycanda_dovlet_qullugu_sistemindeki_islahatlar_idareetmede_muhum_yeniliklere_imza_atilmasini_sertlendirib-l174192).

Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanının 29 Aralık 2012 tarihli Kararnamesi ile onaylanan "Azerbaycan 2020: Gelecek Vizyonu" Kalkınma Konsepti, kamu hizmetinin modern standartlar düzeyinde kurulması, bu alanda yeniliklerin ve EKT'lerin yaygınlaştırılması ile ilgili önemli hususlar bulunmuş ve bu hususların gerçekleştirilmesi sağlanmıştır.

Azerbaycan'da kamu yönetiminin modernleştirilmesi yönünde 27 Ekim 2018 tarihinde cumhurbaşkanı tarafından onaylanmış "Kamu kurumlarında İç Yönetim Süreçlerinin Otomasyonu" Kararnamesi de önemli sayılmaktadır.

Söz konusu Kararname'de Azerbaycan Cumhurbaşkanlığında işlerin etkinliğinin artırılması için "Elektron belge dolaşım sistemi" oluşturulması, kamu kurumlarında iç yönetim sürecinin otomasyonunun sağlanması alanında ileri uluslararası tecrübenin Azerbaycan'da uygulanması meseleleri de düzenlenmektedir.

Bütün görülen işler, Azerbaycan’da kamu yönetiminin gelişmesinin önemli göstergeleridir. Atılan adımlar, ülkede e-devletin oluşturulması, kamu yönetiminin çağdaş gelişim aşamasının temel özelliklerini yansıtmaktadır. Belirtmek gerekir ki, Azerbaycan’da kamu yönetimi çağdaş gelişim düzeyine ulaşmak için sürekli gelişmiş ülkelerin kullandıkları yöntemlerden yararlanmaktadır. Günümüzde, Azerbaycan’ın kamu yönetimi sistemi kendi gelişim düzeyine göre dünyanın üst düzey ülkeleri ile kıyaslanabilir. Hatta Azerbaycan’da kamu yönetimi alanında mevcut olan kurumlardan bazıları, örneğin, “ASAN Hizmet” gibi, yabancı ülkeler tarafından başarılı bulunmakta ve kendi ülkelerinde bu modeli uygulamak için öğrenmekteler.

Danışmanlık ve denetim alanında profesyonel hizmetler sunan uluslararası şirketler ağı “Price Water House Coopers” (PwC) tarafından Bakü, Moskova, Madrid, San-Paulo, Berlin, Londra, Seul, Sidney, Amsterdam, Stokholm gibi şehirlerde “Kamu ve belediye hizmetlerinin sağlanması merkezinin karşılaştırmalı analizi” konusunda araştırma yapılmıştır. Araştırmaya göre, dünyanın sadece birkaç kentinde vatandaşlar “bir pencere” sistemi ile rahat bir biçimde ve zaman kaybı yaşamadan gereken belgeleri elde edebilirler.

Dünyanın 18 büyük şehrinde yerleşen ve kamu hizmetlerinin “bir pencere” ilkesi ile oluşturulan çok işlevli kurumların çalışmaları araştırılmıştır. Değerlendirme, genellikle hizmetlerin karlılığı, esneklik, sıra sistemlerinin yönetilmesi ve geri bildirim konularında yapılmıştır. Vatandaşlarla kamu kurumları arasında ilişkileri kolaylaştırmak amacıyla son zamanlar Bakü, Moskova ve Sao-Paulo’da gerçekleştirilen hizmetler diğer ülkelerdeki analogi kurumlardan üstün olmuştur.

Azerbaycan’da oluşturulmuş “ASAN Hizmet”, devlet tarafından sunulan belgelerin çabuk, kolay ve kaliteli biçimde vatandaşlar tarafından elde edilmesi bakımından yüksek değerlendirilmiştir. Bunun dışında, acil hat hizmeti ve vatandaşların internet aracılığıyla başvurması konusunda ise “ASAN Hizmet” diğer ülkelerde mevcut olan “bir pencere” sistemlerinden daha başarılı bulunmuştur (https://azertag.Az/xeber/ASAN_xidmet_beynelxalq_sirket_terefinden_yuksek_deyerlendirilib - 884112).

26 Haziran 2015 tarihinde Kolombiya’nın Modellan kentinde BM’nin en iyi kamu hizmetlerinin sağlanması alanında kazananlar sırasında “ASAN Hizmet” de bulunmuştur. “ASAN Hizmet”, Kamu hizmetlerinin sunulmasının geliştirilmesi

dalında birinci olmuştur. Bu başarı “ASAN Hizmet” modelinin dünyanın değişik ülkelerinde uygulanmasının önünü açmıştır ([https://asan.gov.az /az/ media/press-releases/asan-xidmet-bmt-nin-muekafati-ile-teltif-edildi](https://asan.gov.az/az/media/press-releases/asan-xidmet-bmt-nin-muekafati-ile-teltif-edildi)).

Azerbaycan'da kamu hizmeti sisteminin modern standartlar düzeyine yükseltilmesine yönelik adımlar tutarlı ve sistematik karakter arz etmektedir. Devlet, bu yöndeki çalışmaları daha da geliştirmek için “2019-2025 yılları için Azerbaycan Cumhuriyeti’nde kamu hizmetinin geliştirilmesi Stratejisi’ni ilan etmiştir. Strateji, 2019-2021 ve 2022-2025 yıllarını kapsayan iki eylem planından oluşmaktadır.

Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı İlham Aliyev'in 23 Kasım 2018 tarihli kararnamesi ile onaylanan Strateji, kamu hizmeti gelişiminin beklentilerini, hedeflerini ve bu hedeflere ulaşmak için orta ve uzun vadede çok yönlü, tutarlı, aşamalı önlemleri tanımlamaktadır.

Stratejinin temel amacı, kamu hizmeti sisteminde yönetimin daha da geliştirilmesi, devlet kurumlarının personel düzeyinin geliştirilmesi, yüksek manevi ve etik değerlere sahip, bilgi, beceri ve pozitif kişisel özellikleri ile seçilen devlet memurları yetiştirmekle, kamu kurumlarının çalışmalarında verimliliği artırmaktır (<https://president.az/articles/30842>).

Azerbaycan'da kamu hizmetinin modern gereksinimler temelinde inşa edilmesi sürecinde etik konulara da öncelik verilmektedir ve bu alandaki standartlar geliştirilmektedir. Genel olarak kamu personeli için yürürlükte olan standartlara ek olarak, devletin faaliyetinin gerçekleşmesinde sorumluluk taşıyan hükümet üyeleri, bakanlar, güvenlik kurumları, vergi ve gümrük idareleri gibi çıkar çatışması riskinin yüksek olduğu hassas kurumlarda çalışanlar için ek talimatlar hazırlanmış, etik davranış kurallarının basılması ve bu kuralların başarılı bir biçimde uygulanması yönünde hukuki çerçeve ve güçlü denetim mekanizması oluşturulmuştur (Rehimli, 2018: 231).

Kamu hizmetinin pratik önemi, kamu yönetimi mekanizmasının bir parçası olarak gerçekleştirdiği işlevlerde kendini belli etmektedir. Kamu yönetimi alanında atılan her adımın son amacı, kamu yönetiminin geliştirilmesine hizmet etmektir. Bu anlamda, kamu yönetimi alanında çalışan personelin kalitesi, faaliyetlerinde şeffaflığın sağlanması kamu yönetiminde kalitenin sağlanması ile sonuçlanmaktadır. Bütün bunlar şunu söylemeye olanak vermektedir, kamu yönetimi kamu

kurumlarında yönetim işinin gerçekleştirilmesinin güvencesini oluşturmaktadır. Devletin adından gerçekleştirilen çalışma, sorunların çözümü vs. kamu yönetimi ve bu yönetimi gerçekleştiren kamu hizmeti aracılığıyla yerine getirilmektedir.

4.3. Azerbaycan’da Kamu Yönetiminde Etik Davranış Kurallar Hakkında Kanun

4.3.1. Etik Davranış Kuralları Hakkında Kanun’un Amaç ve Kapsamı

Kamu görevlisinin hizmet davranışı etik davranış kurallarına ve ilkelerine dayanmalıdır. Azerbaycan’da kamu görevlilerinin uyması gereken etik ilkeler ise “Kamu Yönetiminde Etik Kurallar Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti’nin Kanunu ile belirlenmiştir. Söz konusu Kanun 31 Mayıs 2007’de yürürlüğe girmiştir.

Etik Davranış Kuralları Hakkında Kanun’un 1. maddesinde yasanın kapsamı, 2. maddesinde ise amaçları belirlenmiştir. Birinci maddenin birinci ve ikinci fıkrasına göre, bu kurallar kamu görevlisi statüsüne sahip olan tüm kişiler için geçerlidir. Her bir kamu görevlisi işbu yasanın üstünlüğünü, insan haklarını, demokratik ilkeleri ve yüksel etik davranış kurallarını dikkate alarak, bu yasanın maddelerine uymak zorundadır (Korupsiyaya Karşı Mücadeleye Dair Normativ-Hukuki Aktlar, 2010: 269). Yasa memurlara etik davranış kurallarına uymaları için sadece bu yasa hükümlerini gerekçe göstermemekte, buna ek olarak insan hakları ve demokratik ilkelere de vurgu yapmaktadır.

Kanun’un temel amaçları aşağıda belirtilmiştir (Mehdiyev, 2010: 499):

- Kamu kurumlarının ve kamu görevlilerinin nüfuzunun artırılması, vatandaşların kamu kurumlarına ve kamu görevlilerine güveninin artırılması,
- Kamu kurumları ve kamu görevlilerinin işinde verimliliğin ve şeffaflığın sağlanması,
- Kamu kurumlarında yolsuzluğun ve kamu görevlilerinin çalışmalarında çıkar çatışmasının önlenmesi,
- Kamu görevlilerinin etik davranış kurallarına uymasının sağlanması,
- Kamu görevlilerinin sergilemesi gereken davranışlarla ilgili vatandaşların bilgilendirilmesi,

- Kamu kurumlarının ve kamu görevlilerinin çalışmalarının değerlendirilmesine vatandaşların katılımının sağlanması,

Etik Davranış Kuralları Hakkında Kanun'un II. Bölümü'nde (4.-18. maddeler) kamu görevlileri için etik davranış kuralları belirlenmiştir. Yasa'nın III. Bölümünde (19-24. Maddeler) ise etik davranış kurallarının uygulanmasının güvence altına alınması düzenlenmiştir (Etik Davranış Kuralları Hakkında Kanun, 2007: mad.19-24).

Kamu çalışanları görevlerini çağdaş yönetim ilkelerine uygun olarak gerçekleştirmelidir. Bu ilkeler onların yeniliklere her zaman açık olmasını, kamu kurumları tarafından karar alma sürecinin bir kural olarak halka açık olmasını, alınmış kararların kamuoyuna duyurulmasını, gerektiği zaman resmi bilgi ve belgelere ulaşılmasının sağlanmasını, vatandaşlara karşı önyargısız olmayı, doğru, vicdanlı, adaletli olmayı, kişisel çıkarlarını değil, hizmet talepleri dikkate almayı, çalışmaları ile ilgili hesap verebilir olmalı, kamu kurumunun ve kamu çalışanlarının çalışmalarının değerlendirilmesine vatandaşların etkisinin sağlanmasını, kamuoyunun değerlendirme ve denetlemesine her zaman açık olmayı ve iş ve gerçekleştirilen hizmetlerle ilgili sürelerin önceden belirlenmesini kapsamaktadır.

Kamu çalışanları toplumun çıkarlarını kişisel ve ya grup çıkarlarından daha çok önemsemeli ve hizmeti görevlerini yerine getirirken aşağıda belirlenen amaçlara ulaşmaya çalışmalıdır:

- Halkın refah düzeyinin yükseltilmesi,
- Toplumun ihtiyaçlarının mümkün mertebe çabuk ve etkili bir biçimde karşılanması,
- Hizmetlerin kalitesinin yükseltilmesi,
- Vatandaş memnuniyetinin artırılması,
- Kamu yönetimine, kamu kurumuna ve kamu çalışanlarına güvenin artırılması.

Bu amaçlara ulaşmak için “Etik Davranış Kuralları Hakkında Kanun ”la belirlenmiş etik kurallar ve ilkeler büyük önem taşımaktadır. Kamu çalışanı hizmeti görevini yaparken söz konusu ilkeleri elde bayrak edinmelidir. Memurun iş yaşantısı sırasında bu ilkelere uyması ve yukarıda belirtilen amaçlara üzere ihtiyaçların öğrenilmesi ile ilgili anketlerin yapılması, hizmetin hangi düzeyde sağlanmasının araştırılması,

karşılanmamış gereksinimlerin sürekli değerlendirilmesi, bu konudaki deneyimin öğrenilmesi ve geliştirilmesi üzere çalışmalar yapılmalıdır.

Kamu kurumlarının sundukları hizmetlerden yararlanmak için söz konusu kurumlara başvuran vatandaşlar çoğu zaman hangi belgelerin istendiğini, nereye başvurulması gerektiğini, başvurularına kaç gün içinde yanıt verileceğini ve başvuruda kaydettikleri sorunların hangi sürede çözüme kavuşacağını bilmemekteler. Bu tür durumlarda vatandaşlarda sorunlarının kısa sürede ve sorunsuz çözümü için dosttan, tanıdıktan, akrabadan yardım almak gereksinimi oluşmakta ve vatandaş kendisine yardım gösterecek kişiye başvurmakta veya aracı aramaktadır.

Etik dışı davranışa neden olan bu tür durumların önlenmesi için sunulan hizmetler, söz konusu hizmetlerle ilgili istenen belgeler ve süreler belirlenerek kamu kurumunun merkezinde gerekli levhalara yazılmalı, internet, broşür vs. bilgilendirici araçları halka ulaştırılmalı ve sağlanan hizmetler etik standartlara uygun olarak sunulmalıdır.

Hizmet süresinde yapılan çalışmalarla ilgili vatandaşların yeteri kadar bilgilendirilmesi hizmet kalitesinin ve süresinin önceden belirlenmesi kadar önem taşımaktadır. Vatandaşlar çoğu zaman yazı ve farklı araçlarla bilgilendirildikleri halde, yetkililerden bilgi almaya eğilimli olurlar. Bu nedenle, kamu kurumlarında doğrudan vatandaşları kabul edip, onların sorularını yanıtlayacak yetkililerin olmasına ihtiyaç oluşmaktadır. Bu nedenle vatandaşların kabulü ve bilgilendirilmesi ile profesyonel ve tüm hizmet kurallarını iyi bilen yetkililer ilgilenmelidir.

4.3.2. Etik Davranış Kuralları Hakkında Kanun'un Yasal Düzenlemeleri

Azerbaycan Cumhuriyeti Devlet Memurlarının Etik Davranış Kuralları Kanunu 31 Mayıs 2007 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Kanun, kamu görevlileri için etik davranış kurallarını ve ilkelerini, bu kural ve ilkelere uyulması konusunda yasal düzenlemeleri içermektedir. Kanunda, her bir memurun, hukukun üstünlüğü, insan hakları, demokratik ilkeler ve yüksek ahlaki davranış kurallarına uyarak, kanunun getirdiği düzenlemelere uymak zorunda olduğu yer almaktadır (Etik Davranış Kuralları Hakkında Kanun, mad.1).Azerbaycan'da kamu görevlilerinin çalışmalarını denetlemek için ikili bir mekanizma bulunmaktadır. Birinci mekanizma budur ki, devlet memurlarının etik davranış kurallarına uymasının denetlenmesi, çalıştığı kurumun yöneticileri veya yönetim kuruluna aittir. Genel

kontrol yetkisi ise, Azərbaycan Cumhurbaşkanı'na Bağlı Devlet Kamu Hizmeti Komisyonu'na aittir.

Kontrol – her hangi bir şeyi denetlemek, denetlemek amacıyla eşlik etmek, rapor hazırlamak, yasaların, kararların uygulanmasını kontrol etmek gibi açıklanmaktadır.

Kısa Oxford Sözlüğünde “kontrol etmek” kavramı üç anlamda kullanılmaktadır:

- Denetlemek Ve Ya Teftiş Etmek, Bu Nedenle Düzenlemek,
- Rapor Talep Etmek,
- Önlemek ve özgürce çalışmaya yönlendirmek (Лукьяненко, 2002: 178-179).

Bağımsızlıktan sonra Azərbaycan'da büyük ölçekli meselelerin çözümünde denetimin güncelliği ve önemi artmakta, bu konular yeni içerik kazanmaktadır. Denetim ve kontrol mekanizmi devlet siyasetinin uygulanması, demokrasi ve hukuk devletinin, sivil toplumun oluşturulması gibi meseleler doğrudan kamu yönetimi ile ilintilidir. Bu açıdan denetimin verimliliğini ve kalitesini artırmak için onun bilimsel ve demokratik temellerini güçlendirmek, yasal dayanağını sağlamlaştırmak vakit kaybı yaşanmadan gerçekleştirilmesi gereken önlemlerin başında gelmektedir. Kontrol, toplumda yaşanan süreçler ile ilgili gerekli, kapsamlı bilgilere ulaşmak için kullanılan yöntemlerden biridir. Kontrol, toplumun tüm kademelerinin işlevini normal düzeyde gerçekleştirmesi, halkın beklentilerinin karşılanması konusunda objektif fikir yürütmeye olanak sağlamaktadır. Kontrolün doğru yapılması memurların anayasa, yasalar ve diğer yasal düzenlemelere uymasını sağlamaktadır.

Mevzuata uygun olarak Azərbaycan'da kamu görevlilerinin etik davranış kurallarına uymalarını denetlemek için gerekli mekanizmalar bulunmaktadır. İlk başta, etik davranış kurallarına uyulmasını denetlemek yetkisi, söz konusu kamu kurumunun en üst yöneticisinin ve daha üst kurumun yetkisindedir. Ülke genelinde etik davranış kurallarına uyulmasına denetimine sahip en üst düzey yetkili kurum ise Azərbaycan Cumhurbaşkanı'na Bağlı Kamu Hizmeti Meseleleri Komisyonu'dur.

Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın 3 Haziran 2005 tarihli 247 sayılı kararı ile onaylanmış “Azerbaycan Cumhurbaşkanı'na Bağlı Kamu Hizmeti Meseleleri Komisyonu Düzenlemesinin 2. kısmına göre, Komisyon, Azerbaycan'da kamu hizmeti alanında kabul edilmiş yasal düzenlemelerin uygulanmasını sağlayan, kamu hizmeti için kadroların sınavla belirlenmesini, atanmasını sağlayan, kamu personelinin etik davranış kurallarına uymasını denetleyen, kamu hizmeti ile ilgili

diğer meselelerle bağlı Azerbaycan devletinin yasaları ile belirlenmiş siyasetin uygulanmasını sağlayan merkezi yürütme kuruldur (Azerbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dvlet Gllğ Meseleleri zre Komisyon hakkında Esasname'nin Tasdik Edilmesi Barede" Azerbaycan Respublikası Prezidentinin Fermanı, 2005: 1).

Komisyon'un uygulama mekanizması (aparatu) ve Nahcivan zerk Cumhuriyeti'nin Kamu Hizmeti Meseleleri Komisyonu, Komisyon'un vahit sistemini oluşturur. Komisyon, çalışmalarını kendi uygulama mekanizması ve Nahcivan zerk Cumhuriyeti'nin Kamu Hizmeti Meseleleri Komisyonu aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Komisyon'un yapısı, Azerbaycan Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir. Komisyon'un temel görevlerinden biri kamu çalışanları tarafından etik davranış kurallarına uyulmasını yasalarla belirlenmiş şekilde denetlemek, kamu personelinin etik davranış kuralları ile ilgili yasaların uygulanması konusunda koordinasyonu sağlamaktır (Azerbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dvlet Gllğ Meseleleri zre Komisyon hakkında Esasname'nin Tasdik Edilmesi Barede Azerbaycan Respublikası Prezidentinin Fermanı, 2005: 1).

Etik davranış kurallarına uyulması üzerindeki bir başka kontrol biçimi, devlet organının başında bulunan yetkili kişi tarafından ve daha yüksek organ aracılığıyla itaat temelinde gerçekleştirilir. Devlet kurumunun başında bulunan yetkili kişi, bu denetimi, başkanlığını yaptėı kurumun ilgili birimleri aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Bu birimler genellikle etik konulardan sorumlu kişilerden oluşmaktadır: etik komiseri, devlet kurumunun personel bölümü veya iç kontrol şubesi. Etik kurallara uyulmasının denetlenmesinin bir diğer özel kontrol işlevi, Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanına bağlı Vatandaş Hizmetleri ve Sosyal Yenilikler Devlet Ajansı tarafından yürütülmektedir.

Söz konusu Ajans, kendisinin demetlemekle yükümlü bulunduğu devlet kurumlarının personelinin etik davranış kurallarına uyup uymadığını denetlemektedir. Böylece, Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın 5 Eylül 2012 tarih ve 706 sayılı Kararnamesi ile onaylanan "Azerbaycan Cumhuriyeti Devlet Başkanına Bağlı Vatandaş Hizmetleri ve Sosyal Yenilikler Devlet Ajansı Hakkında Yönetmelik'in 2.1.4 paragrafına göre, Ajans kamu görevlilerinin etik davranış kurallarına uymasını denetler. Belirtilen Kararname'nin 2.1.5. paragrafına göre, Devlet Ajansı, kamu kurumlarında çalışan personel için etik konusunda eğitimlerin verilmesini, vatandaş

akımının yönetilmesi, vatandaşları karşılama, dinleme, anlatma becerilerinin geliştiren değişik seminerler düzenlemekle yükümlüdür. (Azerbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Vatandaşlara Hizmet ve Sosial İnnovasiyalar üzre Dövlət Alansı'nın faaliyetinin temin edilmesi hakkında Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Fermanı, 2012: s.1).

Azerbaycan Cumhuriyeti Devlet Memurlarının Etik Davranış Kuralları Kanunu'nda aşağıda belirtilen etik davranış kuralları düzenlenmektedir:

- ✓ Vicdanlı davranış. Bireyin, toplumun ve devletin çıkarları doğrultusunda kamu çalışanları görev sorumluluklarını hassasiyetle yerine getirmekle mükelleftirler. Kamu görevlisi bütün durumlarda herkes için vicdanlı olmak zorundadır.
- ✓ Profesyonelliğin ve bireysel sorumluluğun artırılması, Kamu görevlisi kendi çalışmalarını Azerbaycan Cumhuriyeti'nin yasal mevzuatı ile belirlenmiş yetkileri çerçevesinde ve profesyonelce yürütmekle yükümlüdür. Kamu görevlisi etik davranışı ve kendi işi ile devlet kurumlarına, tüzel ve gerçek kişilerin güvenini artırmalı ve güçlendirmelidir (Etik Davranış Kuralları Kanunu, s.1).
- ✓ Hoşgörülü olmak. Kamu görevlisi kendisinin hizmeti yetkisine girmediği durumlarda, devlet kurumlarının, bu kurumların yöneticilerinin faaliyeti ile ilgili (yasadışı faaliyeti hariç) eleştirel mülahazalardan, konuşmalardan ve onların çalışmaları ile ilgili kamu algısının oluşturulmasından sakınmalıdır (Etik Davranış Kuralları Kanunu, s.2).
- ✓ Toplumsal güven. Kamu görevlisi, Azerbaycan Cumhuriyeti'ne, devlet kurumlarına ve kamu görevine halkın itimadını artırmaya, kendi adını ve onurunu yüceltmekle sorumludur. Kamu görevlisi etik davranış kurallarının kendisi tarafından ihlal edilmesinin doğurduğu sonuçları aradan kaldırmak, aynı zamanda kamu algısının düzeltilmesi için gereken adımları atmak zorundadır (Etik Davranış Kuralları Kanunu, s.2).
- ✓ Vatandaşların hakları, özgürlük ve yasal çıkarlarına, onur ve liyakatine, iş nüfuzuna saygı duyması gerekmektedir. Devlet memurlarının faaliyetleri insanların hak ve özgürlükleri, yasal çıkarlarının sağlanmasına, korunmasına ve güvence altına alınmasına hizmet etmelidir. Devlet memuru, insanların hak ve özgürlüğünü, yasal çıkarlarını ihlal eden, onların onur, liyakat ve iş

nüfuzunu lekeleyebilecek kararlara ve hareketlere veya hareketsizliğe yol vermemelidir(Etik Davranış Kuralları Kanunu, s.2).

- ✓ Kültürlü olmak. Kamu görevlisi bütün vatandaşlara, as ve üstlerine karşı her zaman nazik, yardımsever, dikkatli ve sabırlı olmalıdır(Etik Davranış Kuralları Kanunu, s.2).
- ✓ Emirlerin, direktiflerin ve verilen görevlerin yerine getirilmesi. Kamu görevlisi, doğrudan veya amirlerinin yasalara aykırı olmayan, yetkileri kapsamında kabul ettiğı yazılı emri, direktifi veya verdiği sözlü talepleri uygulamakla sorumludur. Kamu görevlisi doğrudan veya amirleri tarafından kendisine verilen emrin, direktifin veya görevin yasalara aykırı olmasından kuşku duymazsa, bu konuda amirine yazılı bir gerekçe sunmak zorundadır (Etik Davranış Kuralları Kanunu, s.2).
- Önyargıdan uzak kalarak kamu görevlisi hizmeti görevi sırasında veya karar alırken, önyargılı olmamalı ve bu zaman ırkına, milliyetine, dinine, cinsiyetine, sosyal statüsüne bakılmaksızın adil bir şekilde kamu hizmetini gerçekleştirmelidir .(Devlet Memurlarının Etik Davranış Kuralları Kanunu, 2007: 3).
- ✓ Parasal ve diğer menfaatlerin, ayrıcalıkların ve imtiyazların sağlanmasına izin verilmemesi, Kamu görevlisinin yasa dışı yollarla para ve diğer menfaatler, ayrıcalıklar ve imtiyazlar sağlamaya yönelik davranışlar sergilemesi veya kararlar alması yasaktır. Kamu görevlisi kendisinin hareketlerinin veya hareketsizliğinin, kararlarının parasal ve diğer menfaatler, ayrıcalıklar ve imtiyazlar elde etmesine olanak sağlamayacak biçimde hareket etmelidir. Mevzuatla belirlenen usule göre kişilere ücretsiz hizmet veren bir memur, bu hizmet için herhangi bir ücret talep edemez. Kanunla belirlenen bir ücret karşılığında vatandaşlara hizmet sunan bir memur, bu hizmet için belirlenen miktardan fazla ücret alamaz(Etik Davranış Kuralları Kanunu, s.3).
- ✓ Yolsuzluğun önlenmesi. Kamu görevlisine yasal olmayan yollardan para ve diğer menfaatler, ayrıcalık ve imtiyazlar önerildiğinde, bu önerileri kabul etmemelidir. Kamu görevlisine para ve diğer menfaatler, ayrıcalık ve imtiyazlar kabul etmediğı halde verilse, kendisi, bu konuda doğrudan amirine

bilgi vermeli ve ona verilenler çalıştığı kamu kurumuna tutanakla teslim edilmelidir (Etik Davranış Kuralları Kanunu, s.3).

- ✓ Hediye almak konusunda kısıtlamalar. Bir devlet memuru, kendisi veya başkaları için, resmi görevlerinin tarafsız bir şekilde yerine getirilmesini etkileyebilecek veya bu tür bir etki izlenimi veren veya görevlerini yerine getirmesi karşılığında kendisi veya başkası için ödül olarak verilen hediyeler talep edemez ya da kabul edemez veya bu da böyle bir izlenim oluşturamaz. Bu kural, misafir etme ve değeri Yolsuzlukla Mücadele Yasası'nda belirtilen tutarı aşmayan hediyeler için geçerli değildir. Bir devlet memuru, bir hediyein kabulüne veya misafir edilmek istenmesine olumlu veya olumsuz yanıt veremediği zaman bu konuda amirinin görüşüne başvurmalıdır(Etik Davranış Kuralları Kanunu, s.4).
- ✓ Çıkar çatışmasının önlenmesi. Kamu görevlisi, görev yaptığı sürede çıkarların çatışmasına izin vermemeli ve yasa dışı yollarla yetkilerinden kişisel çıkarları için yararlanmamalıdır. Kamu görevlisinin hizmeti görevleri ile kendi çıkarları arasında çatışma oluşabileceği durumlarda, mevzuata uygun olarak, kamu görevine atandığında, ya da sonraki dönemlerde söz konusu çıkarların özelliği ile ilgili bilgi vermek zorundadır. Devlet memuru, başka bir göreve atanması ile ilgili önerilerin çıkarlarının çatışmasına neden olabileceği durumlarda, bu konuda çalıştığı kamu kurumunun en üst yetkilisine bilgi vermekle yükümlüdür. Kamuda görevi sona erdikten sonra, devlet memuru, yasayla belirlenmiş süreden önce, önceleri teftiş ettiği kurum, kuruluş, müessese ve diğer kamu biriminde çalışamaz (Etik Davranış Kuralları Kanunu, s.4)
- ✓ Kamu görevlisi, yetkisinde bulunan kamu mülkünden, mali kaynaklardan, iletişim, bilgisayar ve diğer iletişim sistemlerinden, ulaşım araçlarından ve diğer teknolojik donanımlardan tasarruflu ve verimli yararlanmalıdır. Bir memurun, devlet malını, mali kaynaklarını, iletişim, bilgisayar ve diğer iletişim sistemlerini, ulaşım araçlarını ve diğer donanımları kişisel kazanç için ve ayrıca, resmi görevlerinin yerine getirilmesiyle ilgili olmayan diğer amaçlar için kullanması yasaktır(Etik Davranış Kuralları Kanunu, s.4).
- ✓ Enformasyondan yararlanmak. Kamu görevlisi çalıştığı kamu kurumunun sahip olduğu enformasyonun yasayla belirlenmiş biçimde elde etmeli ve

gerekli olduğunda iletebilir. Kamu görevlisi, devlet kurumunda belirlenmiş hizmeti bilginin iletilmesi kurallarına uymak zorundadır. Kamu görevlisi görev yaptığı sırada elde ettiği bilgileri kişisel çıkarları için kullanamaz (Etik Davranış Kuralları Kanunu, s.4).

- ✓ Sosyal veya siyasi aktivite. Yasayla başka bir düzenleme bulunmuyorsa, kamu çalışanı sosyal veya siyasi bir kuruluşa, örgüte üye olmak hakkına sahiptir. Kamu çalışanlarının sosyal veya siyasi çalışmaları yahut sosyal veya siyasi kuruluşa, örgüte üyeliği, onun hizmeti görevlerini eksiksiz ve objektif olarak yapmasına kuşku doğurmamalıdır. Kamu görevlisi, resmi makamından, diğer memurları, sivil veya siyasi örgüt ve dini kuruluşların faaliyetlerine katılmaya teşvik etmek için yararlanamaz(Etik Davranış Kuralları Kanunu, s.4).

Etik davranış kurallarının ihlali, bir devlet memuruna karşı disiplin soruşturmasının açılması için yeterlidir. Memur hakkında disiplin işlemleri kanunun öngördüğü usule göre ve süre içinde yapılır. Bir devlet memuru tarafından Devlet Memurlarının Etik Davranış Kuralları Hakkında Kanunu'na aykırı davranıldığı yönünde tüzel veya gerçek bir kişi tarafından şikâyet ve ya diğer bilgilerin sunulması, söz konusu memur için disiplin kovuşturması başlatılabilir. Kitle iletişim araçlarında kamu görevlisi tarafından söz konusu yasanın maddelerine aykırı hareket ettiği ve çıkar çatışmasına neden olduğu ile ilgili haberler yer verilmesi, ilgili memur hakkında disiplin soruşturmasının başlatılması için yeterlidir.

4.4. Azerbaycan'da Kamu Personelinin Etik Dışı davranışlarına Karşı Mücadele Yöntemleri

4.4.1. Etik Dışı Davranışlara Karşı Yasal Düzenlemeler

Kamu yönetiminde sıklıkla karşılaşılan etik dışı davranışlar arasında haksız kazanç elde etme, irtikâp (kötülük etme), yolsuzluk, rüşvet, zimmetine geçirme, resmi ihaleye fesat karıştırma, görevin gerektirdiğini yapmaktan kaçınma, suiistimal etme, gücün ve yetkinin kötüye kullanılması, ayrımcılık yapma, lakaytlık, hakaret, kötü alışkanlıklar, aracılık yapmak yoluyla iş takibi gibi hareket ve uygulamalar mevcuttur. Fakat devlet yönetiminde etik dışı davranışlardan bahsederken, çoğu insanın aklına “suiistimal” ve yolsuzluğun en çok bilinen ve yaygın çeşidi olan rüşvet gelmektedir. Bu nedenle yolsuzluk ve rüşvet daha detaylı bir biçimde araştırılması gereken etik dışı davranış çeşitleridir. Yolsuzluk, gelişmiş ve gelişmekte

olan ülkelerin en ciddi sorunlarından biridir. Kamu yönetiminde gözlemlenen bu bozulma eğilimi ise bir taraftan konuya akademik ilgiyi artırmış, diğer taraftan ise yolsuzlukla mücadelede siyasi partilerin en önemli propaganda aracı haline dönüşmüştür. Yolsuzluğun biri genel, diğeri ise hukuki-sosyoloji olmakla iki yönünden bahsetmek gerekir. Birinci yaklaşıma göre, yolsuzluk, suiistimal yoluyla, kurallara aykırı, elverişsiz, usulsüz iş anlamına gelmektedir. Hukuki veya sosyoloji anlamda ise suiistimal, yetki, görev ve kaynaklardan, toplumsal düzenin temelini oluşturan hukuki ve toplumsal norm ve ilkelere aykırı olarak özel çıkarlar için yararlanılmasıdır.

Kamu yönetiminde karşılaşılan en önemli suiistimal çeşidi ise rüşvettir. Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Ceza Kanunu'nun 311. Maddesinde bununla ilgili şöyle bir düzenleme yer almaktadır: Rüşvet almak, yani görevli kişinin hizmeti görevinin (yetkilerinin) icrası ile ilgili her hangi bir harekete (hareketsizliğe) göre, aynı zamanda hizmetle ilgili genel bir himaye darlık veya kayıtsız kalma mukabelesinde kendisi veyahut üçüncü kişiler için doğrudan ya da dolaylı yolla, şahsen veya aracı kullanmakla maddi ve diğer kazanç, yetki ve ya imtiyaz sağlanması ve ya talep etmesidir (Azerbaycan Ceza Kanunu, 1999: mad.311).

Rüşvet vermek, yani hizmeti görevinin (yetkisinin) icrası ile ilgili her hangi bir hareketin edilmesi veya böyle bir hareketin edilmesinden kaçınılması karşılığında görevli kişiye onun kendisi veya üçüncü kişiler için doğrudan ya da dolaylı yollarla, bizzat veya aracılar kullanmakla maddi ve diğer kazanç, yetki ve imtiyaz verilmesidir (Azerbaycan Ceza Kanunu, 1999: mad.311).

Rüşvet, her hangi bir görevli kişiye verilen para veya hediye şeklinde maddi kazançtır. Rüşvet yolsuzluğun en yaygın çeşididir. Rüşvetin “çiçeklendiği” ülkelerde hak ve adaletten bahsetmeyin bir anlamı yoktur. Rüşvet az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, gelişmiş ülkelere oranla daha çok yaygındır. Bunun temel nedeni ise söz konusu ülkelerde devlet görevlilerinin özellikle aldıkları aylık ücretler ile ihtiyaçlarını karşılayacak düzeyde gelir elde edememeleridir. Bu iki gruba dâhil olan ülkelerde devlet görevlileri ihtiyaçlarını ödemek için bu tür yasadışı yollara sık sık başvurmakta. Bu durum, devlet görevlilerini rüşvet almaya sevk etmektedir. Rüşvet genellikle ya bir zararı karşılamak, ya bir çıkar sağlamak ya da bir işi hızlandırmak amacıyla verilir. Bu nedenle, rüşvet insanın bürokratik mekanizmayı kendi lehine çalıştırmanın bir aracı olarak değerlendirilmektedir. Rüşvet bir

görevlinin görevini bir fiziki ya da tüzel kişiye haksız çıkar sağlayacak biçimde ya da bu kişinin edimlerinin görmezden gelinmesini sağlamak için kendisine verilen para, hediye ve diğer biçimlerde kazançlardır. Diğer bir tanıma göre ise, rüşvet, devlet adına karar alma ve ya uygulama yetkisine sahip kişilerin elde edecekleri avantajlar karşılığında ya da bazen sürecin hızlandırılması karşılığında para ve ya hediye almaları ya da istemeleri biçimindeki yolsuzluk çeşidi olarak belirlenmektedir.

Bugün Azerbaycan'ın tüm devlet kurumlarında yolsuzluk ve rüşvetin önlenmesi için Yolsuzluğa Karşı Mücadele Kanunu ve Kamu Personelinin Etik Davranış Kuralları Kanunu'nun ve Yolsuzlukla Mücadeleye Dair 2012-2015 Yılları İçin Milli Faaliyet Planı'nın hükümlerinin öğrenilmesi ve anlatılması için eğitim seminerleri gerçekleştirilmektedir. Söz konusu seminerlerde kamu görevlileri yolsuzluğun mahiyeti, nedenleri ve onun neden olduğu tehlikeler hakkında bilgilendirilmekte, Kamu Personelinin Etik Davranış Kuralları Kanunu'nda belirlenmiş vicdanlı davranış, hoşgörü, profesyonellik ve bireysel sorumluluğun artırılması, önyargısız olmak, yolsuzluğun önlenmesi, hediye almakla ilgili kısıtlamalar, çıkarların çatışmasının önlenmesi ve diğer etik davranış kuralları ve ilkeleri anlatılmakta, kendilerine gereken yasal tavsiyeler verilmektedir. Bu amaca yönelik gerçekleştirilen işler etik dışı davranış çeşidi olan yolsuzluğun, rüşvetin önlenmede etkinliğin artırılması amaçlanmaktadır.

“Azerbaycan Cumhuriyeti Bölgelerinin 2014-2018 Yıllarında Sosyo Ekonomik Kalkınması Devlet Planı'nın” uygulama sonuçlarının tartışıldığı bir konferansta Cumhurbaşkanı İlham Aliyev bu konuda şöyle demiştir: “Yolsuzluk ve rüşvete karşı mücadelede büyük başarılar kazandık. Uluslararası kuruluşlar da, halkımız da bu başarıyı teyit etmektedir. Uyguladığımız cezai önlemler, idari önlemler ve sistemli reformlar bu belanın tam olarak bitirilmesine neden olacaktır (<https://president.az/articles/9445>).

Bugün hala yolsuzluk ve rüşvet konusunda çok ciddi sıkıntılar yaşanan Azerbaycan'da, sorunun büyük ölçüde çözüme kavuşması için atılması gereken en önemli adımlardan biri, tam bağımsız bir denetim mekanizmasının oluşturulması ve tespit edilen bu tür etik dışı davranışların ciddi şekilde idari ve cezai sorumluluğa tabi tutulmasıdır.

4.4.2. Yolsuzlukla Mücadele Yöntemleri

Yolsuzluğun sosyo-ekonomik kalkınmaya, yoksullukla mücadeleye ve demokratik kurumlara olan itimadı sarstığı için, devlet düzeyinde bu soruna karşı mücadele siyasetinin uygulanmasını ve bu konuda devlet kurumlarının yanı sıra sivil toplum kuruluşlarının çabalarını birleştirmesi kaçınılmazdır. Yolsuzluğa karşı mücadele uzun yıllar ve kararlılık talep eden, sürekli yenilenen önlemlerin alınması gereken bir süreç olarak görülmelidir.

“Yolsuzlukla Mücadele Kanunu” 14 Ocak 2004 tarihinde cumhurbaşkanı tarafından onaylanmış ve 1 Ocak 2005’te yürürlüğe girmiştir. Sonraki yıllarda ise sırasıyla 1 Nisan 2005’te, 1 Eylül 2005’te, 1 Ekim 2007’de ve 7 Aralık 2007’de söz konusu yasada belirli değişiklikler yapılmıştır (Yolsuzlukla Mücadele Mevzuatına Bazı Değişiklikler ve İlaveler Edilmesi Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, 2007). “Yolsuzlukla Mücadele Kanunu” adından da belli olduğu gibi yolsuzluğa karşı mücadelede yasadışı hareketlerin belirlenmesi, önlenmesi ve sonuçlarının aradan kaldırılmasına, toplumsal adaletin, insan ve vatandaş haklarının ve özgürlüklerinin korunmasına, ekonomik kalkınma için uygun ortamın oluşturulmasına, kamu kurumlarının ve yerel yönetimlerin, yetkili kişilerin çalışmalarının yasaya uygunluğunun, şeffaflığının ve verimliliğinin sağlanmasına hizmet etmektedir. Bunun dışında, devlet kurumlarına vatandaşların güveninin artmasını, profesyonel kadroların devlet kurumlarında ve yerel yönetim kadrolarında yer almalarının heveslendirilmesi, söz konusu kişilerin yolsuzluğa bulaşmaması için gereken ortamın sağlanması gibi amaçlara da yöneliktir (Yolsuzlukla Mücadele Kanunu, s.1).

“Yolsuzlukla Mücadele” Kanunu, Azerbaycan Cumhuriyeti’nin dâhilinde tüm gerçek (aynı zamanda yabancı ve vatansızlar) ve tüzel kişiler hakkında, ülke dışında ise Azerbaycan vatandaşları ve Azerbaycan’da kayıtlı bulunan tüzel kişiler ile ilgili Azerbaycan’ın taraf olduğu uluslararası anlaşmaların hükümlerine zıt olmayarak uygulanmaktadır.

Azerbaycan Cumhuriyeti’nin Anayasası ve yasaları ile belirlenmiş biçimde devlet kurumlarına atanmış ve ya seçilmiş kişiler, özel yetkiye dayanarak devlet kurumlarını temsil eden, yetkili kamu personeli, devlet kurumlarının uygun birimlerinde, kamu kurum, müessese ve örgütlerinde, aynı zamanda devletin denetimi altında bulunan iktisadi teşebbüslerde karar alıcı, denetim veya yönetme

işlevlerini gerçekleştiren kişiler, Azerbaycan Cumhuriyeti'nin yönetimi seçimle oluşturulan devlet kurumlarında göreve gelmek için seçimlere katılmak için adaylığı onaylanmış kişiler, Azerbaycan Cumhuriyeti'nin yasaları ile belirlenmiş biçimde yerel yönetimlere seçilmiş kişiler, söz konusu yönetimlerde karar alma yetkisi bulunan veya yönetim ve mali yetkileri olan kişiler, yasayla belirlenmiş durumlarda devlet kurumlarının yetkilerini uygulayan devlet dışı kurumlarda karar alma yetkisi bulunan veya yönetme ve mali sorumluluğu bulunan kişiler, kendi nüfuzundan veya ilişkilerinden yararlanarak yetkili kişinin kararını yasadışı yollarla etkilemek karşılığında maddi ve diğer çıkar, yetki ve imtiyazlar elde eden kişiler yolsuzlukla ilgili yasal düzeni bozan öznelerdir (Yolsuzlukla Mücadele Kanunu, s.3).

Bütün devlet kurumları ve yetkili kişiler yetkileri dâhilinde yolsuzluğa karşı mücadelede yer almak zorundalar. Yolsuzluk ile ilgili hukuka aykırı edimlerin gerçekleştirilmesi idari veya cezai sorumluluk gerektirdiğinde, yolsuzluğa karşı mücadeleni yasayla belirlenmiş biçimde yetkili yargı kurumları gerçekleştirmektedirler. Yolsuzluğun önlenmesi konusunda yetkili kurumlardan biri Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Yolsuzluğa Karşı Mücadele Komisyonu'dur. Yolsuzluk, yasayla belirlenmiş biçimde disiplin, sivil, yasal, idari ve ya cezai sorumluluğa neden olmaktadır. Yolsuzluğa bulaştığı yasayla sabit olan gerçek kişilerin davranışları cezai sorumluluk gerektirdiğine, bu kişiler idari para cezasına çarptırılırlar. Tüzel kişiler ise yasayla belirlenmiş biçimde para cezasına çarptırılırlar ve onların faaliyetlerine son verilir (Yolsuzlukla Mücadele Kanunu, s.1).

Azerbaycan'da yolsuzluğa karşı mücadelenin yürütülmesi yönünde çok sayıda işler görülmüştür. Cumhuriyet Başsavcılığına Bağlı Yolsuzlukla Mücadele Dairesi, Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın 3 Mart 2004 tarihli "Yolsuzlukla Mücadele Kanunu'nun Uygulanması Serencamı" ile oluşturulmuştur. Ülke liderinin 28 Ekim 2004 tarihli Fermanı ile Cumhuriyet Başsavcılığına Bağlı Yolsuzlukla Mücadele Dairesi'nin Tüzüğü ve bu dairede çalışacak savcılarının sayısı ve görevleri belirlenmiştir.

Söz konusu kurumun görevlerinin başında yolsuzlukla ilgili yasadışı faaliyetlerin olduğu yönünde kendilerine ulaşan bilginin araştırılması, yolsuzlukla ilgili suçlarla bağlı yasal işlem başlatmak, ön soruşturma açmak, bu tür hallerin karşısının alınması, belirlenmesi amacıyla çalışmalar yürütmek, yolsuzluğa karşı mücadelenin verimliliğinin artırılması için öneri ve tavsiyeler hazırlamak gibi görevler yer

almaktadır (Azerbaycan Cumhuriyeti Başsavcılığına Bağlı Yolsuzlukla Mücadele Dairesi'nin Tüzüğü ve Savcılık personelinin sayısının onaylanması hakkında" Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın Kararı, 2004: 1).

Cumhuriyet Başsavcılığına Bağlı Yolsuzlukla Mücadele Dairesi'nin genel yönetimini Azerbaycan Cumhuriyeti Başsavcısı yürütür. Yolsuzlukla Mücadele Dairesi, mevcudiyeti boyunca yolsuzlukla ilgili suçları soruşturmaya ve yolsuzlukla ilgili ceza davalarına yönelik ön soruşturmalar yürütmeye odaklanmıştır. Yolsuzlukla mücadele konusunda somut çalışmalar yürüten Daire, öncelikle vatandaşların hak ve menfaatlerinin ihlali ile sonuçlanan davalarla ilgili soruşturmalar yürütmüştür.

Azerbaycan Cumhuriyeti Yolsuzlukla Mücadele Kanunu incelendiği zaman, yolsuzlukla mücadelede önemli olan normlarının, özellikle bu konudaki uluslararası anlaşmalar tarafından şiddetle tavsiye edilen normların uygulanmasında eksikliklerin bulunduğu ve yasal boşlukların olduğu anlaşılmaktadır. Söz konusu boşlukları doldurmak, yolsuzlukla mücadele için etkin koşullar oluşturmak ve BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi, Avrupa Konseyi Yolsuzlukla İlgili Cezai Sorumluluk Sözleşmesi ve Yolsuzlukla İlgili Sivil-Hukuki Sorumluluk Anlaşması gibi uluslararası belgelerin Azerbaycan Cumhuriyeti mevzuatına tam olarak uygunlaştırılması gerekmektedir.

Yolsuzluğa Karşı Sivil-Hukuki Sorumluluk Sözleşmesi'nin Onaylanmasına Dair Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu şunları belirtir: İşbu sözleşmeyi imzalayan Avrupa Konseyi üyesi devletler, diğer devletler ve AB, yolsuzlukla mücadelede uluslararası işbirliğinin güçlendirilmesinin önemini kabul ederek; yolsuzluğun hukukun üstünlüğü, demokrasi ve insan hakları, eşitlik ve sosyal adalet için ciddi bir tehdit oluşturduğunu, ekonomik kalkınmayı zorlaştırdığını ve piyasa ekonomisinin düzgün ve adil işleyişini tehdit ettiğini kaydederek; yolsuzluğun bireyler, şirketler ve devletler ile uluslararası kuruluşlar için gerekli mali sonuçlarını kabul ederek; sivil hukukun yolsuzlukla mücadelede, özellikle mağdurlar için adil tazminat alınmasında katkısının önemine inanır (Yolsuzlukla İlgili Sivil-Hukuki Sorumluluk Sözleşmesi'nin onaylanması Kanunu, 1999: mad.1).

Azerbaycan'da yolsuzluğa karşı mücadeleyi başarılı bir biçimde yürütmek için ve ülkede yolsuzluk hallerinin azaltılması için aşağıdaki koşulların gerçekleştirilmesi gerekir: her birinin kendi ilkelerine dayalı programı bulunan iki partinin seçmen için mücadele verdiği ve birbirini kontrol ettiği gerçek rekabete dayalı siyasi parti

sisteminin oluşturulması. Rekabete dayalı siyasi mücadelenin olmadığı toplumlarda yolsuzluk gerçeklerinin saklamak kolaylaşır. Rekabete dayanan ekonomik yapının oluşturulması. Tekelcilik her zaman daha fazla kar sağlamak için tüm yöntemlerden yararlanmaktadır. Yalnız rekabete dayalı sistem, ekonominin hangi yollarla, fiyatlarla ve hangi yöntemlerle piyasada avantaj kazanılmasını topluma anlatan özgür kitle iletişim araçları bulunmalıdır. Özgür medya kurumları siyasi ve ekonomik rakiplerden bilgi alır ve bu bilgileri kamuoyuna ulaştırır. Özgür medya olmadan vatandaşlar hangi gelişmelerin yaşandığından habersiz olacakları için diğer koşulların verimli çalışması olanaksız hale gelecektir.

Azerbaycan yolsuzlukla mücadele alanında tüm uluslararası girişimlere katılmış, Avrupa Konseyi Yolsuzluğun Cezai Sorumluluğu, Yolsuzluğun Sivil-Hukuki Sorumluluğu Sözleşmelerinin yanı sıra, BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi de Azerbaycan'da yürürlüğe girmiştir. Ülke mevzuatında uluslararası sözleşmeler uygulanmış, yasal ve kurumsal çerçevenin iyileştirilmesi için önemli adımlar atılmış ve Azerbaycan'ın yolsuzlukla mücadele mevzuatı uluslararası standartlara uygun hale getirilmiştir. Tüm bunların sonucunda ülkede yolsuzlukla kapsamlı mücadele için güçlü bir mekanizma oluşturulmuştur. Devlet Yolsuzlukla Mücadele Programı başarıyla uygulanmıştır. Devlet kurumlarının ve halkın çabalarını birleştiren Şeffaflığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadele Ulusal Stratejisi ve uygulanması için 28 Temmuz'da bir kararname ile onaylanmış ve bu stratejinin uygulanması için kabul edilen Ulusal Eylem Planı 2007, yolsuzluğa ortam oluşturan hallerin önlenmesi için elverişli bir yasal zemin oluşturmuştur. Özellikle belirtmek gerekir ki, yolsuzlukla mücadelede Azerbaycan'da uygulanan reformlar, tüm uluslararası kuruluşlar tarafından da oldukça yüksek değerlendirilmektedir. Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO) ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'nün (OECD) Doğu Avrupa ve Orta Asya Yolsuzlukla Mücadele Ağı, İstanbul Eylem Planı kapsamında hazırladığı raporunda yolsuzlukla mücadelede Azerbaycan'ın aldığı önlemlerden övgüyle bahsetmiştir.

Azerbaycan Cumhurbaşkanı İlham Aliyev 2012-2015 yıllarını kapsayan dönem için yolsuzluğa karşı mücadele konusunda Milli Eylem Planını onaylamıştır. Söz konusu Plan, farklı çalışma alanlarını kapsayan 28 maddeden oluşmaktadır (2012-2015 Yıllarında Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Planı, 2012: 1).

Milli Eylem Planı'nda yolsuzlukla mücadele önlemleri kapsamında yasal mevzuatın geliştirilmesi özel olarak vurgulanmıştır. Özellikle, yolsuzluk halleri ile bağlı haber veren kişilerin korunması ve tüzel kişilerle ilgili cezai-yasal kararların uygulanması ile ilgili kurallara ilişkin yasal taslağının oluşturulması istenmiştir. Bunun dışında, yolsuzluğa karşı mücadelede tanıkların ve kolluk kuvvetleri ile işbirliği yapan kişilerin korunmasının güçlendirilmesi için ek önlemlerin alınması düşünülmüştür. Bunun yanı sıra, yolsuzluk suçları ile ilgili soruşturma işlemleri sırasında pazarlıkların ceza muhakemesi mevzuatına dâhil edilmesi konusunda önerilerin hazırlanması plaklaştırılmıştır. Plan, Yolsuzlukla mücadele alanında yargıçların dokunulmazlık hukukunun kısıtlanması ile yeni önerilerin hazırlanmasını içermektedir.

Plana, yasadışı yollarla elde edilmiş kara paraların aklanmasına karşı mücadele konusunda kurumsal mekanizmaların geliştirilmesi ile ilgili konular da dâhil edilmiştir. Avrupa Konseyi'nin yasadışı yollarla elde edilmiş paraların aklanmasının ve terörün finanse edilmesinin önlenmesi üzere anlaşmanın onaylanması da öngörülmüştür (2012-2015 Yıllarında Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Planı, 2012: 1).

Kamu hizmetiyle ilgili bir dizi önlem planlanmaktadır. Özellikle, kamu hizmeti işe alma sisteminin ve genel olarak faaliyetlerinin şeffaflığını artırmak için bir dizi önlem öngörülmektedir. Memurların bir işyerinde uzun süre kalması ve giderek üst kademelere yükselmesi, yolsuzluğa yol açabilecek ilişki ağının içine düşmesi riskine önlemek için kamu hizmetinde rotasyon ilkesinin uygulanmasına ilişkin pilot projelerin yürütülmesini öngören madde dikkati çekmektedir. Memur maaşlarının kademeli olarak artırılması ve sosyal güvenliğin güçlendirilmesi de eylem planında yer almaktadır. Yetkili devlet memurlarının önemli görevleri arasında yolsuzlukla karşılaşan vatandaşların kabul edilmesi ve onların sorunlarının dinlenmesi de dâhil edilecektir. Planda, vatandaşların haklarının korunması ve zararının karşılanması ile ilgili önlemler de bulunmaktadır. İş alanında kontrollerin şeffaflığının sağlanması, zimmetine geçirilmiş mülkün geri kazanılması üzere ülke içi mekanizmaların oluşturulması da önlemler sırasında yer almaktadır (2012-2015 Yıllarında Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Planı, 2012: 2).

Eylem Planı çıkar çatışmalarının önlenmesi konusunda düzenlemeleri de içermektedir. Söz konusu düzenlemenin bulunduğu madde üç fıkradan oluşmaktadır. Birinci fıkra, memurların çıkarlarının çatışmasının önlenmesi üzere mevzuatın

geliştirilmesini sağlayacak önerilerin hazırlanmasını içermektedir. Sonraki fıkralarda çıkarların çatışmasının önlenmesi konusunda Daha sonra çıkar çatışmasının önlenmesi üzere eğitimlerin verilmesi öngörülmektedir. Yetkililerin mali bilgilerini elektronik ortamda sağlamasına yönelik önerilerin hazırlanması planlanmıştır. Söz konusu plan hükümetin nakit işlemlerinin asgari düzeye indirilmesi yönündeki niyetini göstermektedir. Şöyle ki, gayrimenkullerin tapu belgeleri artık elektron verilecektir. Ayrıca, çeşitli ticari ekonomik faaliyetler için gerekli izinlerin verilmesinin elektronik ortama aktarılması da planlanmaktadır. Ayrıca yolsuzlukla mücadelenin başarı düzeyinin yukarı çekilmesi için kamu kurumlarının STK'larla işbirliğinin artırılması da planda yer almaktadır (2012-2015 Yıllarında Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Planı, 2012: 2).

Bu gün Azerbaycan'da mevcut olan İçtimai Nezaret Platforması (Toplumsal Denetim Platformu) bu doğrultuda oluşturulan ve çalışmalarını yürüten STK'lardan biridir. Bu platformun amacı toplumu rahatsız eden belli meselelere ait vatandaşlardan gelen bilgiler doğrultusunda kamu hizmeti sunan kurumlara müracaat etmek ve sorunun çözümüne muvaffak olmaktır. Bu tür STK'ların yaygınlaşması, kamu yönetiminde etik dışı davranışların yaygınlaşmasının önlenmesi açısından çok önemlidir.

4.4.3. Vatandaşların Başvurularının İncelenmesi

Vatandaşların kamu kurum ve kuruluşlarına istek, dilekçe ve şikâyet amacıyla başvurması, insan haklarına saygı gösterilmesi ve korunması açısından önemli sayılmaktadır. Azerbaycan Anayasası'nın 57'ci maddesinin birinci fıkrasına göre, Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşlarının kamu kurumlarına bizzat başvurması, bireysel ve toplu halde yazılı dilekçe vermesi yasal haklarıdır. (Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası,2018: mad. 57).

Vatandaşların tüm dilekçe ve başvurularına yasayla belirlenmiş şekilde ve sürede yazılı olarak cevap verilmelidir. Vatandaşların başvurularına bakılması ile ilgili mevzuat, Azerbaycan Anayasası'ndan, "Vatandaşların Başvurularına Bakılması Kanun'undan" ve Azerbaycan Cumhuriyeti'nin diğer yasal düzenlemelerinden oluşmaktadır.

Vatandaşların başvurularının değerlendirilmesi üç başlıktan oluşmaktadır:

- Teklif – kamu kurum ve kuruluşlarının çalışmalarının daha da geliştirilmesini, eğitim, bilim, teknik, hukuki vs. alanlarla ilgili meselelerin çözümünü içeren müracaat biçimidir,
- Dilekçe – vatandaşların haklarının yerine getirilmesi ve korunması ile ilgili taleplerini içeren başvurudur,
- Şikâyet – kamu kurumuna, kuruluşuna, müessesesine, örgütüne kamu kurumuna, idaresine, teşkilatına ve müessesesine ihlal edilen hakkının temin edilmesi yönünde başvurudur.

Söz konusu yasanın etkisi, mahkeme işlemi veya idari işlemler çerçevesinde vatandaşların yaptığı başvuruların değerlendirilmesine ile ilgilidir (Vatandaşların Başvurularının Bakılması Kanunu, 1997: 1).

Kamu kurum ve kuruluşları, müesseseler Azerbaycan Anayasası ve diğer kanunları ile belirlenmiş ve garanti altına alınmış biçimde Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşlarının yazılı ve sözlü bir biçimde öneriler sunmak, dilekçe ile başvurmak ve yetkililerin yasadışı eylemlerinden (eylemsizliklerinden) şikâyet etmek haklarını kullanmalarını sağlamak ve korumakla yükümlüdürler. Kamu kurumlarının yetkilileri ve diğer yetkili kişiler, vatandaşların kabulünü sağlamak amacıyla, onların önceden kendilerine iletilen günlerde ve saatlerde söz konusu kuruma gitmeleri söylenmelidir (Vatandaşların Başvurularının Bakılması Kanunu, 1997: 2).

Kamu kurum ve kuruluşları, müessese ve diğer birimler, bu kurumların başında duran yetkili şahıs ve şahıslar vatandaşların başvurusunda yer alan hususların çözülmesi, kendi yetkilerini aşan durumlarda ise bu başvuruları beş günden geç olmayacak şekilde yetkili kuruma gönderir ve bu konuda vatandaşa bilgi verir, doğrudan görüşüldüğü zaman ise nereye başvurması gerektiğini anlatır, vatandaşların başvurularına gerektiği gibi bakılması için gönderildiğinde ve söz konusu başvuruya bakılması kontrolde tutulduğunda ise adı geçen kurumlar, başvuru ile ilgili üst kamu kurumuna makul bir sürede ve kanunun öngördüğü biçimde bilgi vermelidir. Devletin üst kurumuna gönderilecek cevap mektubu, ilgili kurumun en üst yetkilisi tarafından imzalanmalıdır. Önerisi, başvurusu veya şikâyeti üzerine verilen karara katılmayan vatandaş, karara karşı, bu kararı veren organ, daire, kuruluş, işletme veya yetkiliye doğrudan bağlı olan organ veya görevliye itiraz etme hakkına sahiptir. Özel inceleme yapılması, ek malzeme talep edilmesi veya itirazın değerlendirilmesi için diğer tedbirlerin alınmasının gerekli olduğu durumlarda, istisnai durumlarda ilgili

organ, daire, kuruluş, işletme başkanı veya yardımcısı inceleme süresini uzatabilir, itiraz süresi en fazla bir aydır (Vatandaşların Başvurularına Bakılması Kanunu, 1997: 2).

Bu konuda başvuru yapan vatandaşa, başvurunun incelenmesi kamu kurumu tarafından kontrolde tutulduğunda ise devletin söz konusu yetkili kurumuna bilgi verilmesi gerekir. Vatandaşların kamu kurumlarına öneriler, dilekçe ve şikâyetlerle müracaat etmesi insan haklarının uygulanması ve korunmasının önemli araçlarından biridir. Vatandaşların başvurularının incelenmesi ile ilgili mevzuat Azerbaycan Anayasasından, adı geçen kanundan ve Azerbaycan Cumhuriyeti'nin diğer yasal düzenlemelerinden oluşmaktadır.

4.4.4. Kamu Görevlilerinin Çalışmalarının Etik Açısından Denetimi

Devlet Memurlarının Etik Davranış Kuralları Kanunu 31 Mayıs 2007 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Kanun, kamu görevlileri için etik davranış kurallarını ve ilkelerini, bu kural ve ilkelere uyulması konusunda yasal düzenlemeler içermektedir. Kanunda, her bir memurun, hukukun üstünlüğü, insan hakları, demokratik ilkeler ve yüksek ahlaki davranış kurallarına uyarak, kanunun getirdiği düzenlemelere uymak zorunda olduğu yer almaktadır (Devlet Memurlarının Etik Davranış Kuralları Kanunu, 2007: 1). Azerbaycan'da kamu görevlilerinin çalışmalarını denetlemek için ikili bir mekanizma bulunmaktadır. Birinci mekanizma budur ki, devlet memurlarının etik davranış kurallarına uymasının denetlenmesi, çalıştığı kurumun yöneticileri veya yönetim kuruluna aittir. Genel kontrol yetkisi ise, Azerbaycan Cumhurbaşkanı'na Bağlı Devlet Kamu Hizmeti Komisyonu'na aittir.

Kontrol – her hangi bir şeyi denetlemek, denetlemek amacıyla eşlik etmek, rapor hazırlamak, yasaların, kararların uygulanmasını kontrol etmek gibi açıklanmaktadır.

Kısa Oxford Sözlüğünde “kontrol etmek” kavramı üç anlamda kullanılmaktadır:

- Yoklamak ve ya denetlemek, bu nedenle düzenlemek,
- Rapor talep etmek,
- Önlemek ve özgürce çalışmaya yönlendirmek (Лукьяненко, 2002: 178-179).

Bağımsızlıktan sonra Azerbaycan'da büyük ölçekli meselelerin çözümünde denetimin güncelliği ve önemi artmakta, bu konular yeni içerik kazanmaktadır. Denetim ve kontrol mekanizmi devlet siyasetinin uygulanması, demokrasi ve hukuk

devletinin, sivil toplumun oluşturulması gibi meseleler doğrudan kamu yönetimi ile ilintilidir. Bu açıdan denetimin verimliliğini ve kalitesini artırmak için onun bilimsel ve demokratik temellerini güçlendirmek, yasal dayanağını sağlamlaştırmak vakit kaybı yaşanmadan gerçekleştirilmesi gereken önlemlerin başında gelmektedir. Kontrol, toplumda yaşanan süreçler ile ilgili gerekli, kapsamlı bilgilere ulaşmak için kullanılan yöntemlerden biridir. Kontrol, toplumun tüm kademelerinin işlevini normal düzeyde gerçekleştirmesi, halkın beklentilerinin karşılanması konusunda objektif fikir yürütmeye olanak sağlamaktadır. Kontrolün doğru yapılması memurların anayasa, yasalar ve diğer yasal düzenlemelere uymasını sağlamaktadır.

Mevzuata uygun olarak Azerbaycan'da kamu görevlilerinin etik davranış kurallarına uymalarını denetlemek için gerekli mekanizmalar bulunmaktadır. İlk başta, etik davranış kurallarına uyulmasını denetlemek yetkisi, söz konusu kamu kurumunun en üst yöneticisinin ve daha üst kurumun yetkisindedir. Ülke genelinde etik davranış kurallarına uyulmasına denetimine sahip en üst düzey yetkili kurum ise Azerbaycan Cumhurbaşkanı'na Bağlı Kamu Hizmeti Meseleleri Komisyonu'dur.

Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın 3 Haziran 2005 tarihli 247 sayılı kararı ile onaylanmış Azerbaycan Cumhurbaşkanı'na Bağlı Kamu Hizmeti Meseleleri Komisyonu Düzenlemesinin 2. kısmına göre, Komisyon, Azerbaycan'da kamu hizmeti alanında kabul edilmiş yasal düzenlemelerin uygulanmasını sağlayan, kamu hizmeti için kadroların sınavla belirlenmesini, atanmasını sağlayan, kamu personelinin etik davranış kurallarına uymasını denetleyen, kamu hizmeti ile ilgili diğer meselelerle bağlı Azerbaycan devletinin yasaları ile belirlenmiş siyasetin uygulanmasını sağlayan merkezi yürütme kurulusudur (Azerbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Devlet Gulluğu Meseleleri üzre Komisyon hakkında Esasname'nin Onaylanması barede Cumhurbaşkanı Kararı, 2005: 1).

Komisyon'un uygulama mekanizması (aparatu) ve Nahcivan Özerk Cumhuriyeti'nin Kamu Hizmeti Meseleleri Komisyonu, Komisyon'un vahit sistemini oluşturur. Komisyon, çalışmalarını kendi uygulama mekanizması ve Nahcivan Özerk Cumhuriyeti'nin Kamu Hizmeti Meseleleri Komisyonu aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Komisyon'un yapısı, Azerbaycan Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir. Komisyon'un temel görevlerinden biri kamu çalışanları tarafından etik davranış kurallarına uyulmasını yasalarla belirlenmiş şekilde denetlemek, kamu personelinin etik davranış kuralları ile ilgili yasaların uygulanması konusunda

koordinasyonu sağlamaktır (Azerbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Devlet Gulluğu Meseleleri üzre Komision hakkında Esasname'nin Onaylanması barede Cumhurbaskanı Kararı, 2005: 1).

Etik davranış kurallarına uyulması üzerindeki bir başka kontrol biçimi, devlet organının başında bulunan yetkili kişi tarafından ve daha yüksek organ aracılığıyla itaat temelinde gerçekleştirilir. Devlet kurumunun başında bulunan yetkili kişi, bu denetimi, başkanlığını yaptığı kurumun ilgili birimleri aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Bu birimler genellikle etik konulardan sorumlu kişilerden oluşmaktadır: etik komiseri, devlet kurumunun personel bölümü veya iç kontrol şubesi. Etik kurallara uyulmasının denetlenmesinin bir diğer özel kontrol işlevi, Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaskanına bağlı Vatandaş Hizmetleri ve Sosyal İnovasyonlar Devlet Ajansı tarafından yürütülmektedir.

Söz konusu Ajans, kendisinin demetlemekle yükümlü bulunduğu devlet kurumlarının personelinin etik davranış kurallarına uyup uymadığını denetlemektedir. Böylece, Azerbaycan Cumhurbaskanı'nın 5 Eylül 2012 tarih ve 706 sayılı Kararnamesi ile onaylanan "Azerbaycan Cumhuriyeti Devlet Başkanına Bağlı Vatandaş Hizmetleri ve Sosyal İnovasyonlar Devlet Ajansı Hakkında Yönetmelik" in 2.1.4 paragrafına göre, Ajans kamu görevlilerinin etik davranış kurallarına uymasını denetler. Belirtilen Kararname'nin 2.1.5. paragrafına göre, Devlet Ajansı, kamu kurumlarında çalışan personel için etik konusunda eğitimlerin verilmesini, vatandaş akımının yönetilmesi, vatandaşları karşılama, dinleme, anlatma becerilerinin geliştiren değişik seminerler düzenlemekle yükümlüdür (Azerbaycan Cumhurbaskanına Tabi Vatandaşlara Hizmet ve Sosyal İnnovasiyalar üzre Devlet Ajansı'nın faaliyetinin temin edilmesi hakkında" Cumhurbaskanı Kararı, 2012: 1).

Azerbaycan Cumhuriyeti Devlet Memurlarının Etik Davranış Kuralları Kanunu'nda aşağıda belirtilen etik davranış kuralları düzenlenmektedir:

- Vicdanlı davranış. Bireyin, toplumun ve devletin çıkarları doğrultusunda kamu çalışanları görev sorumluluklarını hassasiyetle yerine getirmekle mükelleftirler. Kamu görevlisi bütün durumlarda herkes için vicdanlı olmak zorundadır.
- Profesyonelliğin ve bireysel sorumluluğun artırılmasının sağlanması. Kamu görevlisi kendi çalışmalarını Azerbaycan Cumhuriyeti'nin yasal mevzuatı ile belirlenmiş yetkileri çerçevesinde ve profesyonelcesine yürütmekle yükümlüdür.

Kamu görevlisi etik davranışı ve kendi işi ile devlet kurumlarına, tüzel ve gerçek kişilerin güvenini artırmalı ve güçlendirmelidir (Devlet Memurlarının Etik Davranış Kuralları Kanunu,2007: 1).

- Hoşgörülü olmak. Kamu görevlisi kendisinin hizmeti yetkisine girmediği durumlarda, devlet kurumlarının, bu kurumların yöneticilerinin faaliyeti ile ilgili (yasadışı faaliyeti hariç) eleştirel mülahazalardan, konuşmalardan ve onların çalışmaları ile ilgili kamu algısının oluşturulmasından sakınmalıdır (Devlet Memurlarının Etik Davranış Kuralları Kanunu, 2007: 2).
- Toplumsal güven. Kamu görevlisi, Azerbaycan Cumhuriyeti'ne, devlet kurumlarına ve kamu görevine halkın itimadını artırmaya, kendi adını ve onurunu yüceltmekle sorumludur. Kamu görevlisi etik davranış kurallarının kendisi tarafından ihlal edilmesinin doğurduğu sonuçları aradan kaldırmak, aynı zamanda kamu algısının düzeltilmesi için gereken adımları atmak zorundadır (Devlet Memurlarının Etik Davranış Kuralları Kanunu, 2007: 2).
- Vatandaşların hakları, özgürlük ve yasal çıkarlarına, onur ve liyakatine, iş nüfuzuna saygının sağlanması. Devlet memurlarının faaliyetleri insanların hak ve özgürlükleri, yasal çıkarlarının sağlanmasına, korunmasına ve güvence altına alınmasına hizmet etmelidir. Devlet memuru, insanların hak ve özgürlüğünü, yasal çıkarlarını ihlal eden, onların onur, liyakat ve iş nüfuzunu lekeleyebilecek kararlara ve hareketlere veya hareketsizliğe yol vermemelidir(Devlet Memurlarının Etik Davranış Kuralları Kanunu, 2007: 2).
- Kültürlü olmak. Kamu görevlisi bütün vatandaşlara, as ve üstlerine karşı her zaman nazik, yardımsever, dikkatli ve sabırlı olmalıdır (Devlet Memurlarının Etik Davranış Kuralları Kanunu, 2007: 2).
- Emirlerin, direktiflerin ve verilen görevlerin yerine getirilmesi. Kamu görevlisi, doğrudan veya amirlerinin yasalara aykırı olmayan, yetkileri kapsamında kabul ettiği yazılı emri, direktifi veya verdiği sözlü talepleri uygulamakla sorumludur. Kamu görevlisi doğrudan veya amirleri tarafından kendisine verilen emrin, direktifin veya görevin yasalara aykırı olmasından kuşku duymazsa, bu konuda amirine yazılı bir gerekçe sunmak zorundadır(Devlet Memurlarının Etik Davranış Kuralları Kanunu, 2007: 2).

- Önyargıdan uzak olmak. Kamu görevlisi hizmeti görevi sırasında veya karar alırken, önyargılı olmamalı ve bu zaman ırkına, milliyetine, dinine, cinsiyetine, sosyal statüsüne bakılmaksızın adil bir şekilde kamu hizmetini gerçekleştirmelidir .(Devlet Memurlarının Etik Davranış Kuralları Kanunu, 2007: 3).
- Parasal ve diğer menfaatlerin, ayrıcalıkların ve imtiyazların sağlanmasına izin verilmemesi. Kamu görevlisinin yasa dışı yollarla para ve diğer menfaatler, ayrıcalıklar ve imtiyazlar sağlamaya yönelik davranışlar sergilemesi veya kararlar alması yasaktır. Kamu görevlisi kendisinin hareketlerinin veya hareketsizliğinin, kararlarının parasal ve diğer menfaatler, ayrıcalıklar ve imtiyazlar elde etmesine olanak sağlamayacak biçimde hareket etmelidir. Mevzuatla belirlenen usule göre kişilere ücretsiz hizmet veren bir memur, bu hizmet için herhangi bir ücret talep edemez. Kanunla belirlenen bir ücret karşılığında vatandaşlara hizmet sunan bir memur, bu hizmet için belirlenen miktardan fazla ücret alamaz(Devlet Memurlarının Etik Davranış Kuralları Kanunu, 2007: 3).
- Yolsuzluğun önlenmesi. Kamu görevlisine yasal olmayan yollardan para ve diğer menfaatler, ayrıcalık ve imtiyazlar önerildiğinde, bu önerileri kabul etmemelidir. Kamu görevlisine para ve diğer menfaatler, ayrıcalık ve imtiyazlar kabul etmediği halde verilse, kendisi, bu konuda doğrudan amirine bilgi vermeli ve ona verilenler çalıştığı kamu kurumuna tutanakla teslim edilmelidir (Devlet Memurlarının Etik Davranış Kuralları Kanunu, 2007: 3).
- Hediye almak konusunda kısıtlamalar. Bir devlet memuru, kendisi veya başkaları için, resmi görevlerinin tarafsız bir şekilde yerine getirilmesini etkileyebilecek veya bu tür bir etki izlenimi veren veya görevlerini yerine getirmesi karşılığında kendisi veya başkası için ödül olarak verilen hediyeler talep edemez ya da kabul edemez veya bu da böyle bir izlenim oluşturmaz. Bu kural, misafir etme ve değeri Yolsuzlukla Mücadele Yasası'nda belirtilen tutarı aşmayan hediyeler için geçerli değildir. Bir devlet memuru, bir hediyein kabulüne veya misafir edilmek istenmesine olumlu veya olumsuz yanıt veremediği zaman bu konuda amirinin görüşüne başvurmalıdır (Devlet Memurlarının Etik Davranış Kuralları Kanunu, 2007: 3).

- Çıkar çatışmasının önlenmesi. Kamu görevlisi, görev yaptığı sürede çıkarların çatışmasına izin vermemeli ve yasa dışı yollarla yetkilerinden kişisel çıkarları için yararlanmamalıdır. Kamu görevlisinin hizmeti görevleri ile kendi çıkarları arasında çatışma oluşabileceği durumlarda, mevzuata uygun olarak, kamu görevine atandığı zaman, ya da sonraki dönemlerde söz konusu çıkarların özelliği ile ilgili bilgi vermek zorundadır. Devlet memuru, başka bir göreve atanması ile ilgili önerilerin çıkarlarının çatışmasına neden olabileceği durumlarda, bu konuda çalıştığı kamu kurumunun en üst yetkilisine bilgi vermekle yükümlüdür. Kamuda görevi sona erdikten sonra, devlet memuru, yasayla belirlenmiş süreden önce, önceleri teftiş ettiği kurum, kuruluş, müessese ve diğer kamu biriminde çalışamaz (Devlet Memurlarının Etik Davranış Kuralları Kanunu, 2007: 4).
- Mülkten yararlanmak. Kamu görevlisi, yetkisinde bulunan kamu mülkünden, mali kaynaklardan, iletişim, bilgisayar ve diğer iletişim sistemlerinden, ulaşım araçlarından ve diğer teknolojik donanımı tasarruflu ve verimli yararlanmalıdır. Bir memurun, devlet malını, mali kaynaklarını, iletişim, bilgisayar ve diğer iletişim sistemlerini, ulaşım araçlarını ve diğer ekipmanları kişisel kazanç için ve ayrıca, resmi görevlerinin yerine getirilmesiyle ilgili olmayan diğer amaçlar için kullanması yasaktır (Devlet Memurlarının Etik Davranış Kuralları Kanunu, 2007: 4).
- Enformasyondan yararlanmak. Kamu görevlisi çalıştığı kamu kurumunun sahip olduğu enformasyonun yasayla belirlenmiş biçimde elde etmeli ve gerekli olduğunda iletebilmektedir. Kamu görevlisi, devlet kurumunda belirlenmiş hizmeti bilginin iletilmesi kurallarına uymak zorundadır. Kamu görevlisi görev yaptığı sırada edindiği bilgileri kişisel çıkarları için kullanamaz (Devlet Memurlarının Etik Davranış Kuralları Kanunu, 2007: 4).
- Sosyal veya siyasi aktivite. Yasayla başka bir düzenleme bulunmuyorsa, kamu çalışanı sosyal veya siyasi bir kuruluşa, örgüte üye olmak hakkına sahiptir. Kamu çalışanlarının sosyal veya siyasi çalışmaları yahut sosyal veya siyasi kuruluşa, örgüte üyeliği, onun hizmeti görevlerini eksiksiz ve objektif olarak yapmasına kuşku doğurmamalıdır. Kamu görevlisi, resmi makamından, diğer memurları, sivil veya siyasi örgüt ve dini kuruluşların faaliyetlerine katılmaya

teşvik etmek için yararlanamaz (Devlet Memurlarının Etik Davranış Kuralları Kanunu, 2007: 4).

Etik davranış kurallarının ihlali, bir devlet memuruna karşı disiplin soruşturmasının açılması için yeterlidir. Memur hakkında disiplin işlemleri kanunun öngördüğü usule göre ve süre içinde yapılır. Bir devlet memuru tarafından Devlet Memurlarının Etik Davranış Kuralları Hakkında Kanunu'na aykırı davranıldığı yönünde tüzel veya gerçek bir kişi tarafından şikâyet veya diğer bilgilerin sunulması, kitle iletişim araçlarında kamu görevlisi tarafından söz konusu yasanın müddealarına aykırı hareket ettiği ve çıkar çatışmasına neden olduğu ile ilgili haberler yer alırsa, söz konusu memur için disiplin kovuşturması başlatılabilir.





5. SONUÇ

Kamu görevlileri, mesleki yaşantıları sırasında, kamu kaynaklarının yönetilmesi, vatandaşlarla ilişkiler, politika oluşturma ve uygulama işlevleri gibi durumlarda takdir yetkilerini kullanma durumu ile karşı karşıya bulunurlar. Etik, kamu görevlisinin bu gücünün yanlış veya kamu yararına aykırı kullanılmasını önleyen otokontrol ve denge unsurlarından biridir. Memurların etik davranış örnekleri sergilemesi, halka çıkarlarının korunduğu ve işlerin doğru olarak yapıldığına dair güven duygusu aşılar.

Kamu yönetiminde etik bilincin en üst kademedan en aşağıda kadar mevcut olması, siyasal sistemin iyi işleyişinin hem göstergesi hem de en önemli garantilerinden biridir. Araştırmalar, gelişmekte olan ülkelerde toplumsal yapının farklı yönlerinin gelişiminin sağlanması için atılması gereken adımlardan birinin bireylerin uyması gereken etik standartların topluma yerleştirilmesi olduğunu göstermiştir.

İster Türkiye, isterse de Azerbaycan'da kamu yönetiminde etik standartların yerleştirilmesi ve uygulanması için belirli mekanizmalar oluşturulmuştur. Bu mekanizmaların temelini yasal mevzuat oluşturmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti devleti yüz yıla yakın bir süredir mevcuttur ve yönetimde etik davranışların belirlenmesi, uygulanması ve denetlenmesi yönünde gerek hukuki açıdan, gerekse de uygulama ve denetlene açısından Azerbaycan'la kıyaslanmayacak düzeyde bir tecrübeye sahiptir. Son yıllarda Avrupa Birliği'ne üyelik süreci etik standartların yeniden gözden geçirilmesi ve geliştirilmesi, denetleme mekanizmalarının artırılması yönünde talepleri artırmıştır. Yönetimde etik konuları da kapsayan uyum yasalarının çıkarılması, bu konuları kapsayan uluslararası antlaşmaların kabul edilmesi ve onaylanmasında AB ile olan tam üyelik görüşmelerinin büyük etkisi bulunmaktadır.

Azerbaycan ise 1991 yılında bağımsızlığına kavuşan genç bir devlettir. Bağımsızlığını henüz kazanmış genç bir devlet olmanın ötesinde sosyalist bir yönetimden demokratik bir yönetime geçiş etmesi, Azerbaycan'ın yeni düzene uyum sağlaması için daha uzun yıllara ihtiyaç olduğunu kaçınılmaz etmektedir. Sadece bu durum ülke yönetimi açısından değil, ekonomik açıdan da söz konusudur. Ülkede çok sayıda yasal düzenlemeye rağmen, etik davranış kurallarını kapsayan düzenlemelere rağmen yolsuzluğun daha çok yüksek düzeyde olmasının nedeni

Sovyet sisteminden kalmış bir çeşit “hastalık” olması ve henüz bu hastalığın tam olarak tedavi edilememesi, tedavisinin daha bir kaç yıl alacağı gerçeğidir. Sovyetler Birliği zamanı memurların maaşlarının düşük olması, onların yolsuzluğa eğilimli olmasına neden olmuş, bu durum memura olan güveni zedelemiş, memurun sosyal sorumluluk bilincini zedelemiş, memur-vatandaş ilişkilerinde memurun vatandaşlara karşı “tepeden bakış” eğiliminin oluşmasına neden olmuştur.

Aynı sorunları az ve ya çok derecede her bir ülke, aynı zamanda Türkiye de yaşamıştır. Fakat alınan önlemler, yasal düzenlemeler ve yasaların uygulanma sıklığı ve kararlılığı bu sorunların üstesinden gelinmesi sürecini belirlemektedir. Bazı devletler bu sorunları daha kısa sürede çözüme kavuşturarak kamu yönetiminde şeffaflığı ve verimliliği sağladığı halde, bazı gelişmekte olan ülkeler ise farklı nedenlerin etkisiyle bu süreci daha uzun sürede tamamlamakta veya henüz tamamlayamamıştır.

Türkiye Cumhuriyeti yönetimde şeffaflığı ve vatandaşın yönetime olan güven duygusunu artırmak için son yıllarda kamu yönetiminde etik uygulamaları tek merkezden yönetilmesi amacıyla yönelik olarak Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nu oluşturmuştur.

Belirtilen gelişmelerle birlikte, Türkiye’de kamu yönetiminde etik konusunda kurumsallaşma çalışmaları başlamıştır. Nihayetinde “Kamu Görevlileri Etik Kurulu”; kamu sektöründe etik standartların yerleştirilebilmesi amacıyla 25 Mayıs 2004’de kabul edilen ve 8 Haziran 2004 tarihinde Resmi Gazete ’de yayınlanan 5176 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile kurularak faaliyet göstermeye başlamıştır (Kolçak, 2018: 163-164; Yüksel İnal, 2012: 91). Kanu’da belirtildiği üzere hesap verebilirlik, saydamlık, dürüstlük, tarafsızlık ve kamu faydasını gözetme gibi etik ilkeler sayılmıştır (Md. 1). Bu kapsamda etik davranış prensiplerini belirlemek, uygulamayı gözetmek, kamu idarelerindeki en az genel müdür seviyesindeki görevli kamu personelinin etik davranış ilkelerine aykırı eylemleri olduğu iddiasıyla vatandaşlarca ileri sürülen kanıtları incelemek ve neticelendirmek üzere KGEK kurulmuştur (KGEK, 2019b: 11).

Her ne kadar bağlayıcı karar alma yetkisi ve yaptırım mekanizması bulunmasa da, istisnalar hariç yönetimin büyük bir kısmını etik açıdan denetleme, karar alma ve etik bilincin geliştirilmesi için çalışmalar gerçekleştirme yetkisinin bulunması, kamu

yönetiminde etik açısından gelişmiş bir mekanizma olması açısından önemli sayılmaktadır.

Azerbaycan’da ise buna benzer bir mekanizma henüz oluşturulmuş bulunmamaktadır. Dolayısıyla memurların etik davranış normlarına aykırı davranışları konusunda çok az tespitler yapılabilmektedir. Hâlbuki aslında ister amir, isterse de memur pozisyonunda çalışan kamu personelinin yolsuzluk, rüşvet gibi ağır etik ve hukuk dışı davranışlarının yanı sıra, meseldaki yaşantılarında etik kurallara uymaması hallerinin yaygın olması sıradan bir hal almıştır. Bu ise haklı olarak şöyle bir tespitin belirlenmesine neden olmaktadır: kuralların ve yasaların mükemmel olması önemli değil, önemli olan yasaların mükemmel bir şekilde uygulanmasıdır. Aksi takdirde etik kuralların hiç bir önemi olmayacaktır.

Kamu yönetiminde etik kültürün oluşması ve bir anlamda kamu çalışanlarının bu kültürü yaşantılarının bir parçası haline getirmesi, bireysel özelliklerden, memurların maaş düzeylerinden, yasal mevzuattan etkilenmektedir. Aynı zamanda sürekli bu yönde eğitimlerin düzenlenmesi memurların etik kurallara uyması açısından önemlidir.

Özellikle Azerbaycan’ın Türkiye’deki kamu yönetimi etiğinin uygulanmasından alacağı bazı derslerin olduğunu vurgulamak gerekmektedir. Araştırma sırasında hem Azerbaycan’da hem de Türkiye’de bu yönde çalışmalar yapıldığı belirlenmiştir. Fakat Türkiye’de KGK’nin bu işi daha kapsamlı ve sürekli bir biçimde gerçekleştirdiği yıllık faaliyet raporlarına bakılarak görülebilir. Yönetimde etik kültürün yerleştirilmesi için Kurul, etik eğitimleri, etik liderlik eğitimleri, etik eğitici eğitimleri düzenlemektedir. Ayrıca bu yönde farklı projeler de yürütülmektedir. Örneğin, “Yolsuzluğun Önlenmesi ve Etiğin Teşviki Projesi”, “Etik Temalı Hikâye Kitapları Hazırlanması, Anket Çalışmaları, Pilot Kurumlarda Durum Tespiti ve Plan Hazırlama Çalışmaları, Etik Farkındalık Materyali Oluşturulması, Ulusal Etik Paneli, Yolsuzluğun Önlenmesi ve Etiğin Teşviki Projesi vs. Azerbaycan kamu yönetiminde etik kültürün yerleştirilmesi konusunda yukarıda bahsedilen uygulamaları örnek alabilir.

Türkiye kamu yönetiminde etik davranış ilkelerinin ihlal edilmesi ile bağlı çeşitli kısıtlamalara ve yaptırım uygulamalarına başvurulması ve kamuoyunu bu konuda bilgilendirilmesi Azerbaycan kamu yönetimi için önemli bir ders niteliğine olduğunu söyleyebiliriz. Azerbaycan kamu yönetiminde etik dışı davranışları gerekli önem ve

değer verilmemektedir. Bunun en büyük göstergesi ise Türkiye’deki gibi bir Etik Kurulun olmamasıdır. Böylelikle, Azerbaycan kamu yönetiminde etik davranış ilkelerinin belirlenmesi ve uygulamalarını gözetmek gibi görevleri ilgili kurumların amirinin inisiyatifine bırakıldığı görülmektedir.

Hesap verebilirliği ve şeffaflığı etkin kılmak üzere Türkiye’de olduğu gibi, Azerbaycan kamu yönetiminde de “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’na” ihtiyaç duyulmaktadır. Azerbaycan’da vatandaşlar bu haktan mahrum kaldığı görülmektedir.

Türkiye’de kamu hizmetlerinin sunulması sırasında karşılaşılan önemli etik meselelerden biri de son yıllarda ülkede bulunan çok sayıda göçmen ve başta eğitim amacıyla gelen yabancı öğrenciler olmakla diğer yabancı uyruklu şahıslarla ilgilidir. Bu konu halen çoğu kamu kurumunda göz ardı edilen meselelerden biridir. Bu yabancı uyruklu şahıslar kamudan aldıkları hizmetlerle ilgili çok sayıda bürokratik engellerle karşılaşmaktalar. Bu tür engelleri aşmak konusunda zaman zaman yasa dışı yollara başvurmaya çalışmakta ve kamu çalışanlarına etik davranış ilkelerini hiçe saymaya sevk etmeye çalışmaktalar. Dolayısıyla, yabancıların Türkiye’de bulundukları sırada yapmaları gereken zorunlu işlemler ve hakları olan hizmetleri elde etmeleri konusunda yasal düzenlemelerin daha da yumuşatılması, bu kişilerin yasa dışı çözüm arayışlarını önleyeceği gibi, kamu hizmeti sunanların da etik dışı davranışlar sergilemek zorunda kalmasını önleyecektir. Türkiye’nin son yıllarda dünyanın en önemli göçmen barındıran ülkesi konumuna gelmesi ve ayrıca hızla bulunduğu bölgenin turizm, eğitim ve sağlık hizmeti sunan ülkesi olarak çok sayıda yabancıyı kabul etmesi bu konuya özel dikkat edilmesi gerektirmektedir. Dolayısıyla bu tür hizmetler için ülkeye gelen yabancıların sunulan hizmetlerden memnun kalması bu amaçla ülkeye gelen yabancıların sayısını, dolayısıyla döviz girdisini artıracığı için, söz konusu yabancılara hizmet sunan kamu kurumları onlara kolaylıklar sağlamalı, bürokratik engelleri asgariye indirmeli ve hizmetlerin sunulması sırasında etik davranış ilkelerine daha dikkatle uymalıdır.

Azerbaycan’da ise çok sık olmamakla yerlerde memurların etik davranış kodeksine uyması için talimler yapılmaktadır. Bu durum Türkiye’nin etik konusunda daha tecrübeli, istekli olduğunu göstermekte; Azerbaycan’ın ise bu konuda daha yolunun çok uzun olduğu, alınan önlemlerin kısa sürede sonuç verecek biçimde

uygulanmadığını göstermektedir. Uluslararası örgütlerin raporları da bu tespiti doğrulamaktadır.

Azerbaycan’da kamu yönetimi düzeninde reformların yapılması, kadro kalitesinin genişlen dirilmesi ve buna paralel olan sağlanan hizmetlerin verimliliğinin yükseltilmesi konularında dikkat çeken kurumlardan biri olan “Azerbaycan Cumhurbaşkanı’na Bağlı Vatandaşlara Hizmet ve Sosyal İnnovasyonlar Devlet Ajansı” ve bu kurumun nezdinde bulunan “ASAN Hizmet” merkezlerinin tecrübesinin yaygınlaştırılması, kamu yönetiminde verimliliğin artırılması ve yolsuzluk ve rüşvet başta olmakla etik dışı davranış çeşitlerinin önlenmesi açısından son derece önemlidir. Azerbaycan Cumhurbaşkanı’nın 13 Temmuz 2012 tarihli Kararı ile oluşturulmuş Ajans – “ASAN Hizmet” merkezlerinin bir bütün olarak yönetilmesini, hizmet merkezlerinde standı bulunan ve şeffaf bir biçimde halka hizmet eden devlet kurumlarının çalışanlarının faaliyetlerinin koordine edilmesini, denetim ve değerlendirilmesinin yapılmasını, devlet kurumlarının enformasyon birikiminin entegrasyonunu, elektron hizmetlerin hizmete sunulması sürecinin hızlandırılmasını, bu alanda yönetim sisteminin geliştirilmesini sağlayan devlet kurumudur. Günümüzde ASAN Hizmet dışında DOST merkezlerinin oluşturulması hükümetin kamu yönetimini daha da geliştirmek ve etik dışı davranışların önlenmesini sağlamak konusunda ısrarlı olduğunu kanıtlamaktadır.

Bugün yolsuzluk ve rüşvet Azerbaycan’da kamu yönetiminde rutin hal almış, sıradanlaşmış ve en çok rastlanan etik dışı davranış çeşitleri arasında ilk sıralarda bulunmaktadır. Yolsuzluk ve rüşvet toplumda maddi ve manevi nimet ve servetlerin mübadelesi sırasında yaşanan yasa dışı ilişkilerle karakterize olunan ve siyasal-ekonomik kurumların, kamu yönetimi düzeninin dağılmasına neden olan karmaşık ve yıkıcı sosyal patolojidir. Azerbaycan’da kamu yönetimi için Sovyetlerden kalma karakteriz özellik olan yolsuzluk ve rüşvet ülkeyi değerlendiren yabancı uluslararası kurumların da raporlarında sıklıkla yer almakta ve bu konuda ciddi adımların atılması gerektiği yönünde uyarılar yer almaktadır. Nitekim Azerbaycan Cumhurbaşkanı İ. Aliyev de son yıllarda tüm konuşmalarında, kamu yönetimi düzeninin geliştirilmesine hizmet edecek kararlarında yolsuzluk ve rüşvetin ortadan kaldırılması için çok ciddi adımlar atılacağını sinyali vermiştir. Son yıllarda çok sayıda bakan ve bakan yardımcılarının, kamu hizmeti sağlayan kurumların üst düzey yöneticilerinin, bir kaç ilin valisinin ve valilik çalışanlarının yolsuzluk ve rüşvet

nedeniyle hapsedilmesi etik dışı davranışların Azerbaycan kamu yönetiminde sonsuza kadar mevcut olamayacağını ciddi belirtileri sayılmaktadır. Azerbaycan Cumhurbaşkanı Aliyev'in 2018 yılının 23 Kasım tarihli Kararı ile yürürlüğe giren "Azerbaycan Cumhuriyeti'nde kamu yönetiminin geliştirilmesine yönelik 2019-2025 yılları İçin Strateji "de belirtilen özel makamlardan biri devlet görevlilerinin etik davranış ilkeleri çerçevesinde yolsuzluk ile mücadeleyle ilgilidir.

Bugün kamu yönetiminde etik davranış meselesi çok büyük önem taşımaktadır. Azerbaycan Cumhurbaşkanı Aliyev de sürekli konuşmalarında kamu çalışanlarından beklenen ve istenen davranış kaidelerine vurgu yapmaktadır. Azerbaycan'ın bölgelerinin sosyo-ekonomik gelişimini amaçlayan Devlet Programlarının sonuçlarının tartışıldığı oturumlarda Cumhurbaşkanı Aliyev etik davranış ilkelerine uyulması ile ilgili şu hususların altını çizmiştir: "Kamu görevlisi halkın hizmetçisidir. Halkın birinci hizmetçisi benim ve tüm devlet çalışanları halka en iyi şekilde hizmet etmelidir". Bu konuşma kendisinin kamu yönetiminde etik konulara ne kadar önem verdiğini kanıtlamaktadır. Azerbaycan'da kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformlar bürokratik olumsuzlukların ortadan kaldırılması, meritokrasi ilkelerine uyulması, yolsuzluk ile mücadele, kamu sektöründe şeffaflığın sağlanması, vatandaş memnuniyetinin artırılması, bürokratism ile mücadele, tüm vatandaşlara karşı eşit yaklaşım temelinde yüksek kaliteye sahip devlet hizmeti sunulmasını hedeflemektedir. Kamu yönetiminin verimliliğinin artırılması doğrudan kadro seçimi ile ilgilidir; profesyonel memurların yetiştirilmesi ve kamu kurumlarında talebe uygun olarak yerleştirilmesi büyük önem taşımaktadır. Kamu hizmeti ve kadro politikası birbiriyle ilintili olmakla, devletin işlev ve amaçlarının sadık, vatansever, yüksek ahlaki değerlere sahip, analitik inceleme yeteneği bulunan profesyonel ve entelektüel kadrolardan oluşan verimli sosyal-hukuki ve siyasal mekanizm aracılığıyla gerçekleştirilmesini amaçlayan bir bütünün ayrılmaz ögeleridir.

Azerbaycan'da yukarıda da belirtildiği gibi kamu yönetiminin yasal dayanağı modern devletlerin mevzuatı dikkate alınarak hazırlanmıştır. Yani kamu yönetimi ile ilgili tüm meseleler yasalarla düzenlenmektedir. Fakat gerçek durum incelendiğinde kamu yönetimi alanını düzenlemek amacıyla kabul edilmiş ve yürürlükte olan bazı yasalarda boşlukların olduğu, bu nedenle de yukarıda da belirtildiği gibi yasaların

çalışmasında ciddi sorunların ortaya çıktığı görülmektedir. Bu boşlukların ortadan kaldırılması için kamu yönetiminde memurların ve kamu personelinin faaliyetlerini daha kapsamlı bir biçimde etik normlar çerçevesinde düzenlemek için aşağıda belirtilen bazı önlemlerin alınması gerekmektedir:

- Kamu çalışanlarının mesleki eğitimi sırasında çağdaş, daha mükemmel ve yeni yöntemlerden yararlanılması gerekir,
- İster merkez kurumlarda isterse de yerel yönetimlerde memurlar için sürekli eğitici görüşler düzenlenmeli,
- Azerbaycan'da kamu yönetiminin etik sorunları konusunda daha çok araştırmalar yapılmalı ve bu konu kamuoyuna açık bir biçimde tartışılmalıdır,
- Kamu yönetiminin etik davranış normlarına aykırı olan davranışlar konusunda sadece memurlar değil, vatandaşların da bilinçlendirilmesi için çalışmalar yapılmalıdır,
- Kamu çalışanları etik konusunda bilgilenebilecekleri eğitici materyallere daha kolay ulaşabilmeli, bu alanda Rus, Türk, İngiliz vs. dillerde yazılmış çok sayıda bilimsel kaynak ve yasal düzenlemeler Azerbaycan Türkçesine çevrilmesi ve memurların ulaşabilmesi için kolaylık sağlanmalıdır.

31 Mayıs 2007 tarihinde yürürlüğe giren Kamu Çalışanlarının Etik Davranış Kuralları Kanunu'nda da belirtildiği gibi, kamu çalışanlarının etik davranış ilkelerine uyması için alınması gereken önlemler aşağıda sıralanmıştır:

- kamu kurum ve kuruluşlarının, bu kurumlarda sunulan kamu hizmetinin kalitesi artırılmalı, vatandaşların kamu kurumlarına ve kamu çalışanlarına güveni yükseltilmeli,
- kamu kurumlarının ve kamu çalışanlarının sunduğu hizmetlerin verimliliği ve saydamlığı artırılmalı,
- kamu kurumlarında yolsuzluğun ve kamu görevlilerinin çalışmalarında çıkarların çatışması önlenmeli,
- kamu görevlilerinin etik davranış ilkelerine uymasının daha geliştirilmiş yasal ve kurum içi mekanizmalar hazırlanmalı,

- kamu görevlilerinden beklenen davranışlar konusunda vatandaşlar hem bilgilendirilmeli hem de bilinçlendirilmeli,
- kamu kurumlarının ve kamu çalışanlarının faaliyetlerinin değerlendirilmesine vatandaşların etki olanağı genişlen dirilmelidir.
- Azerbaycan Cumhuriyeti mevzuatı, yolsuzlukla mücadele konusunda Azerbaycan'ın taraf olduğu Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi gibi uluslararası örgütlerin sözleşmeleri ve diğer uluslararası belgelere uygun olarak geliştirilmeli,
- Yolsuzlukla ilgili bazı davranışların uluslararası anlaşmalara uygun olarak suç olarak kabul edilmesi ve söz konusu edimlere göre cezai sorumluluğun uluslararası tecrübeye uygunlaştırılması amacıyla, Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Ceza Mecellesi 'ne ilave ve değişiklikler edilmeli,
- uluslararası standartlara ve gelişmiş ülkelerin deneyimine uygun olarak yolsuzlukla bağlı suçlara göre tüzel kişilerin sorumluluğunu belirleyen yasalar kabul edilmeli, yolsuzluk sonucunda elde edilen Emlak'a el konması ve kamulaştırılması konusunda yasal düzen geliştirilmeli,
- Özel müesseselerin üst düzey yöneticisi ve söz konusu müesseselerde her hangi görevi bulunan kişiler tarafından yolsuzlukla ilgili yasadışı faaliyetlere göre cezai sorumluluk öngören yasal düzenlemeler yürürlüğe girmeli ve bu tür yasalar daha da geliştirilmeli,
- Yolsuzluğa karşı mücadele konusunda uzmanlaşmış kurumlar olan Kamu Hizmetini Yönetim Kurulu'na tabi "Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu'nun ve Cumhuriyet Başsavcısı'na bağlı "Yolsuzlukla Mücadele İdaresi'nin tüzüğü kabul edilmeli;

Böylece, yukarıda sayılan önerilerin dikkate alınması, kamu yönetiminde etik sorunların çözümünde daha çabuk sonuçların alınmasına yardım edecektir. Bu durum vatan Şarların memurlar ve devlete olan güven duygusunu artıracak, kamu kaynakları daha verimli bir biçimde kullanılacaktır.

İster Türkiye, isterse de Azerbaycan'da kamu kurumlarında mevcut olan etik dışı davranışlar sadece bu kurumu ve bu davranışı sergileyen kamu çalışanlarını bağlamamakta, bu tür davranışlar doğrudan hükümete olan güveni de sarsmaktadır. Dolayısıyla kurumlarda etik davranış ilkelerinden sapmalar hükümetten memnuniyet

düzeyini etkilemektedir. Kurumlarda yolsuzluk, rüşvet, bürokratik engellerin mevcut olduğuna söyleyen vatandaşlar, hükümetin performansından da şikâyet etmekte. Demokrasinin mevcut olduğu ülkelere has bir özellik olan kamuoyunun dikkate alınması bağlamında, hem Azerbaycan`da hem de Türkiye`de halkın sunulan kamu hizmetinden memnun kalması ve bu memnuniyeti etkileyen etik davranış ilkelerine uyulması yönetimde olan iktidarların dikkate alınması gereken önemli hususlardır.





KAYNAKLAR

- 1156 Sayılı Kanun'a Mugayir Tahakkuk ve Tediye Muamelatını İhbar Edenlere İkramiye İtasına Dair Kanun (1927). Erişim Adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.1156.pdf> (Erişim Tarihi: 11 Nisan 2021).
- 2012-2015 Yıllarında Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Planı, 5 Eylül 2012.
- 2531 Sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşlere Dair Kanun (1981). Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2531.pdf> (Erişim Tarihi: 19 Mart 2021).
- 3071 Sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun (1984). Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3071.pdf> (Erişim Tarihi: 15 Şubat 2021).
- 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu (1990). Erişim Adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3628.pdf> (Erişim Tarihi: 19 Mart 2021).
- 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun (1999). Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4483.pdf> (Erişim Tarihi: 9 Şubat 2021).
- 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu (2002). Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4734.pdf> (Erişim Tarihi: 13 Mart 2021).
- 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (2003). Erişim Adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4982.pdf> (Erişim Tarihi: 27 Ocak 2021).
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu (2003). Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf> (Erişim Tarihi: 14 Mart 2021).
- 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2004). Erişim Adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5176.pdf> (Erişim Tarihi: 04 Ocak 2021).
- 5176 sayılı Kanun, 2004: madde 10.
- 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu (2004). Erişim Adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5237.pdf> (Erişim Tarihi: 15 Şubat 2021).
- 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu (2010). Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6085.pdf> (Erişim Tarihi: 13 Mart 2021).
- 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (2012). Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6328.pdf> (Erişim Tarihi: 22 Şubat 2021).
- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu (1965). Erişim Adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf> (Erişim Tarihi: 28 Şubat 2021).

- 832 Sayılı Sayıştay Kanunu (1967). Erişim Adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/5.5.832.pdf> (Erişim Tarihi: 15 Mayıs 2021).
- Abdullah, S. (2019), Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 1
- Akdeniz, İ. (2016). Kamu Görevlileri Etik Kurulunu Yeniden Düşünmek. *Sayıştay Dergisi*, 103.
- Akman, Ç. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde politika kurulları: Sosyal politikalar kurulu üzerinden bir değerlendirme. *Route Educational and Social Science Journal*, 6(3), 659-676.
- Akpınar, M. (2011), Gün Işığında Yönetim Açısından Türk Kamu Yönetiminde Açıklık ve Şeffaflık Sorunu. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(2).
- Aliyeva, H. (2020), Azerbaycan Respublikasında Yerli Özünüidareetmenin Yaranması. İnkişafı ve Hukuki Esasları. *Kanun Dergisi*, 5.
- Altun, M. ve Kuluçlu, E.(2005), Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış, *Sayıştay Dergisi*, 56.
- Altun, M., Sayer, A. ve Barutçu, A. (2017), Yargı Kararları, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kararları ve İlgili Mevzuat Perspektifinde İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing). *TBB Dergisi*, Sayı 128.
- Anayasa Mahkemesi, Tuğba Arslan Kararı, No. 2014/256, 25.06.2014.
- Anayasa Mahkemesi'nin 04.02.2010 tarih ve E: 2007/98, K: 2010/33 sayılı kararı.
- Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG: 09.07.2018, S. 30473.
- Arap, İ. ve Yılmaz, L. (2005). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yeni Kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 2. *Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu*, Sakarya Üniversitesi İ.İ.B.F, s. 1-17.
- Arap, İ. ve Yılmaz, L. (2006), Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının “Yeni” Kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu, *Amme İdaresi Dergisi*, 39(2), 251-267.
- Ardıçoğlu, A. (2017). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, *Ankara Barosu Dergisi*, 3, 19-51.
- Aristoteles. Nikomax etikası. Bakü, 2007.
- ASAN Xidmet BMT-nin Mükafatı İle Teltif Edildi. <https://asan.gov.az/az/media/press-releases/asan-xidmet-bmt-nin-muekafati-ile-teltif-edildi>
- Asgerov, V. (2014), Dövlət Qulluğu Haqqında Etika. Bakü, <http://lib.bbu.edu.az/files/book/1307.pdf>
- Askerov, V. (2014). *Devlet Gulluğunda Etika*. Bakü: DQMK Yayınları
- Ataman, Z. P. (2014). Avukatlar İçin El Kitabı I - Savunma Etiği, Türk Ceza Adalet Sisteminin Etkinliğinin Geliştirilmesi Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi Ortak Projesi, Ankara.
- Atay, E. (2006). Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, X/1-2.
- Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı ile Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar (24 Mart 2001). Resmi Gazete (Sayı: 24352 (Mükerrer)). Erişim Adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/03/20010324M1-1.pdf> (Erişim Tarihi: 25 Nisan 2020).

- Avrupa Birliği, (AB). (2007). Avrupa Komisyonu-Türkiye 2007 İlerleme Raporu. Erişim
Adresi:https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf (Erişim Tarihi: 24 Mayıs 2020)
- Ayanoğlu, T. (2007). Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Düzenleme Yetkisi ve TAPDK Örneği. *İÜHFM*, 1, 39-84.
- Aydın, H.A., Çamur, Ö. (2018). Adalet ve Sorumluluk İlişkisi Temelinde Kamu Görevinin Sunulmasında Kamu Yönetimi ve Yöneticilerinin Rolü. *Bingöl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 8(15), 11-32.
- Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası, Bakü: Kanun Yayınları, 2018.
- Azerbaycan Cumhuriyeti Başsavcılığına Bağlı Yolsuzlukla Mücadele Dairesi'nin Tüzüğü ve Savcılık personelinin sayısının onaylanması hakkında" Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın Kararı, 28 Ekim 2004.
- Azerbaycan Cumhuriyeti Ceza Kanunu, Bakü, 30 Ekim 1999, madde 311.
- Azerbaycan Cumhuriyeti Devlet Bağımsızlığı Hakkında Anayasa Akiti, 18 Ekim 1991, madde 13.
- Azerbaycan Respublikasında dövlət qulluğunun inkişafına dair 2019-2025-ci illər üçün Strategiya'nın təsdiq edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Sərəncamı. 23 noyabr 2018 <https://president.az/articles/30842>
- Azerbaycan Respublikasının Kanunvericilik Toplusu, 2009, Sayı 5, madde 323.
- Azerbaycan Respublikasının Kanunvericilik Toplusu, 2018-ci il, №4, madde 685.
- Azerbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət Gulluğu Meseleleri üzre Komissiya haqqında Esasnamenin təsdiq edilməsi barede Azerbaycan Respublikası Prezidentinin Fermanı, 3 iyun 2005-ci il.
- Azerbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Vetendəslərə Xidmət və Sosial İnnovasiyalar üzre Dövlət Agentliyinin faaliyyətinin təmin edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Fermanı, 5 sentyabr 2012-ci il.
- Azerbaycan Seçim Kanunu, Madde 210, <http://e-qanun.az/framework/46953>.
- Azerbaycanda elektron hökumət infrastrukturunun və elektron xidmətlərin monitorinqi və qiymətləndirməsi üzre Hesabat. <http://transparency.az/alac/files>
- Azerbaycanda yaradılmış "ASAN xidmət beynəlxalq şirkət tərəfindən yüksək dəyərləndirilib". https://azertag.az/xeber/ASAN_xidmet_beynəlxalq_sirket_terefinden_yuksekdereylerlendirilib-884112
- Azerbaycan Gazetesi, 15 Mayıs 2009. Sayı 103;
- Babayev, F. Dövlət Qulluğu və Dövlətin Demokratik Esasları. <http://lawyers.az/post/-dovlet-qullugu-ve-dovletin-demokratik-esaslari>
- Balkan, A. (2009), Genel İdari Usul Yasa Tasarısı ve Kamu Yönetimi Etiğine Katkısı, (Edt: F. Uluğ ve diğərleri), *Kamu Etiği Sempozyum Bildirileri 2: Cilt 2* (ss.869-888). Ankara: TODAİE.
- Bayar, Y. (1979), Türk Kamu Yönetiminde Rüşvet. *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı 12(3), 39-52.
- Baydar, T. (2004). *Yönetim Etiği Açısından İngiltere'deki Kamu Yönetimi Uygulamaları*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Baytemir, D. (2013). *Kamu Kurumlarında Kurumsal Etik ve Kurumsal Etik Kültürünün Oluşumunda İnsan Kaynakları Yönetiminin Önemi ve BTK İçin Bir Model Önerisi*. İdari Uzmanlık Tezi. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu.
- Belediye Hakimiyeti. (2005). Tammetnli Elektron Materiallar Məcmusu, Bakü.

- Berkman, Ü. (1983). Azgelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet. Ankara: TODAİE Yayını.
- Bhatnagar S. E. (2005). Govemment: from Vision to Implementation, Sage Publications, New Delhi I Thousand Oaks. L.
- Bilgin, K.U, (1997), Kamu Yönetiminde Yönetmelik Etikin Yönetim Ölçeğinde Değerlendirilmesi.21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, 7-9 Mayıs, TODAİE, Ankara.
- Cevizci, A. (2002). *Etiğe Giriş*, İstanbul, Paradigma Yayınları.
- Coşkun, B. ve Öztürk, N.K. (2002). Yerel Yönetimlerde Etkinlik ve Etik. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 11(2),73-88.
- Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG:10.07.2018, S. 30474.
- Çaha, H. (2003), Rant Kollayan Bir Topluma Doğru. Rant Kollama ve Yasal Soygun (Edt: C.C.Aktan), İstanbul: Zaman.
- Çalık, K. (2012). *Kamu Yönetiminde Etik Değerlerden Sapma: Bir Kamu Örgütü Üzerine Alan Araştırması*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara.
- Çelikbaş, R. (2006). Yönetimde Etik ve Yozlaşma. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 20(1.)
- Çınar, F. (2015). Hesap Verilebilirlik İlkesi İle Kurumsal Performans İlişkisinde Paydaş Katılımının Rolü: Hastane İşletmelerinde Bir Uygulama. *S.Demirel Üniv. Vizyoner Dergisi*,: 6(13), 12-30.
- Çulpan, R. (1980). Bürokratik Sistemin Yozlaşması. *Amme İdaresi Dergisi*, 13, 31-45.
- Daşcıoğlu, K. (2005). Osmanlı Döneminde Rüşvet ve Sahtekârlık Suçları ve Bunlara Verilen Cezalar Üzerine Bazı Belgeler. *Sayıştay Dergisi*, , 119-124.
- Delioorman, R.B. ve Kandemir A.Ü. (2009), *Kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları ve etik*. Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi. Akademik araştırma çalışması.
- Demiral, N. (2009). Avrupa Birliği'nde Etik ve Türkiye'ye Yansımaları (edt: F. Uluğ vd.). *Kamu Etiği Sempozyum Bildirileri* 1, Cilt 1 (ss.195-208). Ankara:TODAİE.
- Demirci, M. ve Genç, F. N. (2008). Türkiye'de Kamu Yönetimi Reform Sürecinde Etik Yapılanma. *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı 41/2, ss.43-58.
- Demirov, A.H., İsmayılov, Ş.N. ve Hüseyinov, G.F. (2010), *Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası və Hüququn Esasları*. Bakü: Mütercim Yayınları.
- Devlet İşinde Etik Prensiplerin Gözlenilmesi. İktisadi Emektaşlık ve İnkişaf Teşkilatının Tavsiyeleri. (1998). Bakü, Puma Policy Brief №4 Public Management Service. <http://www.transparency.az/transpfiles/73az.pdf>
- Dinç, M. (2019). *Etik Kavramının Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimine Yansımaları*. Yüksek Lisans Tezi. Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Uşak
- DMK, Ankara, 23 Temmuz 1965.
- Dövlət Qulluqçularının Etik Davranış Qaydaları Haqqında Azərbaycan Respublikasının Kanunu, Bakı 31 may 2007-ci il.
- Efendiyev, M. (2009), *Sosiologiya*. Bakü: Bakü Üniversitesi Yayını.
- Emre, C. (2002), Kültürel Değerler, Ahlâk ve Türkiye'de Kamu Yönetimi. *Mülkiye Dergisi*, Cilt 26, s. 15-32.

- Er, S. (2008), Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Dış Denetimi ve 5018 Sayılı Kanunda Yapılan Değişiklikler. *Sayıştay Dergisi*, 68,29-46.
- Erdoğan, A., Hüseyin, G. (2009), Saydamlık ve Hesap Verilebilirliğin Kamu Yönetimi Etik Anlayışındaki Yeri. *Kamu Etiği Sempozyum Bildirileri-2*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Erim, G. (2018), Kamu Yönetiminde Etik Anlayışı: Türk KamuYönetimi ve İngilizKamu Yönetiminde EtikUygulamaların Karşılaştırmalı Analizi. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Konya.
- Eryılmaz, B. (2008). Etik Kültürü Geliştirmek. *Türk İdare Dergisi*, 458, 1-12.
- Eryılmaz, B. (2011). *Kamu Yönetimi*.Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2015). *Kamu Yönetimi* (8. Baskı). Kocaeli: UmuttepeYayınları.
- Eryılmaz, B. (2017b). *Kamu Yönetimi: Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar*. İzmit/Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Eryiğit, B. H. ve Yörükoğlu, F. (2011). 1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Bağlamında Türk Metropoliten. *Mevzuat Dergisi*, Sayı. 14(163), 1-17.
- Etik Davranış Kuralları Hakkında Kanun, Bakü, 31 Mayıs 2007.
- European Commission. (2009), *The Progress Report on Turkey*, SEC 1334/3, Bruselles, 14 October.
- Eysenck, H. J. (1947). *Dimensions of Personality*. London, Methuen Press.
- Frolov, İ. (1991). *Felsefe Sözlüğü* (çev: Aziz Çalışlar), İstanbul: Cem Yayınevi.
- Gönülaçar, Ş. (2019). *Etik İlkeler ve İhlaller*. Ankara.
- Göre, P. (2012). *Kamu Görevlileri Etik Kurulu Eğitim Materyalleri: Kararların Ardındaki Kabuller ve Yol Ayrımları*.Yüksek Lisans Tezi. Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, s.27-34.
- Gözler, K. (2009). *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin.
- Gözler, K. ve Kaplan, G. (2014). *İdare Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözübüyük, Ş. ve Tan, T. (2001). *İdare Hukuku* (cilt 1). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Güler, B.A. (2009). *Türkiye'nin Yönetimi-Yapı*. Ankara: İmge Kitapevi.
- Gülesanlar, N. (2010). *Kamu Hizmeti ve Etik: Türkiye Kadaastro Teşkilatı Özelinde Bir Uygulama*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum.
- HalkGazetesi. 24 Nisan 2018, Sayı 91, s.3.
- Hasanov M. Azərbaycanda dövlət qulluğu sistemindəki islahatlar idarəetmədə mühüm yeniliklərə imza atılmasını şərtləndirib, https://azertag.az/xeber/Azərbaycanda_dovlet_qullugu_sistemindəki_islahatlar_idareetmədə_muhüm_yeniliklərə_imza_atılmasını_sertləndirib-174192
- Hasanov, A. (2007). *Azərbaycan ve Harici Ülkelerin Siyasal Sistemleri*. Bakü: Azərbaycan Yayınları.
- Hirsch, E. E. (2001). *Hukuk Felsefesi ve Hukuk Sosyolojisi Dersleri*, (Uy.:S. B. Veziroğlu), (3. Baskı), Ankara: Banka ve Ticaret Hukuku Enstitüsü.
- Hitt, W. D. (1990). *Ethics and Leadership: Putting Theory into Practice*. Columbus: Batelle Press, 249 p.
- <http://www.etik.gov.tr/kurul-hakkinda/>; KGEK, 2019b: 11.
- <https://www.mevzuatinyeri.com/gorevde-yukselme-sinavi/657-devlet-memurlarinin-odev-ve-sorumluluklari-nelerdir-h27518.html>
- Hüseynova, N. (2016). *Sosial dövlətdə idareetmə və dövlət qulluğu: mahiyyət və məqsəd prizmasında*. Azərbaycan. 7 Haziran.

- Hüseynova, N. İdarəetmədə müasir islahatların əsas istiqamətləri: şəffaflıq, asan xidmət, vətəndaş məmnunluğu, <http://www.azerbaijan-news.az/view>
- İlham Aliyev Azərbaycan Respublikası regionlarının sosial-iqtisadi inkişafı Dövlət proqramlarının icrasına hesr olunmuş konfransda iştirak etmişdir. 05 Şubat 2014, <https://president.az/articles/10960/print>
- İlham Aliyev Baş prokuror yanında Korrupsiyaya qarşı Mübarizə İdarəsinin yeni inzibati binasının açılışında iştirak etmişdir, 30 Eylül 2013, <https://president.az/articles/9445>
- İmran, A. (2007). *Menecment*. Bakü: Nurlan Yayınları.
- İnaç H., ve Ünal, F. (2007). Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulanma Düzeyi, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 18,21-41.
- İnal, G. (2012), Kamu Yönetiminde Merkezileşmiş Bir Otorite Olarak Kamu Görevlileri Etik Kurulu. *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
- İsgenderov, M. (2017). *Siyaset Bilimi*, Bakü: Elm Yayınları.
- Jones, T. (2006), The Governance and Accountability of Policing. *Handbook of Policing* (Ed. Tim Newburn), Willan Publishing.
- Kalabalık, H. (1996), Yetki Genişliği Yerinden Yönetim Sisteminin Bir Uygulaması Sayılır mı?, *TİD* y. 68.
- Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. 2005, md.9
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu Faaliyet Raporları, www.etik.gov.tr
- Kamu hizmetine egemen olan ilkeler nelerdir? <http://www.hukukitavsiyeler.com/2015/07/21/kamu-hizmetine-egemen-olan-ilkeler-nelerdir>
- Kamu Yönetiminde Etik İlkeler.
- Karakaş, M. ve Çak, M. (2007), Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Kuruluşların Rolü. *Maliye Dergisi*, 153, 74-101.
- Kernaghan, K. (1993), Promoting Public Service Ethics; the Codification Action, (Ethics in Public Service, Ed. Richard A. Chapman, Carleton University Press, Ottawa.
- Kernaghan, K. (1993). *Promoting public service ethics: The codification option*. Ethics in Public Service, (Ed. R. A. Chapman), Carleton University Press.
- KGEK Yönetmeliği, 2005: madde 1.
- Kılınç, K., ve Urhan, Y. (2012), Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi. Sempozyum Bildirisi.
- Koçak, S. Y. ve Yüksel, G. (2010). Türk Kamu Yönetiminde Etik ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu. *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, 21(2), 73-95.
- Korrupsiyaya Karşı Mücadeleye Dair Normativ-Hukuki Aktlar. Azərbaycan Cumhuriyeti'nin Yolsuzlukla Mücadele Komisyonunun Yayını*, Bakü, 2010.
- Köprü, B. (2007). *Türk Kamu Yönetiminde Etik Değerlerden Sapma ve Yönetmelik Yozlaşma*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Kuçuradi, İ. (2009). Felsefi Etik ve Meslek Etikleri, (Yay. Haz.) Tepe H., *Etik ve Meslek Etikleri*. Ankara: Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları.
- Kutlu, H. A. (2011). *Meslek Etiği*. Ankara: Nobel Yayınevi.
- Maesschalck, J. (2004). Approaches to Ethics Management in the Public Sector. *Public Integrity*, 7, 21-41.
- Mammadov, F. (2013). *İdareetme Medeniyeti*. Bakü.

- Manafova, M.J., Efendiyeva, N.T. ve Şahhüseynova, S.A. (2010). *Medeniyyət Tarihi və Nezeriyyəsi*. Bakü: Sabah Yayınları.
- Mehdiyev, F. (2010). *İnzibati Hukuk*. Bakü: Kafkas Ünv. Yayını.
- Memurların Ödev və Sorumlulukları. <http://egitimsen.org.tr/wp-content/uploads/2016/11/Memurlar%C4%B1n-%C3%96dev-Ve-Sorumluluklar%C4%B1.pdf>, (Son E.T.: 21 nisan 2021).
- Merkəzi icra hakimiyyəti organlarının Nümunevi Esasnamesi” hakkında Kararname. Bakü, 13 Şubat 2006. <http://www.e-qanun.az/framework/11856>
- Morgan, L. (1901). *Kadim Toplum*, Paris.
- Nahçıvan Muhtar Respublikası, https://nakhchivan.preslib.az/az_al.html
- Necefova D. Dövlət qulluğu anlayışı və onun prinsipləri. <http://az.strategiya.az/news.php?id=130857> Dövlət qulluğu anlayışı və onun prinsipləri
- Nohutçu, A. (2004). Etik ve Kamu Yönetimi. (Ed.) Acar, M. ve Özgür, H., *Çağdaş Kamu Yönetimi-II*, Ankara: Nobel Yayınevi.
- Nuttall, J. (1997), *Ahlak Üzerine Tartışmalar* (çev: A.Yılmaz), İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Önen, M. ve Yıldırım, A. (2014), Kamu Yönetiminde EtikDenetimi: OECD Ülkeleri Örneği.*Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 5,103-126.
- Örselli, E. (2010). *Türkiye’de Toplumsal ve Yönetimsel Etik Değerler İle İnkilemler: Uygulamalı Bir Araştırma*. Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Özay, İ. (2002), *Gün Işığında Yönetim*.İstanbul: Alfa.
- Özdemir, M. (2008), Kamu Yönetiminde Etik. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 4(7), 179-195.
- Özel, K. (2018). Etik ve Etik - Hukuk Arasındaki İlişki, *TAAD*, 9(33).
- Özer, M.A. (2012). Yerel Yönetimlerde Etik Dışı Davranışlar. *Kent Kültürü ve Yönetimi Hakemli Elektronik Dergi*, 5(4), 152-173.
- Özlem, D., (2004), *Etik*, İstanbul: İnkilap Yayınları.
- Özsemerci, K. (2003). Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri. *Sayıştay Yayınları*, 27, 1-106.
- Pehlivan, İ. (1998). *Yönetimsel Mesleki ve Örgütsel Etik*. Ankara: Önder Matbaacılık.
- Polat, N. (2003). Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği. *Sayıştay Dergisi*, 49, 65-80.
- Pustu, Y. (2011). *Kamu Yönetiminde Etik Bir Sorun Olarak Rüşvet*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara.
- Rehimli, R. (2018), Dövlət qulluğunda etika və onun əsas komponentləri. *Dövlət İdarəçiliyi: Nezeriyyə və Tecrübe Dergisi*, 4(64), 225-236.
- Roberts, N. C. (2002). KeepingPublicOfficialsAccountablethroughDialogue:ResolvingtheAccountabilityParadox.*Public Administration Review*, No: 62/6.
- Rzayev,A.H. (2011). Dövlət hakimiyyəti: Konseptual təhlili və onun dövlət qulluğu institutu ilə qarşılıqlı əlaqəsi. *Bakı Universitetinin Haberləri Dergisi*, 2.
- Saylam, G. (2007). *Kamu Yönetiminde Etik Çalışmalar ve Türkiye’deki Son Gelişmeler*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı.
- Selçuk, F.Ü. (2009). Yolsuzluk ve Rüşvet: İktisadi, Siyasi veKültürel Etkenler. *Kamu Etiği Sempozyum Bildirileri 2*. 25-26 Mayıs. Ankara:Desen Ofset, ss. 935-951.

- Seyidov, E. (2009). *Haydar Aliyev ve Azerbaycan Cumhuriyetinin Anayasası*, Bakü: UniPrint Yayınları.
- Sezen, S. (2003). *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, Geleneksel Yapılanmadan Kopuş*. Ankara: TODAİE.
- Sobacı, M.Z., Miş, N. ve Köseoğlu, Ö. (2018). *Türkiye'nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı*. İstanbul:SETA Perspektif.
- Şahhüseynova, S. (2009). *Etika*. Bakü: Elm Yayınları.
- Şeker, H. (2018), Türkiye'nin İdari Yapısı ve Mülki İdarenin Yeri. *Dicle Üniversitesi Dicle Adalet Dergisi*, 2(4), 10-24.
- Şen, M. L. (1998). *Kamu Yönetiminde Yozlaşmanın Önlenmesinde Yönetmelik Etik Yaklaşımı*.Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Şiraliyev, H. ve Ahmedov, A. (1997).*Politolgiya*. Bakü: Tabib Yayınları.
- T.C. Kamu Görevlileri Etik Kurulu.2019 Yılı Faaliyet Raporu. Ankara, 2020.
- TDK (Türk Dil Kurumu) (2016). Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlük.<http://www.tdk.gov.tr>, Erişim Tarihi: 16. 03. 2018.
- TEPAV (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı) (2006). *Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri*. Ankara: TEPAV.
- Tokgöz, N. (Ed.) (2013). *İş Etiği*. Eskişehir:Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Tuncay, A.C. (2015),*Hukuksal Etik (Legal Ethics) Ders Notları*, Genişletilmiş 2. Bası, İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Turan, R. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Eğitim ve Öğretim Hizmetlerinin Yönetimi ve Milli Eğitim Bakanlığı.*Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 1/2, s.90-100.
- Turhan, M. (2007). *Genel ve Mesleki Lise Yöneticilerinin Etik Liderlik Davranışlarının Okullardaki Sosyal Adalet Üzerindeki Etkisi*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Fırat Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Elazığ.
- TÜSİAD. (2003). *Kamu Hizmetinde Etik: Güncel Konular ve Uygulamalar*. İstanbul: TÜSİAD Yayınları.
- TÜSİAD. (2005a). *Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik*, İstanbul: TÜSİAD Yayınları.
- TÜSİAD. (2005b). *Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik*. Ankara: TÜSİAD Yayınları.
- USTA, A. (2011). Kuramdan Uygulamaya Kamu Yönetiminde Etik ve Ahlâk. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(2), 39-50.
- Usta, S. ve Arslan, Ş. (2020). Türkiye’de Etik Yönetim Anlayışına Yönelik Çerçeve Arayışı: Kamu Görevlileri Etik Kurulu Üzerinden Bir İnceleme.*Akademik Yaklaşımlar*, 11(2), 222-244.
- Uzun, V. (2013). *Etik, Ahlak ve Liderlik Kavramları Ve Etik Liderlik*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gebze İleri Teknoloji Enstitüsü, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Gebze.
- Varcan, N., Taraktaş A. ve Hacıköylü C. (2013). *Yerel Yönetimler*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını.
- Vatandaşların Başvurularının Bakılması Kanunu, 10 Haziran 1997.
- Yağmurlu, A. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları. s.3-4, https://acikders.ankara.edu.tr/pluginfile.php/1617/mod_resource/content/1/Hizmet%20Yerinden.pdf

- Yaman, A. (2018). *Türk Kamu Yönetiminde Etik Uygulamaları ve Kamu Çalışanlarının Etik Değerlere Bağlılığının Değerlendirilmesi: İçişleri Bakanlığı Örneği*. Ankara: Akademisyen Kitabevi.
- Yanq, R. ve Şabanov, R. (2004). *Azerbaycanda Müasır Devlet Gulluğu Modeli Arayışı (Dünya Tecrübesi Kontekstinde)*. Bakü.
- Yatkın, A. (2009), Kamu Yöneticilerinin Etik Düşünce ve Davranışlarının Kamu Hizmetine ve Hizmet Tatminine Yansımaları (Elazığ Valiliği Örnek Alan Araştırması). *Kamu Etiği Sempozyum Bildirileri*. 25-26 Mayıs. Ankara, ss. 101-124.
- Yatkın, A. (2015). *Kamuda Etik Yönetimi*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Yavuziğit, M.H. (1996), Türkiye’de Rüşvet ve Yolsuzlukların Nedenleri İle Çözüm Yollarının Tartışılması. *Sayıştay Dergisi*, Sayı 23, ss. 11-36.
- Yılmaz, A. ve Barutçu, A. (2015). Etik Dışı Davranışları Önleme Mekanizması Olarak Yaptırımlar ve Kamu Görevlileri Etik Kurul Kararlarının Yayımlanması, *AİBÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 15/15, <http://sbedergi.ibu.edu.tr/index.php/sbedergi/article/view/1080>, (Erişim Tarihi 24 Nisan 2021).
- Yılmaz, A. ve Kılavuz, R. (2002). Türk Kamu Bürokrasisinin İşlemsel Sorunları Üzerine Notlar. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 3(2), 17-31.
- Yolsuzlukla İlgili Sivil-Hukuki Sorumluluk Sözleşmesi’nin onaylanması Kanunu, 4 Kasım 1999.
- Yolsuzlukla Mücadele Mevzuatına Bazı Değişiklikler ve İlaveler Edilmesi Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, Bakü, 23 Ekim 2007.
- Yolsuzlukla Mücadele Yasası, Bakü, 13 Ocak 2004.
- Yusifov, S., İsmayılov, V. ve Hüseyin, A. (2016), Yerli Özünü idareetme. Hukuki ve Maliye Esasları. Bakü: Leman Yayınları.
- Yüksel, C. (2010). *Devlette Etik Dünyada ve Türkiye’de Kamu Yönetiminde Etik, Yasal Altyapı ve Uluslararası Uygulamalar*. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi.
- Zengin, O. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi. *Emek Araştırma Dergisi (GEAD)*, 10/15.
- Атаманчук, Г.В. (2008), Сущность государственной службы. Москва.
- Гусейнов, А. А. (2009). *Этика и мораль в современном мире*. Москва.
- Лукьяненко, В.И. (2002). *Общий контроль в системе государственной службы Кадровый контроль в системе государственной службы*, Москва.
- Манохин, В.М. (1966). Советская государственная служба. Москва.
- Мескон, М.Х., Альберт, М., and Хедоури, Ф. (1992). *Основы Менеджмента*. Москва: Дело.
- Старилов, Ю. Н. (1996). Институт государственной службы: содержание и структура. *Го Сударство и Право*, No:3.



ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : GULIYEV, Elshad

Uyruğu :

Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
Yükseklisans	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi	Devam ediyor
Lisans		
Lise		

Yabancı Dil

İspanyolca, İngilizce

Yayınlar

.....

Hobiler

.....



