

**T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**KAMU YÖNETİMİNDE YOZLAŞMA İLE
MÜCADELE VE ETİK: TÜRKİYE UYGULAMASI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Okan ÖZTUTKAN

**Enstitü Anabilim Dalı: Kamu Yönetimi
Enstitü Bilim Dalı : Kamu Yönetimi**

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ

TEMMUZ - 2011

T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİNDE YOZLAŞMA İLE
MÜCADELE VE ETİK: TÜRKİYE UYGULAMASI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Okan ÖZTUTKAN

Enstitü Anabilim Dalı: Kamu Yönetimi
Enstitü Bilim Dalı : Kamu Yönetimi

Bu tez ^{26/07/2011} tarihinde aşağıdaki jüri tarafından oybirliği ile kabul edilmiştir.

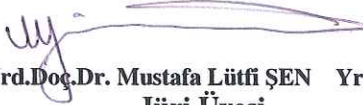

Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ

Jüri Başkanı

Kabul

Red

Düzeltme


Yrd. Doç. Dr. Mustafa Lütfi ŞEN

Jüri Üyesi

Kabul

Red

Düzeltme


Yrd. Doç. Dr. Zeynel Abidin KILINÇ

Jüri Üyesi

Kabul

Red

Düzeltme

BEYAN

Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

Okan Öztutkan

Temmuz 2011

ÖNSÖZ

Etkin bir kamu yönetimi açısından yozlaşma olgusu ve meydana getirdiği olumsuzluklarla mücadele süreci oldukça önem taşımaktadır. Yozlaşma ile mücadelenin ilk koşulu sorunu ortaya koymak ve bu sorunu çözmeye yönelik etki çözüm yolları geliştirmekten geçmektedir. Bu çalışmanın amacı yozlaşma sorunsalını ortaya koymak ve çözüme yönelik tespitlerde bulunmaktır.

Öncelikle bu çalışmanın ilk aşamasından son aşamasına kadar benden değerli fikirlerini ve hoşgörüsünü esirgemeyen değerli hocam Prof. Dr. Bilal Eryılmaz' a teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca bugünlere gelmemde emeği geçen tüm hocalarıma da saygılarımı sunarım. Son olarak beni yetiştiren çok sevgili aileme teşekkürü bir borç bilirim.

Okan Öztutkan

Temmuz 2011

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	iv
ÖZET	v
SUMMARY	vi
GİRİŞ	1
BÖLÜM 1: YOZLAŞMA KAVRAMI VE YOZLAŞMAYA YOL AÇAN	
NEDENLER	4
1.1. Genel Olarak Yozlaşma Kavramı	4
1.1.1. Kamu Yönetimi ve Yozlaşma	4
1.1.2. Yozlaşmanın Tanımı	5
1.1.2.1. Dar Anlamda Yozlaşma	6
1.1.2.2. Geniş Anlamda Yozlaşma	7
1.1.3. Yozlaşmanın Türleri	7
1.1.3.1. Yönetimsel Yozlaşma	7
1.1.3.2. Siyasal Yozlaşma.....	8
1.2. Kamu Yönetiminde Yozlaşmaya Yol Açan Nedenler	8
1.2.1. Bürokrasi Açısından Yozlaşmaya Neden Olan Faktörler	8
1.2.1.1. Kamu Yönetimindeki Büyüme	9
1.2.1.2. Bürokraside Gizlilik Ve Dışa Kapalılık.....	10
1.2.1.3. Denetimin İşlevsizleştirilmesi	11
1.2.1.4. Kırtasiyecilik	12
1.2.1.5. Örgütlenme Bozuklukları	13
1.2.1.6. Personelin Devingenliği	14
1.2.1.7. Siyasetin Bürokrasi Üzerindeki Etkisi.....	15
1.2.2. Toplumsal Açıda Yozlaşma Nedenleri	16
1.2.2.1. Yetersiz Sivil Toplum Yapısı	16
1.2.2.2. Modernleşmenin Etkisi.....	18
1.2.2.3. Genel Eğitim Düzeyindeki Eksiklikler.....	19
1.2.2.4. Hızlı Nüfus Artışı	21
1.2.2.5. Kentleşmenin Etkisi.....	22

1.2.3. Bireysel Açıdan Yozlaşma Nedenleri	23
1.2.3.1. Gelir Dağılımındaki Adaletsizlik.....	23
1.2.3.2. Fakirlik ve Düşük Ücret	24
1.2.3.3. Liyakatsiz Personel Davranışları	24
1.2.3.4. Personelin Çıkarlarını Geliştirme Eğilimi	26

BÖLÜM 2: TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE GÖRÜLEN YOZLAŞMA

TÜRLERİ VE KAMU YÖNETİMİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ.....27

2.1. Türk Kamu Yönetiminde Görülen Yolsuzluk Türleri.....	27
2.1.1. Maddesel İçerikli Yolsuzluk Türleri.....	27
2.1.1.1. Rüşvet	27
2.1.1.2. Zimmet	43
2.1.1.3. İrtikâp	51
2.1.2 Maddesel İçerikli Olmayan Yolsuzluk Türleri	56
2.1.2.1. Kayırmacılık	57
2.1.2.2. Oy Ticareti (Logrolling)	58
2.1.2.3. Lobcilik	59
2.2. Yolsuzluk Olgusunun Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri	59
2.2.1. Yolsuzluk Olgusunun Olumlu Sonuçları	59
2.2.2. Yolsuzluk Olgusunun Olumsuz Sonuçları.....	60
2.2.2.1. Kamu Yönetimine Duyulan Güvenin Azalması.....	60
2.2.2.2. Kamu Yönetiminin Tıkanması	60
2.2.2.3. Kamu Yönetiminin Pahalı Hale Gelmesi	61
2.2.2.4. Ekonomik ve Demokratik Gelişime Olumsuz Etkileri.....	62
2.2.2.5. Yolsuzluğun Neden Olduğu Beşeri ve Mali Kayıplar.....	63

BÖLÜM 3: YOZLAŞMA İLE MÜCADELE YÖNTEMİ OLARAK ETİK.....64

3.1. Genel Olarak Etik Kavramı.....	64
3.1.1. Etik Nedir	64
3.1.2. Etiğe İlişkin Temel Kavramlar.....	65
3.1.2.1. Değer	65
3.1.2.2. Erdem	66

3.1.2.3. Ödev	67
3.2. Yönetmelik ve Kamu Yönetimi Etiği	68
3.2.1. Yönetmelik	68
3.2.2. Kamu Yönetimi Etiği	69
3.2.2.1. Kamu Yönetiminde Etik İlkeler	70
3.2.2.2. Etik Davranış Kodları	73
3.3. Yozlaşma İle Mücadelede Etik Davranışı Oluşturma Yolları.....	75
3.3.1. Kamu Görevlileri Etik Kurulu	75
3.3.1.1. Genel Olarak Etik Kurulu.....	75
3.3.1.2. Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	76
3.3.1.3. Kurul Tarafından Belirlenen Etik İlkeler	76
3.3.1.4. Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun Yapısı.....	77
3.3.1.5. Kurulun Görevleri.....	78
3.3.1.6. Kamu Görevlileri Etik Kurulunun İşleyişi	79
3.3.2. Etik Davranışı Sağlamaya Yönelik Yasal Düzenlemeler	81
3.3.2.1. 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu	82
3.3.2.2. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu	83
3.3.2.3 2531 Sayılı Devlet Görevinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun	83
3.3.2.4. 3069 Sayılı TBMM Üyeliği ile Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun	84
3.3.2.5. 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Yolsuluk ve Rüşvet İle Mücadele Kanunu.....	84
3.3.2.6. 4208 Sayılı Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesine İlişkin Kanun	86
3.3.2.7. 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun.....	86
3.3.2.8. 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu	87
3.3.2.9. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu	87
3.3.2.10. 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu	88
3.3.2.11. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu.....	91
3.3.3. İhbarcılık	92

SONUÇ VE ÖNERİLER.....	96
KAYNAKÇA.....	99
ÖZGEÇMİŞ.....	107

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ATO	: Ankara Ticaret Odası
BTS	: Büyük Türkçe Sözlük
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
İMKB	: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
İTO	: İstanbul Ticaret Odası
RG	: Resmi Gazete
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	: Türk Ceza Kanunu
TDK	: Türk Dil Kurumu
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSİAD	: Türk İşadamları ve Sanayicileri Derneği
Yy	: Yüzyıl

Tezin Başlığı: Kamu Yönetiminde Yozlaşma İle Mücadele ve Etik: Türkiye Uygulaması	
Tezin Yazarı: Okan Öztutkan	Danışman: Prof. Dr. Bilal Eryılmaz
Kabul Tarihi: 26.07.2011	Sayfa Sayısı: vi (ön kısım) + 107 (tez)
Anabilimdalı: Kamu Yönetimi	Bilimdalı: Yönetim Bilimi
<p>Yozlaşma kavramı insanlık tarihi kadar eski bir kavramdır. Tüm dönemlerde belirli ölçülerde tartışılmış olsa da, günümüzde çok daha fazla gündeme gelmektedir. Bunda gerek teknolojik gelişmelerin gerekse kamu yönetimi anlayışındaki gelişmelerin etkisi büyüktür. Yozlaşma iyi bir devlet yapısının önündeki en büyük engeldir.</p> <p>Bu sebepten ötürü bu çalışmada yozlaşma olgusu ve onunla nasıl mücadele edileceği işlenmiştir. Öncelikle yozlaşma olgusu genel hatlarıyla ortaya konmuş ardından da yozlaşmanın somut ve en çok görülen yolsuzluk olgusu incelenmiştir. Rüşvet ve zimmet gibi maddesel içerikli yolsuzluklar derinlemesine incelenirken kayırma gibi maddesel içerikli olmayan yolsuzluklar da ihmal edilmemiştir. Yozlaşma ile mücadele konusunda da tek etkili yol olan etik kavramı üzerinde durulmuştur. Önce etik genel hatlarıyla açıklanmış daha sonra da kamu yönetiminde etik ilkeler üzerinde durulmuştur.</p> <p>Çalışmanın sonunda kamu yönetimindeki yozlaşma ile mücadelenin, ancak etik davranışın oluşturulması ile etkin bir şekilde yürütülebileceği kanısına varılmıştır.</p>	
Anahtar kelimeler: Kamu Yönetimi, Yozlaşma, Yolsuzluk, Rüşvet, Etik	

Title of the Thesis: Endeavours for Preventing Corruption in Public Administration and Ethics: Applications In Turkey

Author: Okan Öztutkan

Supervisor: Prof. Dr. Bilal Eryılmaz

Date: 26.07.2011

Nu. of pages: vi (pre text) + 107 (main body)

Department: Public Administration **Subfield:** Administrative Sciences

The corruption is as old as human history. At all times people discussed the corruption but today they are discussing more than the past. Tecnological development and change in the logic of the public administration cause this. Corruption is the biggest obstacle in front of the good governance.

Due to this reason, corruption and the ways to block corruption has been reviewed in this study. First, corruption is explained in general terms, and then the types of corruption are examined. The corruptions such as bribery and debit are examined in depth. At the same time the corruption like favorism is examined too. One effective way to prevent corruption is ethic. Because of this, in the third part, firstly ethic has been explained in general terms and then we studied on the code of ethics.

Finally we understand that; the best way to prevent corruption, is ethical behavior

Keywords: Public Administration, Corruption, Bribery, Ethics

GİRİŞ

Kamu yönetimi oldukça karmaşık bir yapıdır. Değişik dönemlerde görülen devlet geleneklerine göre, her ne kadar boyutu ve etkinliği değişse de ilk çağlardan bu yana hiçbir zaman tamamen etkisini yitirmemiştir. Kamu yönetimi iki boyutludur. Bir yanda elinde kamu gücünü bulunduran görevliler, öteki yanda ise hizmet bekleyen vatandaşlar. Eski dönemlerde kamu yönetimine “devlet patron, vatandaş hizmetkâr” politikası hâkimken; çağdaş kamu yönetiminde bu durum değişmiş ve artık vatandaş patron olmuş ve hizmetkârı olan devletten hizmet beklemeye başlamıştır. Durum böyle olunca da ortaya hizmetlerin etkinliği meselesi çıkmıştır. Eski dönemlerde vatandaş, kamu görevlilerini ve yerine getirdikleri hizmetleri sorgulama cüretini kendine bulamazken; bugün rahatlıkla sorgulamaktadır. Çünkü kamu kaynaklarının asıl sahibinin vatandaş olduğu gerçeği ortaya çıkmıştır. İşte bu durumdan ötürü vatandaş kamu yönetimini sorgulamaya başlamış, sorguladıkça yanlışların farkına varmış ve yanlışlar yüzünden de vatandaşın güveni idari makamlara karşı azalmıştır.

Yaşanan güven probleminin ardında yozlaşma olgusu vardır. Yozlaşan kamu görevlisi sistemi de yozlaştırarak, kamu yönetimi mekanizmasının adaletli ve etkin bir şekilde işlemesini engellemiş olur. Yozlaşma her zaman tek taraflı da değildir. Örneğin rüşvet iki taraflı bir yolsuzluktur. Öyleyse bu nokta da hem rüşveti alan kamu görevlisi hem de rüşveti veren vatandaş ahlaki bir çöküntü içindedir.

Yozlaşma olgusu ve buna bağlı yaşanan olumsuzluklar son yıllarda fazlaca tartışılan konulardandır. Bu problemlere toplumun birçok kesiminden çözüm önerileri getirilmekte ve devlet tarafından da yasal düzenlemeler yapılmaktadır. Görülen o ki denetim mekanizmaları ne kadar gelişirse gelişsin; iş insan faktöründe bitmektedir. Öyleyse hem görevlilerin hem de vatandaşın yozlaşmaya karşı bir zırh kuşanması gerekmektedir. Bu zırh “etik” tir.

Çalışmanın Amacı

Bu çalışma, yozlaşma olgusunu, yozlaşmaya bağlı olarak kamu yönetiminde karşılaşılan olumsuzlukları ortaya koyarak; bunlarla mücadelede etik anlayışın önemini gözler önüne sermektedir.

Çalışmanın Önemi

Dünya siyasetinde söz söyler duruma gelebilmenin yolu etkin bir devlet yönetiminden geçmektedir. Bu yüzden devletin etkinliğinin önünde büyük bir engel olan, yozlaşma olgusu üzerinde ne kadar çok çalışma yapılırsa sonuca ulaşmak o kadar yakın olacaktır.

Çalışmanın Yöntemi

Bu çalışma toplamda üç temel bölümden meydana gelmiştir.

Birinci bölümde yozlaşma olgusu derinlemesine incelenmiştir. Önce yozlaşmanın tanımı yapılmış ve kavramsal alt yapısı ortaya konmuştur. Daha sonra ise yozlaşmanın nedenleri belirlenmiş ve ayrı ayrı başlıklar halinde sıralanmıştır. Buradaki amaç tabiri caizse, düşmanı yakından tanımaktır. Doğal olarak insan özelliklerini, kökenini bilmediği bir düşman karşısında aciz kalmaya mahkûmdur. İşte bu yüzden çalışmanın ilk bölümü yozlaşma olgusunun kavramsal çerçevesine ve yozlaşmaya zemin oluşturan nedenlere ayrılmıştır.

İkinci bölüm ise yozlaşma olgusunun somut hali olan yolsuzluk kavramının açıklanmasına ve türlerinin ortaya konmasına ayrılmıştır. Pek çok zaman “yozlaşma” ve “yolsuzluk” kavramları birbirleri ile karıştırılmaktadır. Hatta eşanlamlı olarak birbirlerinin yerine kullanıldıkları da görülmektedir. Oysaki bu iki kavram birbirlerinden şu noktada ayrılır: Yolsuzluk matematiksel bir terimle yozlaşmanın alt kümesidir. Her yolsuzluk bir yozlaşmadır ama her yozlaşma bir yolsuzluk olarak kabul edilmeyebilir. Kamu yönetiminde yozlaşma denince akla ilk gelen unsur, yolsuzluklardır. Bu yüzden çalışmanın bu ikinci bölümü Türkiye ve tüm dünyada zaman zaman görülen yolsuzluk türlerinin incelenmesine ayrılmıştır.

Yozlaşma ile mücadele olgusunun işlendiği son bölümde ise, yozlaşma ile mücadelenin ancak etik anlayışın benimsenmesi ile mümkün olacağı anlayışından hareketle; öncelikle etik, yönetsel etik ve kamu yönetiminde etik kavramları incelenmiş, bu kavramlar ortaya konduktan sonra ise etik davranışın oluşturulma yolları incelenmiştir. Bu noktada yozlaşma ile mücadele de önemli yer tutan yasal düzenlemeler ayrıntılı bir biçimde incelenmiştir. Şüphesiz yasalar tek başlarına sadece birer yazılı metinden öte değildir. Önemli olan yapılmış olan yasaların gerektiği gibi uygulanabilmesidir.

Bu da ancak bu mantıkla yetişmiş bireylerle mümkündür. Bu yüzden 25.05.2004 tarihli 5176 Sayılı Kanun'la Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. Bu kurulun amacı sadece mevcut etik dışı davranışlara yaptırım getirmek değildir aynı zamanda kamu görevlilerini bu yönde eğitmek ve etik anlayışı benimsetmektir. Böylelikle bu anlayışta yetişmiş görevliler hiçbir şekilde yozlaşmaya uğramadan, gerektiği gibi görevlerini yerine getirecektir.

BÖLÜM 1: KAMU YÖNETİMİNDE YOZLAŞMA KAVRAMI VE YOZLAŞMAYA YOL AÇAN NEDENLER

1.1. Genel Olarak Yozlaşma Kavramı

Yozlaşma oldukça karmaşık bir kavramdır. Tanımlamadaki çeşitliliğinin yanı sıra; bazı durumlarda bir eylemin yozlaşma sayılıp sayılamayacağı da tartışma konusu olmaktadır. Böylesine tartışmaya açık bir kavram da haliyle geniş bir tanımlama gerekmektedir. Çalışmanın bu bölümünde bu ihtiyaç giderilmeye çalışılacaktır.

1.1.1. Kamu Yönetimi ve Yozlaşma

Yozlaşma kavramının anlaşılabilmesi için öncelikle kamu yönetimi ve devlet kavramlarının açıklanması yerinde olacaktır.

Devlet olgusunun üzerinde mutabakata varılmış bir tanımı yoktur. Bu durumun kuşkusuz en büyük sebeplerinden biri; insanoğlunun değişimine paralel olarak devlet olgusunun da sürekli bir devinim içinde olmasıdır.

Genel olarak incelendiğinde devlet tanımlarında iki ayrı genel görüş göze çarpmaktadır. Bunlardan ilki; devlete fazlasıyla aşkın değerler yükleyip onu kutsal sayan görüştür. İkincisi ise; devlete liberal bir çerçeveden bakan ve faydalanılması gereken bir araç olarak kabul eden görüştür. Aşkın devlet anlayışı, Platonun ideal devlet anlayışından başlayarak 19. Yüzyılda Hegel Felsefesiyle zirveye ulaşmıştır. Hegel devleti Tanrı'nın yeryüzündeki sureti olarak nitelendirmiştir. Buna karşılık liberal anlayış devlete toplumun yaşamının düzenliliğini ve güven içinde devamını sağlama görevini yüklemiştir. Böylelikle de devlet amaç olmaktan çıkmış ve bir araç haline gelmiştir (Dursun, 2004: 143).

Öyleyse devlet şu şekilde tanımlanabilir; Devlet sınırları belli bir ülkede yerleşmiş, meşru cebir kullanma yetkisine sahip siyasal iktidarla yönetilen insan topluluğunun meydana getirdiği siyasal kuruluştur (Kapani, 2000: 35).

Max Weber ise devleti siyasal bir topluluk olarak ele almıştır. Aslen tüm devletlerin dayanağının güç ve şiddet olduğunu belirten Weber; devletin şiddetten başka araçlarının da olduğunu, fakat şiddet kullanma tekelinin de devletin elinde bulunduğuna değinerek

devleti; “Belli bir arazi içinde, fiziksel şiddetin meşru kullanımını tekelinde bulunduran insan topluluğu” şeklinde tanımlar (Dursun, 2004: 143).

Devlet her ne şekilde tanımlanırsa tanımlansın, her tanımındaki ortak payda şudur; her devletin bir takım görev ve sorumlulukları vardır. Devletin bu görev sorumluluklarını yerine getirebilmesi için de çeşitli kurumlara ihtiyacı vardır. İşte bu noktada “kamu yönetimi” kavramı ortaya çıkmaktadır. Konunun işleyişini rahatlatmak açısından bu kavram genel hatlarıyla açıklanmaya çalışılacaktır.

Türk Dil Kurumu’nun (TDK) hazırlamış olduğu Büyük Türkçe Sözlükte (BTS) “kamu” sözcüğü: a) Halk hizmeti gören devlet organlarının tümü. b) Bir ülkedeki halkın bütünü, halk amme. Gibi tanımlarla açıklanmıştır (tdkterim.gov.tr/bts/).

TDK’nın yaptığı tanımdaki halk hizmeti gören devlet organları ifadesi ortaya kamu yönetimi kavramını çıkarmaktadır.

Kamu yönetimi toplumun karmaşık yapısı içinde işleyen idari bir mekanizmadır. Toplumlar, hacim ve ilişkilerindeki yoğunluk bakımından genişledikçe devletler de yapı ve işlevleri itibariyle büyümekte; kurumlar uzmanlaşmakta ve farklılaşmaktadır (Eryılmaz, 2004:6). Bu farklılaşma ve uzmanlaşma şüphesiz bazı sorunları da beraberinde getirmektedir. Bu sorunlardan biri de yozlaşmadır. Şimdi genel hatlarıyla yozlaşma kavramı açıklanmaya çalışılacaktır.

1.1.2. Yozlaşmanın Tanımı

TDK tarafından hazırlanmış BTS de “yozlaşmak” sözcüğü; özündeki iyi nitelikleri birtakım dış etkenlerle zamanla yitirmek, soysuzlaşmak, özünden uzaklaşmak, bozulmak, yozlaşmak, tereddi etmek şeklinde tanımlanmıştır.

İngilizce’ de ise yozlaşma kavramına karşılık gelen sözcük ‘’corruption’’ sözcüğüdür. Corruption sözcüğü Türkçe’ de bozulma, çürüme anlamına gelmektedir (en.wikipedia.org/wiki/political_corruption).

Sözlük anlamları bir kenara bırakılacak olursa, yozlaşma kavramı tanımlanırken iki genel görüş bulunmaktadır. Bunlardan ilki yozlaşma kavramını dar anlamda ele alarak bir anlamda yolsuzluk kavramıyla eşanlamlıymış gibi kullanır. İkinci görüş ise yozlaşmayı daha geniş bir perspektiften tanımlama çabasıdır.

1.1.2.1. Dar Anlamda Yozlaşma

Bu noktada yozlaşma ve yolsuzluk sanki eş anlamlıymış gibi kullanılmaktadır. Yolsuzluk, kamu görevlilerinin üstlerine düşen vazifeyi yapmamaları veya bu vazifeyi normal süresinden önce tamamlamaları sonucu çıkar sağlamaları olarak tanımlanabilir (Çulpan, 1980: 34). Berkman ise yolsuzluğu, maddesel kazanç için (örneğin rüşvet), ya da parasal olmayan özel amaçlara yönelik olarak (örneğin kayırma) kamusal yetkinin yasadışı kullanımını içeren davranış ve eylemler olarak tanımlar (Berkman, 2009: 11).

Yolsuzluk ögesi bir takım temel niteliklere sahiptir:

1.1.2.1.1. Yetki Ögesi

Yolsuzluk iki taraf arasında bir değiş-tokuş içerir. Bu taraflardan birinin yetkili olması zorunludur. Buradaki yetkili gücünü kamudan alabileceği gibi özel sektörden de almış olabilir. Ama çalışmanın amacı dolayısıyla bu noktada söz konusu olacak yetki; kamu görevlisine devlet tarafından verilen yetkidir (Berkman, 2009: 14).

1.1.2.1.2. Yetkinin Kuraldışı Kullanımı Ögesi

Yolsuzluk asıl olarak bir kuraldan sapmayı içerir. Toplumun düzen içinde yaşamını sürdürebilmesi için çeşitli kurallar vardır. Bu kuralların bazıları zaman içinde kendiliğinden oluşmuş ve herhangi bir yazılı kaynağa dayanmamaktadır. Konu açısından asıl olan yazılı olan ve devletin yaptırım gücüne sahip hukuk kurallarıdır. Bu hukuk kuralları çerçevesinde yetki sahibi olan görevliler, herhangi bir çıkar sağlama amacı güderek bağlı olmaları gereken hukuk kurallarına aykırı davrandıklarında yetkilerini kuraldışı kullanmış olurlar.

1.1.2.1.3. Çıkar Ögesi

Yolsuzluk aslında bir değiş-tokuş ilişkisidir. Taraflardan biri yasadışı bir etki aracı kullanarak, kamu görevlisinin yetkisini kendi isteği doğrultusunda saptırmaya çalışmaktadır. Burada karşılıklı bir çıkar ilişkisi bulunmaktadır. Peki, bu noktada kamu görevlisinin sağlayacağı çıkar nedir? Mumcu eserinde çıkar yerine “”menfaat”” sözcüğünü kullanmış ve şu şekilde bir tanımlamaya gitmiştir: Burada genel anlamı ile

her çeşit menfaat söz konusudur. Menfaati, yalnız maddi şeylerle sınırlandırmak doğru değildir. Memur herhangi bir şekilde usulsüzlüğe sevk edecek her çeşit vasıta menfaat sayılmalıdır. Bu bakımdan, cinsi temas, hatta bir öpücük dahi yolsuzluğa sebep olabilir (Mumcu, 2005: 13).

1.1.2.2. Geniş Anlamda Yozlaşma

Bu noktada yozlaşma kavramı yolsuzluk kavramı ile sınırlandırılmamaktadır. Yani bir yandan yolsuzluğu kapsarken, öteki yandan da ahlaki normlara aykırılık ögesini içine katmaktadır.

Yozlaşma, bir kişi veya gruba özel çıkar sağlamak amacıyla, gerek ahlaki normların gerekse yasaların çiğnenerek, kamu gücünün kötüye kullanılması olarak tanımlanabilir.

Bir başka tanımla; Yozlaşma, kamu hizmeti gören kişi ya da grupların, özel maddi çıkarlar veya statü kazançları sağlamak nedeniyle, normal görev davranışlarını bu özel amaçlar doğrultusunda saptırmalarıdır (Ergun, 1978: 24).

Yozlaşma, kamu hizmeti gören kişi ve grupların kimi zaman hizmetten yararlananların teşvikiyle, kendilerine, yakınlarına veya hizmetten yararlanarlara, özel maddi çıkarlar veya statü kazançları sağlamak maksadıyla herhangi bir sebeple, toplumca benimsenmiş hukuki ve ahlaki kurallara aykırı bir biçimde ortaya koydukları her türlü davranış ve yöntemdir.

1.1.3. Yozlaşmanın Türleri

Yozlaşma üzerinde bir sınıflandırmaya gidilecek olursa, bu sınıflandırmanın ölçütü kamu yetkisi olacaktır. Bugün kamu gücü ve kamu yetkisinin genel olarak, yönetsel işlevler ve siyasal işlevler olmak üzere iki alanda kullanıldığı söylenebilir (Berkman, 2009: 21). Bu bağlamda yönetsel ve siyasal yozlaşmanın ayrı ayrı açıklanmasında yarar vardır.

1.1.3.1. Yönetsel Yozlaşma

Yönetsel işlevlere ilişkin kamu yetkisinin kamu yönetimi ya da siyasa uygulama sürecinde çıkar gözetilerek yasal düzenlemelere aykırı olarak kullanılması yönetsel yolsuzluk olarak tanımlanabilir (Berkman, 2009: 22).Bürokrasinin aşırı büyüdüğü,

gizliliğin esas alındığı ve ekonomide devlet müdahaleciliğinin fazla olduğu ülkelerde yönetsel yozlaşmanın kendisine fazlasıyla yer bulduğu görülmektedir (Sanal, 2000: 49).

Hizmet sunumunda kayırma, aracıya başvurma ve rüşvet gibi durumlar, yönetsel yozlaşma haline örnek gösterilebilir.

1.1.3.2. Siyasal Yozlaşma

Öncelikle siyasal yozlaşmanın genel bir tanımını yapmak yerinde olacaktır. Siyasal yozlaşmayı, en geniş anlamda siyasal karar alma mekanizmasında rol alan aktörlerin “özel çıkar” elde edebilme amacıyla yasal ve ahlaki normları yok sayan ya da göz ardı eden eylemlerde bulunması olarak tanımlamak mümkündür (Aktan, 1992: 22).

Siyasal gücün yeterince sınırlandırılmaması genel olarak siyasal yozlaşmanın ana kaynağını oluşturmaktadır. Bu gücü sınırlamak kuşkusuz kolay değildir. Sonuca ulaşmak açısından sınırların belirlenmesi kadar uygulanabilirliği de önemlidir. Siyasal yozlaşmanın baş aktörlerinin siyasal yöneticiler olduğu düşünülürse bu noktada en fazla üzerinde çalışılması gereken konu siyasal yöneticiliktir.

Siyasal yozlaşmanın fazlaca çeşidi vardır. Bu çeşitlerden birkaçını belirtmek yerinde olacaktır. Rüşvet, zimmet, adam kayırmacılık, patronaj gibi durumlar siyasal yozlaşmaya örnek olarak verilebilir (Aktan, 1992: 27).

1.2. Kamu Yönetiminde Yozlaşmaya Yol Açan Nedenler

Doğadaki her unsur gibi yozlaşmanın da bir altyapısı ve bu altyapıyı bir araya getiren çeşitli sebepler vardır. Bu sebeplerden bazıları direkt olarak o ülkenin yönetim sisteminden kaynaklanırken bir kısmı da toplum yapısından kaynaklanmaktadır. Bu sebeplerin yanı sıra, diğer bir önemli faktör ise insandır. Unutulmamalıdır ki kamu hizmetini veren de alan da insandır. Öyleyse yozlaşmanın nedenleri incelenirken mutlaka bireysel nedenler de dikkate alınmalıdır.

1.2.1. Bürokrasi Açısından Yozlaşmaya Neden Olan Faktörler

Kamu yönetimi denilince şüphesiz akla ilk gelen, o ülkenin bürokratik yapısıdır. Bürokratik yapı öylesine karmaşık ve devasa bir yapıdır ki her türlü bozulmaya açıktır.

Bu yüzden yozlaşma nedenleri incelenirken üzerinde durulması gereken önemli bir nokta da o ülkenin bürokratik yapısı ve o yapının eksik noktalarıdır.

1.2.1.1. Kamu Yönetimindeki Büyüme

Devlet yapısı sürekli değişim içindedir. Tarihsel süreç içinde önemini yitirmemiş aksine yüklendiği yeni işlevlerle arttırmıştır. Her yeni işlev beraberinde yeni kurumlar getirmiş, her yeni kurum da doğal olarak yeni personel ihtiyacını doğurmuştur.

İlk topluluklarda bürokratik bir yapıdan söz etmek zordur. Klan, kabile gibi kan bağına dayalı bir yapıya sahip olan bu topluluklarda, yöneten ve yönetilenlere göre belirlenmiş idari birimlere rastlanmamaktaydı. Daha sonra insanların yerleşik hayata geçmesiyle bazı yeni ihtiyaçlar doğmuştur. Bu ihtiyaçların giderilme çabasının ilk devlet yapılarını, dolayısıyla da ilk bürokrasileri ortaya çıkardığı söylenebilir. Tarihsel süreç içinde gerek feodalite döneminde gerekse merkezi imparatorluklar döneminde bürokrasi, devlet yapısı içerisinde giderek kendine yer edinmeye başlamıştır. Ama asıl olarak bürokrasi kavramının anılır olması 18. ve 19. Yüzyıla (yy) dayanır. Bu durum tesadüf değildir; çünkü bu tarih öncelikle Avrupa’ da olmak üzere tüm dünyada ulus-devlet hareketlerinin başladığı tarihtir (Eryılmaz, 2004: 74).

Ulus-devletlerin imparatorlukların yerini almasıyla güç kazanan bürokrasi, 1929 yılındaki ekonomik buhranla tabiri caizse gücüne güç katmıştır. Bu kriz yaşanana dek devletler genellikle ekonomiden uzak durmuşlar, iç ve dış güvenlikle ilgilenmişlerdir. Ama ‘Büyük Buhran’ olarak tabir edilen ekonomik krizin etkileri öylesine büyüktü ki; bu krizle 1929-1932 arasında endüstriyel üretim ABD’ de %50, Almanya’ da %40, Fransa’ da %30, İngiltere’ de ise %10 civarı düşüş göstermiştir. Bu rakamlardan da anlaşılacağı üzere tüm dünya da ekonomi çökmüş ve devlet müdahalesi zorunlu hale gelmiştir (Yıldırım ve diğ, 2005: 13).

Devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahalesinin gerekliliği, yeni kurumların oluşturulmasına ve dolayısıyla da kamu yönetiminin genişlemesine yol açmıştır. Bu genişleme öylesine artmıştır ki devlet bir süre sonra toplumun hizmet beklentisini karşılayamaz hale gelmiştir (Özer, 2000: 37).

Bu gelişmelerin ardından gereğinden fazla gelişen bürokrasinin, bu aşırı büyümeye bağlı bazı sorunları ortaya çıkmıştır. Bu sorunlar ise kamu yönetiminin bozulmasını yani yozlaşmasını beraberinde getirmektedir.

Büyüyen devletin toplumsal hayattaki işlevi artarken başlıca üç tip yozlaşma kalıbı ortaya çıkmıştır:

- Devletin hizmet arzı, toplumun hizmet talebini karşılayamadığı için farklı arayışlar ortaya çıkmakta; bu arayışlarda yolsuzluklara zemin hazırlamaktadır.
- Ruhsat verme gibi düzenleme yetkisine dâhil işlemler sayesinde, memurlar ufak çapta kurumsallaşmış bir yozlaşma anlayışı içerisinde bulunmaktadırlar.
- Sermaye sahiplerinin yeni fırsatları kullanmada devlet desteğine olan ihtiyacı, çeşitli istismarlara dolayısıyla da yolsuzluklara zemin hazırlamaktadır (Şaylan, 1997: 88).

1.2.1.2. Bürokraside Gizlilik Ve Dışa Kapalılık

Geleneksel kamu yönetiminin en belirgin özelliklerinden biri gizlilik eğilimidir. Her ne kadar son yıllarda yaşanan gelişmeler ışığında; yönetimdeki gizlilik eğilimi etkisini yitirmeye başlasa da, bütünüyle ortadan kalkmadığı da yadsınamaz bir gerçektir.

Gizlilik, yönetimdeki bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmaması anlamındadır. Kapalılık ise, kamu kurum ve kuruluşlarının dıştan gelen her türlü etkiye karşı duyarsız kalmasını, işlem ve eylemlerin ve gerekçelerinin dışarıdan görülememesidir. Kapalılık kamu kurumununun dış çevresine karşı tavrını ifade ederken; gizlilik hem kurum içinde hem de kurum dışında hâkimdir. Bu gizlilik ve dışa kapalılık kavramlarını birbirlerinden ayırmak neredeyse imkânsızdır, çoğu zaman birbirlerini tamamlayıcı nitelik taşırlar. Elbette kamu yönetimi içinde ortaya çıkan gizlilik eğilimi kendiliğinden ortaya çıkmamıştır. Gizliliğin birçok sebebi olmakla birlikte; geleneksel kamu yönetiminin savunucuları tarafından bu sebepler gayet haklı ve yerinde sebepler olarak görünmektedir.

Rejimin niteliği, yönetimin kapalılık derecesini belirleyen etmenlerin başında gelir. Kural olarak, demokratik ve çoğulcu bir siyasi rejimdeki kamu yönetimi, otoriter rejimdeki kamu yönetimine göre daha açık ve halka yakın bir nitelik gösterir. Çünkü demokratik sistemlerde siyasi iktidar halka karşı sorumludur. Demokratik rejimlerin bu

açıklık özelliğine rağmen, ülkedeki kamu yönetimin yapısına bağlı olarak gizlilik eğilimi görülebilir. Kamu yönetimi, yasaların kendine sağladığı belirli seviyedeki özerklik zırhına dayanarak, demokratik rejime rağmen gizlilik eğilimi içinde olabilir. Otoriter rejimlerde ise, yönetimin en etkili silahlarından birisi, gizliliktir. Bu tarz yönetimde devletten halka doğru tek yönlü bir bilgilendirme sistemi vardır. Bu bilgiler genellikle gerçek dışıdır ve tek amacı yönetilen zümrenin koşullandırılmasıdır (Eken, 2005: 8).

Gizliliğin ilke olarak kabul edildiği ve tartışılmadığı alan, devlet güvenliği ve dış politika ile ilgili bilgilerdir. Bu tür bilgiler, açıklanması halinde devlet güvenliğinin tehlikeye düşeceği gerekçesiyle gizli tutulmaktadır. Şeffaflık konusunda başı çeken ülkelerde dahi, devlet güvenliği ve diplomasi hakkındaki bilgiler gizlilik esasına dayanmaktadır. Buradaki sorun devlet sırrı adı altındaki bu tür bilgi türünün kapsamına nelerin girip nelerin girmediğidir (Eken, 2005: 10).

Kamu bürokrasisi sahip olduğu bilgi ve belgeleri gizli tutma eğilimindedir, çünkü ancak böylelikle hem toplum hem de siyasi iktidar karşısında gücünü arttırabilir. ‘Resmi sır’ kavramı bürokrasinin özel bir icadıdır ve en çok da bunu koruma eğilimindedir. Bürokrasi, parlamentoya olan mücadelesinde bir iktidar içgüdüleriyle, parlamentonun kendi bünyesinden ya da çıkar gruplarından gelen uzmanlar yoluyla, bilgi edinmek için giriştiği her çabaya karşı savaş verir (Weber, 1998: 21).

Hukuk devleti, demokrasi, insan hakları gibi alanlarda gelişmelerin yaşanmaya başladığı 18. yüzyılın sonlarından itibaren bürokrasinin konumu da değişmeye başlamıştır. Bürokrasi artık hükümdarın hizmetkârı değil, kamunun hizmetkârı statüsünde çalışacaktır. Ancak durum planlanılanın aksine gelişmiş ve ortaya bir bürokratik hizmetkârlık çıkmıştır. Bu kavram bürokrasinin kamu yararı yerine kendi yararı için çalıştığını anlatmak için kullanılmaktadır. Bürokrasinin bu durumu, kukusuz beraberinde de gizlilik eğilimini getirmektedir (Eryılmaz, 2004: 221).

İşte tüm bu nedenlerden beslenen bürokrasideki gizlilik eğilimi, devlet ile halk arasına aşılması güç mesafeler koymaktadır. Böylelikle devlet ile vatandaş birbirinden kopmakta ve zaten denetimi zor olan kamu yönetimi daha da başıboş kalmaktadır. Böyle bir noktada ise maalesef yozlaşma kaçınılmazdır.

1.2.1.3. Denetimin İşlevsizleştirilmesi

Türkiye’de yönetsel denetim birimleri hiyerarşik bir düzen kapsamında yeterli güvenceden yoksun, siyasi iktidarın baskısı altında bulunmaktadır. Bu yüzden denetim mekanizması asıl amacından uzaklaşmakta, bazı noktalarda ise hiç işlememektedir. Yapılan denetimlerde genel olarak şekil üzerinde durulduğundan, yapılan işlerin ne kadar amaca uygun olduğu maalesef göz ardı edilmektedir (Köprü, 2007: 37).

Denetim mekanizmasının kendi içindeki sorunları sadece denetimi işlevsizleştirmemekte, aynı zamanda bürokrasinin etkin işleyişine engel oluşturarak onu siyasal amaçlara ulaşmada bir araç haline getirmektedir.

Kısacası denetim eğer gerektiği gibi uygulanırsa yararlı bir olgudur; aksi takdirde bırakın yararı bilakis zarar verir ve sistemin temeline konulan tabiri caizse bir dinamit gibidir.

1.2.1.4. Kırtasiyecilik

Kırtasiyeciliğin en kısa tanımı aşırı şekil düşkünlüğüdür. Son yıllarda kamu yönetiminin sorunları tartışılırken belki de adı en çok anılan sorundur. Çünkü kırtasiyecilik vatandaşın işlerinin yavaş yürümesine hatta bazı noktalarda hiç yürümemesine yol açmaktadır. Şimdilerde günah keçisi ilan edilen kırtasiyecilik olgusu aslında önceleri vatandaş hakkını korumak ve yönetim mekanizması içinde her yetkilinin prosedürde katkı ve etkisini sağlamak için yaratılmıştır. Ancak kırtasiyecilik bu iki amaçla sınırlı kalmamış, zamanla farklı kesimlere hizmet eder duruma gelmiştir. Kamu kuruluşlarına çeşitli işler için başvurular; ön koşullar, izinler, onaylar gibi çeşitli gereksiz aşamalar ile biktirılmaktadırlar. Yönetimin öyle çok formalitesi vardır ki halkın bunları anlaması ve gereklerini yerine getirmesi oldukça güçtür. Aynı şekilde yönetimin dili ve şekil düşkünlüğü de halkın anlamasını zorlaştırmaktadır (Kazancı, 2003: 3).

Yasaların her noktayı aşırı derecede ayrıntılı olarak düzenlemesi, formalitelerin yoğunluğu ve memurların inisiyatif kullanmaktan kaçınmaları işleri yavaşlatmakta hatta bazı noktalarda tamamen durdurmaktadır. Adeta bürokrasi vatandaşın önünde bir barikat haline gelmektedir. Bu durumun kaynağı ise bürokratik ortamın üç kurucu ögesi ile açıklanabilir:

- Yönetim dünyası ile dış dünya yani halkın dünyası farklı dil kullanır. Hukuki terimler, yönetsel terimler, teknik terimler yönetimi dışarıdan anlaşılması zor bir dünya haline getirir. Bu durum devlet işlerini halk için tam bir karmaşa, çözümü neredeyse imkânsız bir bulmaca haline getirir. Yöneticiler bu dil farkını, uzmanlaşmak olgusu ile meşru hale getirmeye çabalarlar. Her ne kadar belirli bir noktaya kadar haklı da olsalar; bu karmaşık dili birçok noktada kamuoyunun denetiminden feragat etmek için kullandıkları sabır olduğundan, uzmanlaşmak bahanesi onları aklamaya yetmemektedir.
- Diğer bir kurucu öge ise zaman olgusudur. Yönetimde zaman anlayışı bekleticidir. Yönetsel ortamda acele yoktur. Çünkü yanlışı önlemenin yolu yavaş çalışma olarak kabul edilmiştir. Bu yavaşlık sadece kamu hizmetleri ile sınırlı kalmamıştır. Bürokratik örgüt içinde de her noktaya fazlasıyla sızmıştır. Öyle ki bir memurun görevinde yükselmesi gösterdiği başarıdan çok, o mevkide geçirdiği yıllara bağlıdır. Sözün özü bu anlayışa göre devlet işlerinde zaman iyi değerlendirilmesi gereken, boşa harcanmaması gereken bir olgu değil; aksine geçirilmesi gereken bir olgudur.
- Başka bir kurucu öge ise yönetim dünyasının son derece karmaşık oluşudur. Karmaşıktan kasıt devlet işleri binlerce yasal düzenleme ile yürür ve bu düzenlemelere her geçen gün yenileri eklenir. Bunun en büyük sebebi sürekli insan hayatında yaşanan gelişmelerdir. Bu gelişmelere paralel devlet de yeni düzenlemelere gitmekte ve her düzenleme yeni kanunlar, tüzükler, yönetmelikler kısaca yeni kurallar demektir. Bu noktada iki problem çıkmaktadır. Birincisi, memurun yeni mevzuata hâkim olması zaman almaktadır. İkincisi ise zaten devlet işlerini karmaşa olarak gören vatandaş, her yeni düzenleme ile hâkimiyetini daha da kaybetmektedir (Kazancı, 2003: 6).

Bürokrasinin kırtasiyeciliğe yol açan bu üç kurucu ögesi sayesinde yozlaşmaya ortam oluştuğu yadsınamaz bir gerçektir.

1.2.1.5. Örgütlenme Bozuklukları

Bürokrasinin en büyük sorunlarından biri de örgütlenmedeki problemlerdir. Örgütler çoğu zaman işlevsel kriterlere göre oluşturulmamıştır. Ayrıca örgütler içindeki zamanla oluşan gereksiz büyüme de yozlaşmanın diğer bir sebebidir.

Örgütlenme bozuklarının temelini bütün çalışmalara rağmen günümüzde hala etkileri görülen geleneksel kamu yönetimi anlayışında aramakta fayda vardır. Geleneksel kamu yönetiminin başlıca özellikleri, konuyu dağıtmamak açısından başlıklar halinde verilecektir:

- Büyük ve merkeziyetçi örgütlenme,
- Katı hiyerarşik örgütlenme,
- Biçimsellik ve kuralların yoğunluğu,
- Mekaniklik,
- Gizlilik ve yeniliklere kapalılık (Al, 2007: 48).

Geleneksel yönetim tarzının etkileriyle beraber diğer bir sorun ise norm kadroların saptanamamış olmasıdır. Norm kadrolar saptanamamış olduğundan ötürü, örgüt yapısında her an isteğe bağlı olarak değişiklikler yapılabilmektedir. Bu keyfi değişiklikler örgütün çalışma disiplini bozmakla beraber çalışanlarda da güvensizliğe yol açmaktadır. Çeşitli pozisyonlara ilişkin görev, yetki ve sorumlulukların belirsiz oluşu, çeşitli karışıklıklara sebep olmaktadır. Kamu kurumlarının çoğunda görülen bu durum, gerek birimler gerekse personel arasında yetki çatışmalarına sebep olmaktadır. Bu durumu fırsat bilen bazı kişiler ise yetkilerini aşan işlemler yapabilmektedirler. Diğer bir sorun ise, örgüt yapısındaki bu belirsizlik yüzünden herhangi bir yanlış işlem sonrasında, sorumlunun saptanması ve cezalandırılması da güçleşmektedir. Bu bozuk yapıdan dolayı bazı durumlarda, kamu kuruluşlarında öylesine bir koordinasyon eksikliği ortaya çıkmaktadır ki; araya gayri resmi aracı kurumlar oluşmakta ve bu durumdan faydalanarak haksız kazanç sağlamaktadırlar (Çulpan, 1980: 36).

Örgütlenme bozukluğunun kamu yönetimini verimsizliğe sürüklediği ve yozlaşmaya ortam oluşturduğu ortadadır. Bu durumun çözümü ise çağdaş yönetim ilkeleri ışığında norm kadroların saptanması gerekmektedir.

1.2.1.6. Personelin Devingenliği

Kamu yönetiminde bazı durumlarda örgüt içindeki personelin konumu olağandışı bir şekilde değişir. Bu durum tesadüf değildir. Ganimet sisteminin işlemesi sonucunda bazı personellerin aniden daha yüksek mevkilere geldiğini bazılarının ise yetkisinin bir şekilde pasifize edildiği görülür. Bu durumun genelde iktidar değişikliklerine rastlaması

ise tesadüf değildir. Siyasi iktidarlar özellikle üst düzey yöneticiler üzerinde fazlasıyla söz sahibi olmak isterler, bunun yolu da aynı görüşte olan personeli istedikleri kadrolara atamayı gerekli hale getirir. Mevcut kadroda görev yapan personel ise iktidarın gözünde daha az öneme sahip bir kadroya getirilir. Bu değişiklikler bazen öylesine sıklaşır ki personel arasındaki eşgüdüm iyice bozulur ve bu da kamu hizmetlerinin kalitesini etkiler (Köprü, 2007: 41).

Diğer bir mesele ise ücretlendirmedir. Devlet bünyesinde çalışanların ücretlerini özel sektörden soyutlayarak belirlemek günümüzde işlerliğini kaybetmiş bir olgudur. Çünkü kamu kesiminde çalışan personel aynı özel sektörde olduğu gibi; bir ücret karşılığında emeklerini başkalarına satarak geçimlerini sağlayan kimselerdir. Aradaki tek fark işveren farkıdır. Ama devlet, personelinin ücretlerini belirlerken bunu çok fazla dikkate almamakta ve ücretlerin seviyesi düşük kalmaktadır. Bu düşük ücretlerde maalesef kamu personelinin geçim sıkıntısına sokmakta ve onu özel sektöre yönlendirmektedir (Topçuoğlu, 1977: 29).

Tüm bu olumsuzluklar kamu personelleri içinde huzursuzluklara yol açmaktadır. Bu yüzden yetişmiş personel kendine çıkış yolları aramakta ve genelde o çıkış noktasını özel sektörde bulmaktadır. Bu durum eldeki yetişmiş personelin kaybına dolayısıyla da yeni personel yetiştirme külfetine yol açmaktadır. Bazı personel ise gene kamu bünyesinde kalmakla beraber motivasyonu bozulduğundan verimsiz çalışmaktadır. Her iki durumda da kaybeden devlet dolayısıyla da vatandaş olmaktadır.

1.2.1.7. Siyasetin Bürokrasi Üzerindeki Etkisi

Kamu hizmetleri kurallar çerçevesinde kamu personeli tarafından yürütülür. Buradaki kurallar ve bu kurallarla hizmet yürütecek olan personel bir güç tarafından oluşturulur. Bu güç siyasal iktidardır. Siyasal iktidar en genel anlamıyla; bir ülkenin ve toplumun bütünü üzerinde geçerli olan bir iktidardır. Cebir kullanma yetkisine sahip oluşu onu en üstün iktidar haline getirmektedir (Dursun, 2004: 100). Bu iktidar, farklı siyasal görüşler arasında kıyasıya bir mücadele verildikten sonra elde edilebilir. Bu iktidar mücadelesi hiçbir zaman bitmez ve hayatın her alanında görülür. Bu alanların en önemlilerinden biri ise bürokratik sistemdir. Hem mevcut siyasal iktidar sahipleri hem de iktidarı ele geçirmek isteyen güçler bürokrasiyi etkilemek isterler; çünkü bürokrasi kamu yönetiminin işleyen çarkıdır.

Oysaki memurlardan beklenen tarafsız olmalıdır. Memurlar görevlerini yerine getirirken, dil, ırk, cinsiyet, din ve siyasi düşünce ayrımı yapmazlar (Eryılmaz, 20004: 273). 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) da 7. Maddesinde durumu açıkça belirtmiştir. DMK madde 7’de: ‘Devlet memurları siyasi partiye üye olamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar’ şeklinde öngörülmüştür (657 sayılı DMK).

Bürokrasinin siyasallaşması öncelikle vatandaşın hizmet kalitesini etkilemektedir. Çünkü kamu personeli yapması gerekenlere yoğunlaşmak yerine, yapacağı işlemin siyasi sonuçlarına odaklanmaktadır. Bir başka sorun ise; siyasal, iktidar her değiştiğinde mecburen bürokratik örgütün de yenilenmesi gerekecektir. Sonuçta mevcut personel eski iktidar tarafından güdülenmiştir ve ona hizmet etmektedir. İşte bu örgütün yeniden kurulması oldukça külfetli bir işlemdir. Eğer bürokratik örgüt, olması gerektiği gibi tarafsız personellerden oluşturulsaydı, iktidar değiştiğinde yeni iktidar böyle bir külfete girmek zorunda olmayacaktı.

Siyasetin bürokrasiyi bu kadar etkileyebilmesinin temelde iki nedeni vardır. Bunlardan ilki; siyasal iktidar sahiplerinin gücünün yeterince sınırlandırılmamış olmasıdır. İkincisi ise bu kişiler, toplum yararı ve kamu çıkarı gibi söylemleri adeta bir zırh gibi kullanarak; aslında kendi çıkarları peşinde koşmaktadır (Aktan, 1994: 45).

Siyasallaşmanın bürokrasi üzerindeki olumsuz etkileri oldukça önemlidir. Düzen içindeki yozlaşmayı gören personel ne yazık ki düzene ayak uydurmakta ve yükselmenin yolunu liyakatta değil siyasi yaklaşımlarda aramaktadır. Bu durumda da kamu personeli yükselmek için siyasilerin her türlü dayatmalarına boyun eğmek zorunda kalmaktadır.

Tüm bu olguların ışığında denilebilir ki kamu yönetiminde yozlaşma sonucunda yasallık sınırı dışına çıkışların incelenmesinde siyasal otoritenin halka karşı duyarlılığı ve kamu yönetiminin siyasal otoriteye karşı duyarlılığı incelenmelidir (Bayar, 1979: 40).

1.2.2. Toplumsal Açıdan Yozlaşma Nedenleri

Toplumunun huzuru, kendine güveni, birlik ve beraberliği ne kadar güçlü olursa o toplum, yozlaşma karşısında o kadar dayanıklı olacaktır. Bu yüzden yozlaşma olgusu

incelenirken, buna ortam hazırlayan toplumsal sorunların gözler önüne serilmesi, amaca ulaşmak açısından oldukça önemlidir.

1.2.2.1. Yetersiz Sivil Toplum Yapısı

Sivil toplumla ilgili tartışmaların tarihi, Eski Yunan kadar eski tarihlere gider. Ancak kavramın bugünkü modern dünyada kazandığı anlam itibarı ile kullanımı sanayi toplumuna rastlamaktadır. Sivil toplum etrafındaki tartışmalar 17. Yy'ın sonlarıyla 18. Yy'ın başlarına denk gelen geleneksel, siyasal yapı ve düzendeki değişmelerin paralelinde ortaya çıkmıştır. Bugünkü anlamıyla sivil toplumun oluşması için hem devletin hem toplumun taşıması gereken bir takım özellikler vardır. Sivil toplumun Batıdaki şekliyle gelişebilmesi için devletin taşıması gereken iki temel özellik vardır: Birincisi hukuk devleti, ikincisi de sınırlı devlettir (Çaha, 2000: 58).

Hukuk devleti, hukukun hükümdarlığını esas alan, devletin işleyişine hukukun hâkim olduğu devlet anlayışıdır. Birey özgürlüklerinin tanınıp yasama ve yürütme organına karşı korunması, devletin işlem ve eylemlerinden dolayı mali sorumluluğu, yargı bağımsızlığı, idarenin yasallığı ve yargısal denetimi hukuk devletinin belli başlı ilkeleridir (Anayurt, 2004: 137).

İkinci olarak devletin faaliyetleri itibarı ile sınırlı olması gerekir. Devlet siyasal, kültürel, sosyal ve iktisadi faaliyetler içinde ne kadar fazla bulunursa sivil toplumun var olma alanı o oranda daralmış olur. Devlet özellikle iktisadi alandan mutlak anlamda elini çekmesi gerekmektedir. Devletçi ekonomilerde, ekonomik kaynaklar gerçekte gerektiği kadar üretime değil, aksine ranta ve gereksiz istihdama kayar (Çaha, 2000: 60).

Sözün özü devlet, toplumsal gruplara bırakılamayacak nitelikteki faaliyetlerle sınırlı kalmalı, geriye kalan alanları ise toplumsal kesimlere bırakmalıdır. Ancak bu koşullar gerçekleşirse sivil toplum güç kazanmış olur. Sivil toplumun güçlü olduğu bir toplumda ise bürokratik yapılar daha temkinli davranmak zorundadır; çünkü karşılarında oldukça etkili bir denetim mekanizması vardır. Türk Sanayiciler ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), İstanbul Ticaret Odası (İTO), Ankara Ticaret Odası (ATO) gibi baskı kümeleri, kamuoyu, basın gibi kurumlar yönetime etkin verimli çalışması için baskıda bulunarak sivil toplum yapısına olumlu yönde katkıda bulunmaktadır.

1.2.2.2. Modernleşmenin Etkisi

Türkiye de tıpkı tüm dünya gibi önlenemez bir değişim süreci içindedir. Toplumun hızla değiştiği dönemlerde ahlak kuralları da bu değişimin neticesi olarak sarsılmaya başlamakta ve ahlaki normlar önemini yitirebilmektedir. Toplumunu etkisi altına alacak olan iş bitirici ahlak anlayışı, ahlak sisteminin bozulmasına ve hukuk sistemini zaafa uğratan yapıların ortaya çıkmasına yol açmaktadır (Köprü, 2007: 46).

Modernleşme toplumun tüm kesimlerini etkiler, Toplumların hızlı ekonomik ve sosyal modernizasyon süreci ile yozlaşma süreci paralellik gösterir. Modernleşme sürecinden toplumun tüm dinamiklerinin aynı şekilde etkilenmesi imkânsızdır. Böylelikle toplumsal eşgüdümde problemler ortaya çıkar. Bu problemler de yozlaşmaya zemin hazırlayabilirler.

Gelişmiş ülkelere oranla azgelişmiş ülkelerde yozlaşmaya yönelik davranışların daha yaygın olması toplumsal öğelerin değişim hızına bağlanmaktadır. 19. ve 20. yy.' da bazı farklar olmakla beraber günümüzün gelişmiş ülkeleri de, şimdiki az gelişmiş ülkeler gibi büyük bir değişim sürecinden geçmiş ve bu süreç içinde, devlet, vatandaş, siyaset gibi kavramlarda toplumsal öğeler yeniden biçimlenmiş, bu süreçte yozlaşma eylemlerinin yoğun olarak görüldüğü ama zamanla yozlaşma olaylarının azaldığı gözlemlenmiştir (Berkman, 2009: 75).

Modernleşme ile siyasal veya yönetsel yozlaşmanın yoğunlaşması üç temel nedenle açıklanabilir:

- Modernleşme bir bakıma, devamlı olarak toplum için, yeni kaynakların ve fırsatların yaratılması anlamına gelmektedir.
- Norm sistemleri değişmekte, eski ve yeni norm sistemleri çatışmaktadır.
- Mevzuatta gerçekleşen sürekli değişim sayesinde, kontrol mekanizmalarında boşluklar oluşmakta ve bu boşluklarda yozlaşmaya zemin hazırlamaktadırlar (Şaylan, 1997: 85).

Modernleşen ülkelerde norm sisteminin çözülmeye başlamasının yanı sıra paylaşılacak olan pasta da büyümekte, devletin yeni gelişmede yeri çok daha artmakta ve doğal olarak devleti idare eden siyasi ve bürokratik kesim de bu pastadan pay alarak daha üst kesimlere atlamaya çabalamaktadır. Siyasi ve bürokratik kesimin fırsatlardan

yararlanması için tek yol ellerindeki kamusal yetkinin çıkarları doğrultusunda kullanılmasıdır. Bu da yozlaşmanın toplumsal değişim hızına bağlı olarak ortaya çıkmasını gösterir. Değişimin, çağdaş bir nitelik kazanma sürecinin, ilk olarak toplumsal yapının sosyo-ekonomik düzeninde başlayacağı ve giderek bu değişmeye uygun yeni siyasal ve yönetsel yapıların ortaya çıkacağı ileri sürülebilir. Şüphesiz ki buna bağlı olarak değişen, siyasal ve yönetsel yapılar içinde birtakım yeni yozlaşma türleri görülecektir.

Gelişmekte olan ülkelerdeki mevcut yozlaşma biçimleri büyük oranda o ülkelerin kültürel unsurlarından da kaynaklanmaktadır. Bu ülkelerde, vatandaşlar kamu otoritesine karşı olumsuz bir tavır takınmaktadırlar. Gelişmekte olan ülkelerde yozlaşma, söz konusu ülkelerin kültürel miraslarındaki destekleyici değerlerle ilişkilidir. Ülkemizde de gözleneceği gibi Batı kaynaklı yasalar ile toplum tarafından kabul edilmiş informal normlar arasında bir boşluk ve uyumsuzluk bulunmaktadır.

1.2.2.3. Genel Eğitim Düzeyindeki Eksiklikler

‘Her şeyin başı eğitim’ ne kadar da klişeleşmiş bir söz aslında. Çoğu zaman pek de ciddiye alınmayan bu söz aslında çok şeyi ifade ediyor. Yapılan araştırmalarda yozlaşma olgusunun en çok az gelişmiş ya da daha şirin bir ifadeyle gelişmekte olan toplumlarda görüldüğü saptanmıştır. Bu toplumların ortak özellikleri incelendiğinde ise; saptanan bulgulardan biri de eğitim eksikliğidir.

Kamu hizmetleri iki taraflıdır. Bir tarafta hizmeti alan vatandaş, öteki tarafta ise hizmeti veren ve kamu erkini elinde bulduran görevli. Bu noktada her iki tarafında yeterli düzeyde eğitim almış olması son derece önemlidir. Çünkü bu notada görülecek eksikliklerin bir şekilde yozlaşmaya ortam hazırlayabileceği açıktır.

Kamu görevlisi açısından kanunlar tarafından belirli eğitim standartları getirmiştir. Örneğin memur olabilmek için 657 sayılı DMK’ da şu eğitim koşulları öngörülmüştür:

Madde 41 - (Değişik madde: 30/05/1974 - KHK-12/1 md; Aynen kabul: 15/05/1975 - 1897/1 md.)

Genel olarak ortaokulu bitirenler memur olabilirler. Ortaokul mezunlarından istekli bulunmadığı takdirde ilkokulu bitirenlerin de alınması caizdir. Bir sınıfta belli görevlere

atanabilmek veya bu görevlerde belli derecelere yükselebilmek için, kuruluş kanunları veya bu kanun ve kuruluş kanunlarına dayanılarak çıkarılacak yönetmelikler ile işin gereğine göre daha yüksek öğrenim dereceleri veya muayyen fakülte, okul veya öğrenim dallarını veya meslek içi veya meslekle ilgili eğitim programlarını bitirmiş olmak veya yabancı dil bilmek gibi şartlar konulabilir (657 sayılı DMK).

Vatandaş içinse sadece zorunlu eğitim şartı vardır o da gün itibari ile 8 yıldır. Zorunlu olmasına rağmen özellikle kırsal kesimlerde bu zorunluluğa uyulmadığı ise acı bir gerçektir.

Türkiye İstatistik Kurumu' nun (TUİK) 2007 yılında gerçekleştirdiği bir araştırmanın sonuçları şu şekildedir.

18 ve daha yukarı yaştakilerin yetişkin olarak tanımlandığı Yetişkin Eğitimi Araştırması'nın temel amacı, hayat boyu öğrenme kapsamında bireylerin mesleki veya kişisel alanlarda bilgi ve becerilerini geliştirmek amacıyla katılmış oldukları örgün veya yaygın eğitim faaliyetleri ile gayri resmi öğrenmeye ilişkin bilgileri derlemektir. Araştırmada; bireylerin yaş grubu, cinsiyet, eğitim ve işgücü durumuna göre eğitim katılım oranlarının yanı sıra, işle ilgili, çalışma saatlerinde eğitime katılım ile eğitime katılmama nedenleri gibi birçok göstergeler hesaplanmıştır.

Araştırmanın uygulanmasından önceki son 12 ay itibariyle, Türkiye genelinde 18 ve daha yukarı yaştaki nüfusta örgün veya yaygın eğitim faaliyetine katıldığını beyan edenlerin oranı % 17,2'dir. Örgün veya yaygın eğitime katılım oranı kentsel yerlerde % 19,3, kırsal yerlerde % 12,8'dir. Bu oran aynı yaş grubunda, sadece yaygın eğitime katılanlar için Türkiye genelinde % 13,9, kentsel yerlerde % 15,2 ve kırsal yerlerde % 11,3'tür.

Araştırmanın uygulanmasından önceki son 12 ay itibariyle, Türkiye genelinde 25 ve daha yukarı yaştaki nüfusta örgün veya yaygın eğitim faaliyetine katıldığını beyan edenlerin oranı % 12,5'dir. Örgün veya yaygın eğitime katılım oranı kentsel yerlerde %13,8, kırsal yerlerde % 9,8'dir. Bu oran aynı yaş grubunda, sadece yaygın eğitime katılanlar için Türkiye genelinde % 11,4, kentsel yerlerde % 12,3, kırsal yerlerde % 9,4'tür (www.tuik.gov.tr).

Bu sonuçlar Türkiye'deki durumun pek de parlak olmadığını kanıttır. Kaldı ki toplumun eğitim düzeyi sadece vatandaşların devam ettiği okullar incelenerek saptanamaz. Çünkü eğitim sadece okulda verilmez; daha kişinin bebekliğinde ailesinde başlar ve yaşamın her alanında devam eder. Oysaki kanunlarca kamu görevlisi olabilme şartlarındaki eğitim koşulları maalesef sadece mezun olunan okulları kapsamaktadır.

1.2.2.4. Hızlı Nüfus Artışı

Türkiye'ye göre daha fazla gelişmiş olan ülkelerin nüfus artış hızı, bazı durumlarda sifira yaklaştığı halde Türkiye'de %3'e kadar yükselen yıllık nüfus artışı gözlemlenmektedir. Son yıllarda sağlık teknolojisinde yaşanan olumlu gelişmeler sayesinde bebek ölüm oranları düşmüş buna bağlı olarak da nüfus artışındaki dengeler değişmiştir. Yüksek doğurganlığa bağlı hızlı nüfus artışı, kişi başına düşen ulusal gelirin yükselmesini ve yaşam kalitesinin yükselmesinin önündeki engellerden biridir. Doğum oranının yüksekliğine karşı, ortalama ömrün gelişmiş ülkelere göre düşük oluşu, nüfus yapısının farklı olmasını sağlar. Türkiye'nin nüfus yapısı gelişmiş ülkelere nazaran daha gençtir. Elbette bu sadece dezavantaj değildir; ama konu açısından değerlendirilecek olursa, oldukça büyük bir dezavantajdır. Çünkü toplumlarda gelişme düzeyi arttıkça yaşlıların oranı da artar. Yaşlıların oranının arttığı toplumlarda tutucu eğilimler güç kazanırken, gençlerin çoğunlukta olması, değişiklik isteklerinin ağır basması demektir. Dış dünya ile kıyaslanmanın yarattığı hoşnutsuzluk, toplumsal ve siyasal yaşamda istikrarı zorlaştırır (Kışlalı, 1998: 247).

Aslında Türkiye büyüme hızı yüksek olan bir ülkedir. Buna rağmen artan nüfusa iş imkânı sağlamakta ülke kaynakları yetersiz kalmaktadır. Ekonominin kötüye gittiği dönemlerde, buna paralel özel sektör de kötüleşmekte; bunun sonucunda da kamu daha cazip hale gelmektedir. Bu durum kamuda aşırı istihdama yol açmaktadır. Aşırı istihdamdan ötürü ise maalesef ücretler genel seviyesi düşmektedir. Düşük ücretlerle geçim sıkıntısı çeken kamu çalışanları ise pek de hoş olmayan yollarda çözüm aramakta, bu da yozlaşmaya ortam hazırlamaktadır (Özsoylu, 1999: 16).

İstihdam sıkıntısı bazı kişileri, işe girebilmek için farklı yollar arayışına itmektedir. Bu uygunsuz yollardan şüphesiz en yaygın olanı parlamenterleri aracı yapma durumudur. Bu durum devlet personel sisteminin yozlaşmasına ve işe almada uyulması gereken bilgi, liyakat gibi unsurların göz ardı edilmesine neden olmaktadır.

1.2.2.5. Kentleşmenin Etkisi

Kentleri bugüne getiren süreçte iki devrim önemli olmuştur. Bu devrimlerden birincisi tarımın ve uygarlığın dolayısıyla kentleşmenin başladığı Neolitik devrim, ikincisi ise Sanayi devrimidir. Kentler neolitik devrimin gereği olarak ortaya çıktıktan sonra binlerce yıl pek de fazla değişmemişlerdir. Binlerce yıl tekdüzeliğin hâkim olduğu kentleri, o zamana kadar görülmemiş boyutta değiştiren olay Sanayi devrimi olmuştur. Batı toplumlarında 18. Yy' in sonu ve 19. Yy' in başlarında ortaya çıkan sanayi devrimiyle, makine gücünün üretime sokulması sonucunda, üretim nitelik ve nicelik bakımından o güne kadar görülmeyen ölçüde artmıştır. Kentler ekonominin merkezi olmuş ve sanayi kesiminde çalışan işgücü giderek artmıştır (Tuzcuoğlu, 2003: 12).

Kentlerde tarım dışı etkinliklerin bir çekim gücü olmasını sağlayan gelişmeler, kırsal kesimdeki geleneksel ilişkilerin çözülmesini de beraberinde getirmiştir. Değişen ekonomik sistem giderek kentleri daha cazip hale getirmeye başlamıştır. Kentleşmenin cazibesine kapılan kırsal nüfus giderek artan bir hızla kentlere göç etmeye başlamıştır. Bu göçler sayesinde kentleşme giderek yaygınlaşmış ve kentler tarihsel süreç içinde metropoliten yönetimlere yani metropollere dönüşmüştür.

Türkiye açısından metropol olgusu batı ülkeleri kadar eski olmasa bile yeni sayılabilecek kavramlar değildir. İlk Türk metropolü İstanbul'un nüfusu 19. yy'ın sonunda bir milyona ulaşmıştı. Ama esas itibarıyla, Türkiye hızlı kentleşme sürecine İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, Demokrat Parti döneminde girmiştir. 1945 ile 1997 yılları arasında, Türkiye nüfusu 3 kat, kentsel alanların nüfusu ise 9 katlık bir artışa sahne olmuştur. İl ve ilçe merkezleri nüfusu baz alındığında, Türkiye' de 1950 yılında %25 dolayında olan kentli nüfus oranının, 1997' de %65' e yükseldiği görülür. 1950-97 döneminde kırsal nüfus sadece 1,6 kat artış gösterirken, yıllık ortalama nüfus artış hızı %1'ler dolayında kalmış ve 1980' den bu yana mutlak olarak küçülmüştür. 1980 yılından bu yana kırsal nüfus 25 milyondan 22 milyona düşerken, kentli nüfus 19,6 milyondan 40,9 milyona çıkmıştır (Tuzcuoğlu,2003: 226).

Bu veriler ışığında bir tespit yapmak gerekirse, Türkiye' de kentleşme pek de dünyadan geri kalmayacak düzeyde büyük bir hızla gerçekleşmiştir. Ama sorun şudur ki; gelişmiş ülkelerdeki kalkınma hızı ve kentleşme paralel seyrederken, Türkiye' de bu durum farklı gelişmiş ve kalkınma hızı kentleşmenin gerisinde kalmıştır. Bu durumun sonucu

olarak, çeşitli ekonomik ve sosyal sorunlar ortaya çıkmıştır. Çünkü kentlerdeki istihdam seviyesi, göç eden nüfusu karşılayamamış ve kentlerde yaşam gittikçe zorlaşmıştır. Bu da kültürel ve ahlaki çöküntüler ortaya çıkararak, yozlaşmaya zemin hazırlamaktadır.

1.2.3. Bireysel Açıdan Yozlaşma Nedenleri

Toplum bireylerden oluşur. Nasıl maddenin temeli atomlarsa, toplumun da temeli insandır. Bu yüzden ki toplumsal sorunların çözümü öncelikle bireysel sorunların çözümünden geçer. Çünkü kendi içinde huzuru olmayan kişiden, toplum adına yararlı davranışlarda bulunması beklenemez.

1.2.3.1. Gelir Dağılımındaki Adaletsizlik

Bir ülkede refah düzeyinin artışı, orta sınıfın gelir düzeyinin iyi yönde gelişimi ile doğru orantılıdır. Eğer gelir durumuna göre, ülke vatandaşları arasına basit bir sınıflandırma yapılacak olursa; ortaya kabaca üç gelir düzeyi çıkacaktır. Üst düzey gelir sahipleri, orta düzey gelir sahipleri ve alt düzey gelir sahipleri. Bu durum çok doğaldır. Eşyanın tabiatı dolayısı ile toplumda herkesin aynı gelir düzeyine sahip olması beklenemez. Bu noktada önemli olan, nüfusun çoğunluğunu oluşturan orta düzey gelir sahiplerinin, toplum içinde güçlü tutulması ve ülkedeki her vatandaşın asgari yaşam şartlarının yerine getirebilmesidir. Aksi bir durumun söz konusu olduğu ve zenginin daha zengin, fakirin daha fakir olduğu adaletsiz bir gelir dağılımında toplumsal huzurun bozulması kaçınılmazdır. Bu durum ise vatandaşları uygunsuz davranışlara yönlendireceği yadsınamaz bir gerçektir.

Şu gün için kişinin toplumdaki statüsünü belirleyen ve de bir saygınlık göstergesi haline gelen en önemli unsur maddi güç haline gelmiştir. Maddi gücün böylesine önem kazandığı bir ortamda, kişiler için paranın nerden kazanıldığıнын pek de bir önemi kalmamaktadır. Para her türlü ayıbı örter anlayışı, özellikle kamu gücünü elinde bulunduran görevlilerin aklını çelmekte ve illegal yollara başvurmaya teşvik etmektedir (Sanal, 2000: 51).

1.2.3.2. Fakirlik ve Düşük Ücret

Her insanın yaşamını sürdürebilmesi için belli başlı ihtiyaçları vardır. Bu ihtiyaçların karşılanabilmesi için de yeterince maddi güce ihtiyacı vardır. İnsanlar bu maddi güce

erişebilmek için çalışırlar. Sorun şu noktada ortaya çıkar; eğer kişi hayatını idame ettirebilmek için çalışıyor ama aldığı ücret buna yetmiyorsa kişinin farklı yollara başvurabilme imkânı vardır. Asıl konu gereği örnek olarak bir kamu görevlisini ele alalım. Çalışmasına rağmen bir türlü geçimini sağlayamayan bir kamu görevlisi, yozlaşmanın pençesine düşmek için çok kuvvetli bir adaydır. Çünkü hayatın getirdiği bu zorluklar bir süre sonra onun değer yargılarını alt üst ederek; yapacağı yolsuzluğu sanki meşru bir iş yapıyormuş gibi görmesini sağlayacaktır. Böylelikle yozlaşmanın pençesine düşen görevli, giderek artan bir oranla daha fazla yolsuzluğa bulaşacak ve gittikçe bu durum onun için daha da sıradan hale gelecektir.

Toplum içerisinde düşük ücretlere bağlı ortaya çıkan ekonomik koşullar, bu koşullarda yaşamak zorunda olan kişileri zor bir seçim yapmak zorunda bırakmaktadır. Ya onurlarını koruyarak, mevcut duruma katlanıp düşük kalitede bir yaşam sürecekler ya da o özendikleri hayata ulaşabilmek için onurlarından vazgeçecekler. Maalesef çoğunlukla insanlar bir süre sonra direncini yitirmekte ve bunun sonucunda değer yargılarını kaybederek yozlaşmaktadır (Cem,2009: 498).

1.2.3.3. Liyakatsiz Personel Davranışları

Kamu personeli bazen bilerek ve isteyerek bazen de istemden yozlaşmaya alet olmaktadır. İster bilerek isterse bilmeden her ne şekilde olursa olsun, kamu personelinden beklenen hiçbir şekilde yozlaşmaya imkân vermemesidir. Çünkü kamu personeli liyakat esasına göre davranmak zorundadır.

Bilgi yoksunluğu, kamu personelinin yasal yükümlülükleri, kurum politikaları ve geleneklerini bilmemeleri sonucu ortaya çıkan etik dışı davranışlara yol açar. Kitaplardan veya yasalardan öğrenilemeyecek, ancak bireysel bazda hissedilecek oldukça önemli etik davranış kuralları bulunmaktadır. Bu kurallar, bireyler tarafından gözlem ve yorum sonucu öğrenilebilir. Aksi bir durumda bu davranış kalıplarının birey tarafından özümsememesi, onun yönetsel açıdan yozlaşmaya yönelik davranışlarda bulunmasına neden olabilecektir (Köprü, 2007: 54).

Kamu personelinin görevlerini yerine getirirken yetkilerini yakınları için farklı uygulamalarla kullanmaları veya kurumsal kaynakların bireysel çıkarlara hizmet etmesi kişisel ilişkiler bazında yönetsel açıdan yozlaşmaya neden olabilmektedir. Kimi zaman

kamu görevlileri, kendi iyi niyetleri sonucu, görevlendirilmeden iş yapmak veya hizmet talebinde gerekli olan bürokratik işlemleri göz ardı ederek birtakım işlere girişmektedirler. Bu durum da kamu yönetiminin işleyişine olumsuz etki edebilmektedir. Yasa dışı emirlerin ast tarafından yerine getirilmesi yönetsel etiğe aykırı sonuçların ve yozlaşmanın ortaya çıkmasında etkili bir faktör olarak gözlenebilmektedir. Bireysel var olma düşüncesi, bireylerde doğuştan var olan ve içgüdüsel bir durumdur. Bu düşünce, personeli kişisel bazda yanlış uygulamalara götürebilmektedir. Bu tür davranışlar, genellikle birey tarafından farkına varmaksızın yapılan davranışlardır. Yasal olmayan bireysel çıkar sağlama girişimleri, kamu personelinin bireysel açıdan yozlaşmasına ve yönetsel etik bakımından aykırı davranışlarda bulunmasına neden olan en önemli etkenlerdendir. Böylelikle kamu personeli kurum içerisinde hak etmeden yükselebilecek, kurum dışında da hak etmediği bir şekilde zenginleşebilecektir.

Siyasal ayrımcılık, kamu örgütlerinde karar mekanizmalarında yer alan bireylerin eylem ve işlemlerinde rahatlıkla görülebilmektedir. Belli bir süre sonra bu durum beraberinde yasal olmayan bir dayanışmayla birlikte örgüt amaçlarında sapmayı ve hizmetlerin belli gruplara kanalize edilmesini ortaya çıkarmaktadır. Hırs ve güç gösterisi kamu personelinin davranışlarında hem etik hem de yasal açıdan sapmalara, çıkar amaçlı davranışların görülmesine ve hizmetlerin yozlaşmasına neden olabilir. Kişi statü elde etmek, kimi zaman da yükselebilmek amacıyla, ahlak dışı ve yozlaşmaya yönelik davranışlara yönelmekte, diğer çalışanları kötülemekte veya çalışıyor gibi gözükerek ön plana çıkmaya çalışabilmektedir. Kin duygusu, kamu personelinin amirleri tarafından, çalıştığı kurumca veya yönetimdeki partilerce sömürüldükleri duygusunun altında yatmaktadır. Bu sebeple de çalışanlar, örgüt ahlakını bozucu davranışları intikam alma maksadıyla gerçekleştirirler. Kişilik bozuklukları, kamu hizmetlerinde görev yapanların işlerin monotonluğundan sıkıntıya girmeleri, işlerini önemsememeye başlamalarında böylelikle de yasal ve ahlaki olmayan davranışlara yönelmelerinde kendisini gösterir. Bunun sonucunda da örneğin; kamu çalışanı, yapması gereken bir işi sırf vatandaşa eziyet etmek amacıyla bekletmekte ve güç gösterisinde bulunabilmektedir (Kılavuz, 2003: 204).

1.2.3.4. Personelin Çıkarlarını Geliştirme Eğilimi

Kamu personeli bu mesleği seçerken aslında bu mesleğin ona sağlayacağı hayat standartlarını genel hatlarıyla bilmektedir. Kamu sektörü ile özel sektör karşılaştırıldığında her iki tarafın da artıları ve eksileri vardır. Kamu sektörünün iş güvencesi ve ilk girişte nispeten yüksek ücreti bu kadroları cazip kılmaktadır. Ama sonrasında bazı görevlilerin hayat standartlarına elde ettikleri gelir yetmemektedir. İşte bu noktada bazı görevliler yozlaşmanın pençesine düşmekte ve çeşitli yolsuzluklara başvurmaktadır.

Her insanın doğasında daha iyi koşullara sahip olmak arzusu vardır. Ama kamu görevinin de olmazsa olmaz koşullarından biri ölçülülük koşuludur. O yüzden görevli hayat standartlarını belirlerken mesleğinin ona sağladığı imkânlar çerçevesinde bir belirleme yapmalıdır. Böylelikle çıkar çatışması durumunda kendi çıkarlarını geliştirmek uğruna yanlış yollara sapmamış ve şerefini korumuş olacaktır.

Sonuç olarak her insan kendini bir şekilde geliştirmelidir, bunda yanlış bir şey yoktur. Ama bunu yaparken yasalara ve etik ilkelere uyması gerekmektedir. Aksi takdirde yozlaşmanın pençesine düşmekten kurtulamayacaktır. Bunun sonucunda belki mesleğini, belki hürriyetini en önemlisi de haysiyetini kaybedecektir

BÖLÜM 2: TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE GÖRÜLEN YOZLAŞMA TÜRLERİ VE KAMU YÖNETİMİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

2.1. Türk Kamu Yönetiminde Görülen Yolsuzluk Türleri

Çalışmanın ilk bölümünde genel hatlarıyla ortaya konmaya çalışılan yozlaşma kavramının, çalışmanın bu ikinci bölümünde türleri ele alınacaktır. Yozlaşma kavramının türleri ele alınırken, yozlaşma kavramı yerine ‘yolsuzluk’ kavramı kullanılacaktır. Bu iki kelime çoğu zaman eş anlamlıymış gibi kullanılır, oysa durum biraz farklıdır. Yolsuzluk, yozlaşmanın eyleme dönüşmüş halidir. Yani yozlaşma, yolsuzluğu kapsar ya da matematiksel bir deyimle; yolsuzluk yozlaşmanın alt kümesidir.

Şüphesiz yolsuzluk türleri üzerinde yapılabilecek birçok sınıflandırma şekli mevcuttur. Bu çalışmada yolsuzluk türleri; maddesel içerikli yolsuzluk türleri ve maddesel içerikli olmayan yolsuzluk türleri olmak üzere iki ana başlık altında incelenecektir.

2.1.1. Maddesel İçerikli Yolsuzluk Türleri

Bir yolsuzluğun, maddesel içerikli yolsuzluk kapsamına girebilmesi için; kamu görev ve yetkilerinin maddesel kazanç gözetilerek yasal düzenlemelere aykırı biçimde kullanılması gerekmektedir.

2.1.1.1. Rüşvet

2.1.1.1.1. Rüşvetin Tanımı

Rüşvet, yolsuzluğun en yaygın şekillerinden biridir. En genel şekliyle rüşvet; ‘yetkili birisine başkası tarafından toplumun usul ve kurallarına aykırı bir şekilde menfaat vaat ederek ya da sağlanarak bir işin yaptırılması’ şeklinde tanımlanabilir (Özsemerci, 2003:17). Diğer bir tanımla ise; kamu görevlilerinin bir takım maddesel çıkarlar (para, mal, hediye gibi) karşılığı bunları sağlayan kişi ya da kümelere ayrıcalıklı bir kamu işlemi ile çıkar sağlamalarıdır (Berkman, 2009: 26).

Arapça bir kelime olan rüşvet, ‘kuyudan su çıkarmak için kullanılan ip’ manasına gelen ‘reşa’ sözcüğünden türetilmiş. Rüşvet almaya ‘irtişa’, rüşvet vermeye ‘reşv’, rüşvet alana ‘mürterşi’, rüşvet verene ‘raşi’, rüşvet istemeye ‘istirşa’, rüşvet isteyene ‘müsterşi’, rüşvet alıp vermeye aracı olana ise ‘raiş’ adı verilmektedir (Şentürk, 1996: 23).

TDK’nın hazırlamış olduğu BTS’de ise rüşvet; ‘yaptırılmak istenen bir işte yasa dışı kolaylık ve çabukluk sağlanması için bir kimseye mal ve para olarak sağlanan çıkar’ olarak tanımlanmıştır (www.tdkterim.gov.tr).

Hemen hemen tüm ülkelerin dillerinde rüşvet anlamına gelen sözcükler bulunmaktadır. Brezilya’da ‘jeitinho’, Fransa’da ‘pot au vin’, Almanya’da ‘trink gelt’, Yunanistan’da ‘baksissi’, İtalya’ da ‘bustarella’, Japonya’da ‘wairo’, İngiltere, Kanada ve Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) ‘bribery’ sözcükleri kullanılmaktadır. Bu sözcüklerin bir bölümü ‘lokma’, ‘içine para konan zarf’, ‘içki parası’ gibi anlamları vardır. Türkçede ‘yemek’, ‘memuru görmek’, ‘sigara parası’, ‘avanta’ gibi deyimler akla gelmektedir (Berkman, 2009:26).

2.1.1.1.2. Rüşvetin Tarihsel Süreci

Rüşvet suçunun tarihi oldukça eskilere dayanmaktadır. Rüşvet olgusunun tam anlamıyla kavranabilmesi için, bu yolsuzluk şeklinin tarihsel süreç içinde nasıl aşamalardan geçtiğinin tespiti gerekmektedir. Şimdi rüşvetin tarihsel süreci dönemsel olarak izlenecektir.

a) Eski Yunan’da Rüşvet: Tarihin bütün evrelerinde büyük kültürler yaratmış olan Yunanlılar, Batı uygarlığının temel taşları sayılır. Yunanlılar genelde kanunlara ve geleneklerine bağlı olsalar da uygarlıklarının üst dönemlerinde bile savaşta hilecilik, arkadan vurma, vahşet, yalancı tanıklık, rüşvet gibi suçları işlemişlerdir. Yunanlılar kişileri ekonomik güçleriyle değerlendirmişler ve “İnsanı servet yapar” sözü gereği zenginleri iyi, fakirleri ise kötü insan olarak tanımlanmışlardır. Yunanlılarda söze güvenilmez yazılı garanti istenirdi. Kamu görevlisi olan kişilerin, yetkileri sınırlı olduğundan halktan rüşvet almalarına sıkça rastlanırdı (Mumcu, 2005: 31).

Eski Yunan toplumunda rüşvete karşı ciddi bir mücadele vermiş, konuşmalarında bu suça karşı mücadele etmiş kâtip ve devlet adamı olan Demostenes’in bizzat kendisi de,

ne yazık ki en çok karşı çıktığı rüşvet alma suçundan mahkûm olmuştur. Yunan Hukuku'nda yazılı hukuk kuralları az olsa da, rüşvetçiliğin yaygınlığı Atina Hukuku'nda bu konuda bir düzenleme getirilmesine neden olmuştur. Bu düzenlemelere göre hem rüşvet alma ve hem de rüşvet verme suç olarak kabul edilmiş ve rüşvetin tanımı yapılmıştır. Yunan hukukunda rüşvet suçunun özel görünüş şekilleri genel itibarıyla, adli rüşvet ve kamu görevlilerinin seçiminde işlenen rüşvet biçiminde ele alınabilir.

Rüşvet sebebiyle açılan davalarda kamu görevlisinin statüsüne göre görevli mercii tayin ediliyordu. Hem rüşvet alan ve hem de rüşvet veren yargılanıyordu. Suçun sabit olmasında hâkimin takdirine bağlı olarak ölüm veya para cezası veriliyordu. Para cezası da rüşvet olarak alınmış veya verilmiş şeyin on misli oluyordu. Her iki halde de rüşvet suçunu işleyenler, şerefsiz sayılıyorlar ve medeni hakları kullanmaktan men ediliyorlardı. Medeni hakları kullanmaktan yasaklanma hali, kişinin ölümüyle çocuklara da geçiyordu. Rüşvet suçundan mahkûm olanlara bazı durumlarda sürgün cezası da veriliyordu. Atina'da kamu görevlilerinin rüşvet suçunu işlemelerine engel olmak için çeşitli yöntemlere başvurulmuştur. Kamu görevlilerinin görev süreleri bittiğinde vatandaşlara ayrıntılı bir şekilde hesap vermeleri veya adli rüşveti önlemek için, davaya bakacak hâkimlerin en son anda ve kura ile belirlenmeleri, bu önlemlere ilişkin örnek olarak gösterilebilir (Mumcu, 2005: 33).

b) Roma Hukukunda Rüşvet: Roma hukukunda yer alan rüşvete ilksin hükümler modern batı kanunlarını önemli ölçüde etkilemiştir. Rüşvet suçlarının bağımsız bir suç olarak düzenlenmediği Roma hukukunda rüşvet, baskı, zulüm ve diğer memurluk görevlerinin kötüye kullanılması fiillerini içeren crimen repetundarum suç grubu içerisinde yer almaktaydı. Bununla birlikte hâkimlerin rüşvet alması ve hâkime rüşvet verilmesi eylemleri On iki Levha Kanununda bağımsız olarak düzenlenmiş ve ölüm cezası ile cezalandırılmıştır. Roma Hukukunda rüşvet suçu incelenirken; Cumhuriyet Dönemi ve İmparatorluk Dönemi olmak üzere iki ayrı dönem için değerlendirme yapmak yerinde olacaktır (Gürelli, 1954: 8).

Cumhuriyet döneminde bilinen ilk toplu hukuk derlemesi olan On iki Levha Kanunu (takriben MÖ 450) ile ilk kez hâkimlerin rüşvet suçu düzenlenmiş ve cezalandırılmıştır. Hâkimler dışındaki diğer kamu görevlileri başlangıçta rüşvet suçundan dolayı

cezalandırılmamakla birlikte, daha sonraları eyalet valilerinin halka baskı yapmaya başlamaları *crimen repetundarum* kavramının dogmasına yol açmıştır. Böylece Roma vatandaşlarına valilerin rüşvet ve diğer memurluk görevlerini kötüye kullanmak suretiyle aldıkları para ve hediyeleri geri isteme imkânı tanınmıştır. Ancak kamu görevlilerinin vatandaşlardan aldıkları her türlü hediye rüşvet suçunun konusunu oluşturmuyordu. Bu bakımdan kamu görevlilerinin halktan aldıkları hediyeler bir ayrıma tabi tutularak, rüşvet olmadan ve baskı yapmadan alınan hediyelerin ceza hukukunun konusunu oluşturmayacağı ifade edilmiştir (Mumcu, 2005: 36).

Roma hukukunda *crimen repetundarum* suçları, *delicta publica* denilen umumi suçlar grubuna girmektedir. Bu suçların müeyyidesini ise, haksız olarak elde edilen şeyin iade edilmesi oluşturmuyordu.

Rüşvet suçları Roma hukukunda değişik zamanlarda çeşitli kanunlarla düzenlenmiştir. Bu kanunların en önemlileri *Lex Calpurnia* (MÖ149), *Lex Junia* (MÖ 149-104 arası) ve *Lex Servilia* (MÖ 106 veya 105)'dir. Bunlardan baksa *Culla* döneminde *Lex Cornelia* kanunu ayrıntılı bir şekilde yüksek memurların halktan para almalarını saymış ve yasaklamıştır. Ayrıca bu kanunla rüşvet suçlarının cezaları artırılmış, hâkimler hakkında da rüşvet suçundan dolayı ölüm cezası uygulamasına devam edilmiştir. Bunun dışında Caesar tarafından MÖ 59. Yılında çıkarılan *Lex Julia* kanunu ile rüşvet suçlarında önemli bir gelişme kaydedilmiştir. Bu kanunun düzenlemesi sonucu rüşvet suçu *crimen repetundarum* suç grubu içinde kalmakla birlikte, uygulaması her çeşit kamu görevlisini kapsar hale getirilmiştir. Ayrıca cezalar ağırlaştırılmak suretiyle para cezası dört katına çıkartılmış, ağır hallerde sürgün cezası da getirilmiştir (Gürbüz, 2006: 12).

İmparatorluk Döneminde, Caesar tarafından ihdas olunan ve kendinden sonraki dönemlerinde temelini teşkil ederek *Digesta*'ya geçen *Lex Julia*, değişikliklere ve eklemelere maruz kalsa da genel olarak yürürlükte kalmıştır. Kamu görevlilerinin değersiz şeyler dışında hediye kabul etmeleri bu dönemde de yasaklanmıştır. İmparatorluk devrinde yapılan yeniliklerin en önemlisi hiç kuşkusuz, rüşvet verenin de *crimen repetundarum* kavramı içine alınması ve cezalandırılması olmuştur. Bu dönemde, rüşvet çeşitlerinin tamamı *crimen repetundarum* kavramı içinde değerlendirilmiştir. Bu kavram içinde de en önemli suç, kamu görevinin satın alınması olmuştur. Seçim ile yapılan tayinlerde seçilmek isteyen adaylar seçmenlerine rüşvet

vererek seçilmelerini tayin etmek isterlerdi. Bu dönemde yalancı tanıklık özel bir rüşvet türü olarak kabul edilmiştir (Mumcu, 2005: 37).

İmparatorluk devrinin başlangıcında crimen repetundarum suçlarından mahkûmiyet, bugünkü anlamıyla cezai yaptırımlardan yoksun bulunsa da, birçok kamu hizmetlerinden hak yoksunluğuna neden olmaktaydı. İmparatorluk devrinin ortasına doğru ise tayin edilen cezalar, öncekilere oranla daha da ağırlaştı. Bu cezalar bazen sürgün, bazen malların müsaderesi ve hatta nadiren de olsa ölüm cezası biçiminde olabiliyordu. Bu açıklamalardan sonra şu iki sonucu çıkarmak mümkündür (Kılıç, 2006: 23).

1-) Roma'da, hâkimlerin rüşvet almaları istisna olarak kabul edilirse crimen repetundarum, genel olarak kamu görevlilerinin haksız surette zenginleşmesini ifade ediyordu. Bu zenginleşmenin ne şekilde olduğunun, suçun oluşması açısından herhangi bir önemi yoktu. Böyle olunca da crimen repetundarum, devlet idaresi aleyhine işlenen suçtan ziyade, mal aleyhine işlenen suç kapsamında idi. Daha sonraları irtikâp suçunun bağımsız bir suç sayılması, crimen repetundarum'a görev suçu olma vasfını kazandırmıştır.

2-) Roma'da ilk devirlerde rüşvet, her ne kadar kamuyu yakından ilgilendiren suçlardan sayılsa da yaptırımları bakımından, hâkimlerin rüşveti istisna tutulursa daha çok fertleri ilgilendiren ve mal aleyhinde işlenen suçlar kategorisinde değerlendirilmekteydi.

Roma'da rüşvet suçları, haksız fiil olarak tazminatı gerektiren bir suç olarak düzenlenmişti. Rüşvet suçu, kamu görevlilerinin görevleri dolayısıyla işledikleri suç olarak ele alınmamıştı. Rüşvet suçu, daha sonraki devirlerde, yaptırımlarda yapılan değişikliklerle doğrudan doğruya toplumu ilgilendiren kamu idaresi aleyhinde işlenen suç olarak kabul edilmiştir (Gürelli, 1954:15).

c) Germen Hukukunda Rüşvet: Germenler güçlü bir kamu örgütüne sahiptiler. İlk Germen devletlerinden birini kuran Doğu Gotları (Ostgoten, 493–553) hâkimlerin rüşveti üzerinde durmuşlardır. Buna göre, hukuk işlerinde rüşvet alan hâkim zarar görene tazminat veriyor ceza işlerinde ise ölümle cezalandırılıyordu. Burgundlar da (443–534) rüşvet alan hâkimi ölümle cezalandırmışlardır. Rüşvetin kasten işlenen suçlardan olduğu kabul edilmekle birlikte hukuku bilmeme ve ihmal halinde ise hâkim

para cezasına çarptırılırdı. Langobordlar, (568–774) ise kamu görevlilerinin kralın izni olmadan hediye almalarını yasaklamıştır. Kamu görevlileri ve hâkimlerin tazminat ödemeleri zorunluluğu vardı ve isledikleri suçlar topluma ve krala karşı işlenmiş sayılıyordu. Ortaçağda, Avrupa’da Roma ve Kilise Hukukları etkili ve hâkim olmuştur. Ortaçağın Fransız ihtilalına kadar olan döneminde ise rüşvet suçu hakkında sistemli bir yasama faaliyetine rastlanmamaktadır. Carolina’da bile rüşvet suçları basılı basına konu edilmemiştir. Bu devrede Fransız Hukukunda irtikâp ve rüşvet suçlarının birbirinden ayrılmadığı, faillerin ordonanslarla (kararname) belirlendiği, cezaların keyfi olduğu, sahsa ve duruma göre değiştiği kamu görevliliğinin sona erdirilmesi cezasından ölüm cezasına kadar çeşitli şekiller arz ettiği belirtilmiştir (Gürelli, 1954: 19).

d) Kilise Hukukunda Rüşvet: Genellikle kilise örgütü içerisinde kalan kilise hukuku, kilise içi personelinin her türlü statülerini düzenlediği gibi, kilise dışı ilişkilere uygulanacak kuralları da içermektedir. Her ne kadar kilise personeli devlet örgütü dışında kalsa da, ortaçağın teokratik devlet sistemleri dikkate alındığında önemli kamu hizmetleri gördükleri kabul edilmektedir. Bu nedenlerle kilise örgütü içerisinde de rüşvet suçu işlenmiş ve buna ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Kilise Hukuku’nda ilk zamanlarda yalnızca hâkimlerin rüşvet alma fiili cezalandırılmıştı. Sonraki zamanlarda hâkimler dışındaki diğer kamu görevlilerinin rüşvet almaları da cezalandırılmış ve suç sayılmıştır (Mumcu, 2005: 42).

Kilise Hukuku’na göre, dini hukukla ilgili görülen bir davada, hâkimin leh veya aleyhte bir karar vermesi tarafların birinden herhangi bir şekilde menfaat talep edilmiş olması rüşvet olarak kabul edilmiştir. Menfaatin talep edilmiş olması ile rüşvet suçu tamamlanmış oluyordu. Rüşvet veren bakımından ise, hâkime bağımsız olarak teklifin yapılması ile suç tamamlanmış olmaktadır. Hâkime yapılan teklife uygun karar verilmesi veya verilmemesinin suçun oluşması bakımından bir önemi olmadığı gibi, hüküm sonrası rüşvet suçu işlenemediğinden teklifin de hükümden önce yapılması gerekmektedir. Dini yargı işlerinde suça cezai yaptırım olarak, rüşvet alan hâkim görevden azledilmekte ve kiliseden de aforoz edilmekteydi. Rüşvet veren kişi için ise sadece kiliseden aforoz söz konusuydu. Rüşvet aracılığıyla elde edilen bir hükmü icraya koymak, suça özel iştirak kapsamında ele alınıp cezalandırılıyordu. Ancak hâkimin kanuna uygun haklı bir karar verilmesi rüşvet kabul edilmiyordu (Mumcu, 2005: 42).

Roma’da var olan memurlukların alım-satım hastalığı zaman içinde kiliseye de sirayet etmiştir. Bu sebeptendir ki, kilise hukuku her türlü ruhani rütbe, makam, mevki ve sair menfaatlerin alım-satımı üzerinde önemle durmuş ve kilise içinde yayılan bu bozukluğa simoni adı verilmiştir. Zaman içinde her türlü ruhani menfaatin dünyevi karşılıkla alınıp satılması (para karşılığı günah çıkartma da dâhil) simoni kavramı içine dahil edilmiş ve bu kavramla rüşvet suçunun kapsamı genişletilmiştir. Simoni suçunu işleyen kilise personeli görevden azli ve kiliseden de aforoz edilirdi. Rüşvet veren kilise personeli haricindeki kişiler için ise aforoz öngörülmekteydi. Justinian, rüşvet olarak verilen nesnenin kiliseye gelir olarak yazılmasına karar vermiştir (Mumcu, 2005: 43).

e) İslam Hukukunda Rüşvet: İslam Hukuku, İslam dininin ortaya koyduğu bir hukuk sistemidir. İslam Hukuku temel itibarıyla dört ana kaynak üzerine tesis edilmiştir: Kitap (Kur’an-ı Kerim), Sünnet (Hazret-i Muhammed’in söz ve davranışları), İcma (İslam hukukçularının herhangi bir dönemde bir hukuki mesele hakkında görüş birliğinde olmaları) ve de Kıyas (İlk üç kaynakta hüküm olmayan bir meseleyi ortak gerekçeden hareketle hakkında hüküm bulunan bir meseleye benzetmeye ve aslan ait hükmü bu yeni meseleye taşımak). Bunlara edille-i şer’iyye (şer’i deliller) adı verilmektedir. Kitap ve Sünnet’e asılların aslı adı da verilmektedir (Aydın, 2005: 33).

İslam Hukuku’nda suç ve cezalar had, kısas-diyet ve tazir olmak üzere üçe ayrılmıştır. Bazı suçlar, Kur’an-ı Kerim’de cezaları ile birlikte (hadd suçları) gösterilmiştir. Rüşvet suçunun Kur’an-ı Kerim’de ceza karşılığı olmadığı gibi rüşveti yasaklayan kesin bir ayette yoktur (Mumcu, 2005: 183).

Rüşvet suçunun bu kaynaklarda düzenlenme biçimini incelemeye başlamadan önce tanımının yapılması yerinde olacaktır. İslam Hukuku’na göre rüşvet, “bir şahsa bir iş karşılığında verilen ücret” şeklinde tanımlanmaktadır (Gürelli, 1954: 19).

İslam Hukuku’nun temel kaynağı olan Kur’an-ı Kerim’in Bakara Suresi’nin 188. ayetinde, “Mallarınızı aranızda haksız sebeplerle yemeyin. Kendiniz bilip dururken, insanların mallarından bir kısmını haram yollardan yemeniz için o malları hâkimlere (İdareci veya mahkeme hâkimlerine) vermeyin” denilmektedir (Özek, Karaman ve diğerleri, 1993: 28). Cumhuriyet döneminin en önemli müfessiri Muhammed Hamdi Yazır ise aynı ayetin mealini Türkçeye şu ifadelerle aktarmaktadır: “Bir de aranızda

mallarınızı batıl sebeplerle yemeyin. Nasın emvalinden bir kısmını bile bile günah ile yemek için o malları hâkimlere sarkıtmayın”(Yazır, 1979: 677).

Bu ayette geçen “Aranızda mallarınızı batıl sebeplerle yemeyin” tabirinden hırsızlık, kumar gibi suçların yanı sıra rüşvetin de anlaşılabilirliği belirtilmiştir. Yine ayette geçen “... Hâkimlere vermeyin” ibaresi de hâkimlere rüşvet vermeyin şeklinde açıklanmaktadır (Gürelli, 1954: 20). İnsanlar bazen bir malın başkasına ait olduğunu bilerek yerler veya hakları olmayan bir mala sahip olmak için mahkemeye başvururlar. Başkasına ait olduğunu bildiği bir malı hak etmek için ve hâkimin lehlerine karar vermesini temin etmek için hâkime rüşvet verirler veya yalancı tanıkla malın kendilerine ait olduğunu ispat ederler. Bu durumla elde edilen mal haram bir mal olmaktadır (Koçyiğit ve Cerrahoğlu, 1984:350).

Bakara Suresi’nin 188. ayetinin yapılan tefsiriyle rüşvetin haram olduğu anlaşılmaktadır (Gürelli, 1954:21).

Ayrıca Maide Suresi’nin 62. ve 63. ayetlerinde de, “Onlardan birçoğunun günah, düşmanlık ve haram yemede yarıştıklarını görürsün. Yaptıkları ne kötüdür. Din adamları ve âlimleri onları, günah olan sözleri söylemekten ve haram yemekten menetselerdi ya! İşledikleri (filler) ne kötüdür” denilmektedir (Özek, Karaman ve diğerleri,1993: 117).

Burada ayetin Arapça orijinalinde geçen ve de “yasak edilip hukuken elde edilmesine izin verilmeyen şey” anlamına gelen “suht” kelimesi, bazı hukukçular tarafından rüşvet olarak ele alınmıştır. Ancak bu kelimenin anlamı geniş olması bir yana, hiçbir dilde rüşvet anlamında kullanılmadığı da bilinmektedir. İslam Hukuku’nun birincil kaynağı olan Kur’an-ı Kerim’in Bakara Suresi’nin 188. ayeti, Maide Suresi’nin de 62. ve 63. ayetleri birlikte ele alındığında, bu ayetlerde rüşvet kelimesi olmadığı gibi, bahsedilen ve haram kılınan yasaklar da rüşvet suçunun unsurlarını taşımamaktadır. Ayrıca bu ayetlerde rüşvet suçu yönünden herhangi bir cezai yaptırıma da yer verilmemiştir. Bu ayetlerde sadece genel bir yasaklamadan bahsedilmiştir (Mumcu, 2005: 187).

İslam Hukuku’na göre Kur’an-ı Kerim’den sonra ikincil kaynak hadislerdir. “Rüşvet verene de, alana da, ikisi arasında vasıta olanlara da Allah lanet etsin”, “Rüşvet alan ve veren nardadır”, “Rüşvetten gelişen her cesede en layık şey ateştir” biçimindeki

hadisler, rüşvetin İslam Hukuku'na göre yasaklandığını gösteren en temel delillerdir (Bilmen, 1952: 425).

İslam Hukuku'nda suçlar genel olarak, Allah'ın haklarını ihlal eden suçlar ve de kulun haklarını ihlal eden suçlar olmak üzere iki ana başlıkta ele alınabilmektedir. Allah'ın haklarını ihlal eden suçlar, Kitap ve Sünnet tarafından yasaklanmış, yasak edilmiş olan fiillerin cezası da önceden belirtilmiştir. Kulun haklarını ihlal eden suçlar da ise, kısas ve uzlaşma hükümleri uygulanmaktadır. Ancak kulun hakkını ihlal etse de bazı suçlar kamunun düzenini bozar nitelikte olduğundan bu suçlar hakkında devlet başkanının şer'an tazir (cezalandırma) hakkı vardır. Tazir hakkı ile cezalandırmalar hapis, tekdir, darp ve hatta idam cezaları dahi olabiliyordu. Tazir cezasını uygulamak devlet başkanı veya devlet başkanı adına kadıların yetkisinde bulunmaktaydı (Gürelli, 1957:23).

Rüşvet suçları, kulun haklarını ihlal eden ve tazir cezası ile cezalandırılan bir fiil olarak kabul edilmektedir. İslam Hukuku'na göre, rüşvet vasıtasıyla verilen kararlar ve yapılan akitler geçersiz kabul edilmektedir. Rüşvet almak, İslam'a göre büyük günah sayıldığından, hâkim rüşvet alarak doğru karar verse ve hatta hakkı haklıya teslim etse dahi yine de verdiği hüküm geçersiz sayılmaktadır (Mumcu, 2005:197).

Kadıların karar vermek dışında da önemli adli işlerle ilgili (örneğin, bir hususun sicile kaydı gibi) görevleri bulunduğundan kadıların bu işleri görmeleri için rüşvet almaları yasaklanmış olup aksi halde azil sebebi olmaktadır. Ancak can veya mal emniyetini koruma mecburiyeti gibi zorunlu hallerde rüşvet vermek haram olmadığı halde, almak her zaman haram kılınmış ve yasaklanmıştır. İslam Hukuku'na göre rüşvet veren, bugünkü mevzuattan ayrı olarak rüşvet olarak verdiği şeyi, kadıyı veya aracılıları dava ederek özel hukuk kuralları gereği geri isteyebilmektedir (Artuk, Gökçen ve diğerleri, 2005:637).

Hazret-i Ömer'in Sa'd b. Ebi Vakkas'a (Ö.54/674) gönderdiği mektupta, "Müslümanlara karşı, müşrikleri katip edinmeyiniz! Çünkü onlar kendi dinlerinde rüşvet alırlar. Oysa Allah'ın dininde rüşvet yoktur" demektedir¹¹⁸. Hazret-i Ömer'in, "Haramın iki kapısı vardır, birisi rüşvet kapısıdır", Hazret-i Ali'nin ise "Suht rüşvettir" dedikleri de rivayet olunmaktadır. Tüm bunlar, ilk halifeler döneminde bile rüşvetin haram addedilmesi hususunda bir fikir birliği bulunduğunun göstergesidir (Mumcu, 2005: 184).

f) Osmanlı'da Rüşvet: Osmanlı ceza hukukunu, en genel anlamıyla İslam Hukuku'nun ilkelerine ve kaynaklarına bağlı kalmış olduğu söylenebilir. Osmanlı İmparatorluğu'nun kuruluşundan Tanzimat'ın ilanına kadar olan devrede cezai hükümler ihtiva eden bazı değişik kanunlar yapılmış olmakla birlikte, rüşvet fiilinin cezalandıran herhangi bir kanun mevcut değildir. Bu dönem içinde rüşvet fiilleri hakkında İslam Hukuku'nun prensip ve kuralları tatbik edilmiştir (Gürelli,1954: 22). II. Mahmut, Tanzimat Fermanı'nın ilanından bir yıl önce 1838 tarihinde hukuki düzenle ilgili teşebbüsler içine girmiş, memurların ve kadıların rüşvet almalarını cezalandıran iki kanunname hazırlatmıştır (Okandan, 1968: 61).

Memurlar hakkında çıkarılan kanunnamede, rüşvetin yasak edildiği tekrarlanmış, en küçük rütbeliden en büyük rütbeliye kadar herhangi bir fark gözetilmeksizin rüşvet alan memurun cezalandırılacağı ifade edilmiştir. Ancak kanunnameye göre, kamu düzenine zararı olmayan, küçük hediye ve bahşişler rüşvet olarak sayılmamıştır. Rüşvet alan memurun rütbesinin “hat ve tenzil” olunacağı, verilen rüşvetin “müsadere” edileceği hüküm altına alınmıştır. Burada İslam Hukuku'nun prensiplerinden ayrılmış ve rüşvet verenin verdiği şeyi geri almak için dava açma hakkı ortadan kaldırılmıştır. Rüşvet alanın memur olmaması halinde tazir cezası ile cezalandırılacağı ifade edilmiştir. Bu kanunname ile memurlar dışındaki kişilerin örneğin yalancı tanıklar, ticari hayattaki hizmetliler gibi kişilerin de rüşvet almaları cezalandırılmaktadır. Ancak kanunnameye göre rüşvet veren, “zorbaların zararını kendisinden uzaklaştırma amacıyla zorunlu biçimde bir şeyi rüşvet olarak” vermiş ise “af” olunmakta ve rüşvet olarak verdiği şey de kendisine teslim edilmektedir (Mumcu, 2005: 276).

1838 tarihli kanunname ile ulema sınıfı hakkında ise, rüşvet veya hediye vererek yargıç olanların derhal azledilecekleri, tövbe ve salahları zahir oluncaya kadar kendilerine herhangi bir görev verilmeyeceği, rüşvet olarak verilen şeylerin “müsadere” edilerek rüşvet alanlar ile aracılardan taziren cezalandırılacakları, rüşvet alanların ulemaya mensup kişilerden olması halinde yalnızca “azledilecekleri” ve yine tövbe ve salahları zahir oluncaya kadar görevlendirilmeyecekleri hüküm altına alınmıştır. Ancak rüşvet bir zararı def etmek için verilmişse ceza verilmemektedir (Kılıç, 2006:30).

Bu kanunnameler çok kısa ömürlü olmuşlar ve rüşvet suçu bakımından İslam Hukuku kurallarında büyük değişimler olmamıştır. Rüşvet suçunun işlenmesinde de azalma

görülmemiştir. Rüşvet suçunun, memurluk ve yargı görevlerine ilişkin diğer suçlarla birlikte kanun içinde düzenlenmiş olması ise ileri bir adım olarak nitelendirilmiştir (Mumcu,2005:278).

3 Kasım 1839 (26 Şaban 1255) tarihinde Padişah adına Mustafa Reşit Paşa tarafından Gülhane Meydanında okunan Tanzimat Fermanı ile “Umumun can ve mal emniyeti ile ırz ve namus güvenliğini koruyacak hükümleri taşıyan bir ceza kanunnamesinin hazırlanıp ilan edileceği” vaat edilmiştir (Gözler, 2004:15). Yeni bir ceza kanunu hazırlanacağı belirtilmekte ve de o zamana kadar rüşvetle yapılan mücadelenin yetersiz olduğu kabul edilerek daha etkin tedbirlerin alınması gerektiğinden söz edilmektedir.

Tanzimat Fermanı’nda yapılması istenilen ceza kanunu 3 Mayıs 1840 tarihinde yayımlanmıştır.

Bu kanunun beşinci faslı rüşvet hakkında olup yedi maddeden ibarettir. Birinci maddede, hangi sınıf ve milletten olursa olsun devletin bütün memurlarına maaş bağlandığı için rüşvete sebep kalmadığı ifade edilmiştir. İkinci madde, rüşvet olarak alınan şeylerin müsadere edileceğini, rüşvet alanların devlet hizmetlileri ise görevden azil ve ihraç edilerek ileride devlet hizmetlerine alınmayacaklarını ve de üç yıl kürek cezasına çarptırılacaklarını belirtmektedir. Üçüncü madde, devlet hizmetlisi olmayanların rüşvet almaları durumunda üç yıl kürek cezasına çarptırılmalarını ve ileride devlet hizmetlerine alınmamalarını karara bağlamaktadır. Dördüncü maddede, rüşvet verenlerin de üçüncü maddedeki gibi cezalandırılacağını ifade edilmektedir. Beşinci madde ise istisnai bir duruma ilişkin bir düzenleme içermektedir. Buna göre, rüşvet veren kişi rüşveti “...kendi özel işini kolaylaştırma umuduyla, rüşvet alanın salt zorlaması ve korkutmasıyla vermiş ise...”, bu durumda rüşvet verenin herhangi bir suçu yoktur ve verdiği şey de kendisine iade edilir. Ancak bu, rüşvet verenin ihbar yükümlüğünü yerine getirmiş olma şartına bağlanmıştır. İhbarda bulunmamış olması durumunda ise ilgili kişinin, memleketinden uzak bir yerde bir yıl sürgün cezasına çarptırılması öngörülmektedir. Altıncı ve yedinci maddeler, memurlar için alınıp verilmesi mutad olan resmi hediyelerin dahi irade-i seniye ile kabul edileceğini, düğün ve benzeri vesileler gereği dostluk ve sevgi sonucu verilen hediyelerin cins ve miktarlarının başkaca bir kanun ile tespit edileceğini, bunlara tecavüzün rüşvet suçunu oluşturacağını hükme bağlanmıştır (Gürelli, 1954: 30).

3 Mayıs 1840 tarihli ceza kanununda rüşvetin tanımı yapılmamıştır. Bugün irtikâp olarak nitelenen suçlar rüşvet olarak ele alınmış ve bunlara ceza konulmuştur. Rüşvet alma ve verme aynı cezaya çarptırılmıştır. Kamu görevlisi olmayanların da rüşvet alabilecekleri kabul edilmiştir. Kendisinden zorla rüşvet alınan kimsenin ihbar yükümlülüğü kanunun özelliğini göstermektedir. Kamu görevlilerinin hediye kabul etmeleri hususunda sınırlama getirilmesi ve ayrıca birinci maddede yer alan “...artık rüşvet almaya ve rüşvet sayılabilecek hediyeler alınmasına hiç gerek kalmamış olmakla...” ibaresi de o dönemin genel özelliğini yansıtmakta olup rüşvetin adeta meşru addedilmeye başlandığının göstergesi niteliğindedir. Bu kanun, o dönemde çok yaygın olan rüşvet ve kamu görevlilerinin görevlerini kötüye kullanmalarını engelleyici hükümler içermiş olsa da, istenilen neticeleri vermemiştir. Çünkü herkesten önce bizzat kanunu çıkaranlar, çıkardıkları bu yasaya uymamışlardır (Mumcu, 2005:279).

3 Mayıs 1840 (1256) tarihli ceza kanunnamesinin eksikliklerini tamamlamak ve bazı değişiklikler yapılması için 14 Temmuz 1851 tarihli Kanun-u Cedid yürürlüğe konulmuştur. Kanun-u Cedid’de rüşvet suçları ile ilgili düzenlemeler, üçüncü faslın sekizinci ve dokuzuncu maddelerinde yer almaktadır. Bu kanundaki hükümler 1840 tarihli kanunla yaklaşık olarak aynıdır. Ancak bu kanunda, 3 sene kürek cezası yerine, verilecek cezanın miktar ve nevi hâkim takdirine bırakılmıştır. Bu durum, cezaların kanuniliği ilkesine açıkça aykırıdır. Bunu, cezalarda keyfiliğe dönüş olarak da nitelemek mümkündür. Yine 3 Mayıs 1840 tarihli kanundan farklı olarak, kendinden zorla rüşvet alınan kişinin ihbar mükellefiyeti de kaldırılmış durumdadır (Gökçen, 1989:12).

Yedi yıl sonra, 9 Ağustos 1858 tarihinde ise cezaların kanuniliği prensibine bağlı kalarak Ceza Kanunname-i Hümayunu yürürlüğe girmiş ve Kanunu Cedit’in yerini almıştır. Ceza Kanunname-i Hümayunu’nun me hazı 1810 tarihli Fransız Ceza Kanunu’dur. 1858 tarihli Ceza Kanunname-i Hümayunu, yayınından sonra defalarca değişikliklere uğramış olsa da, 1926 yılına dek Türk Ceza Kanunu’nun temelini teşkil etmiştir.

Ceza Kanunname-i Hümayunu’nun birinci babının üçüncü faslı (Madde: 67-81 arası) rüşvet suçlarına ilişkindir. Bu kanun da, daha önceki kanunlarda olduğu gibi rüşvet ve irtikâp suçları arasında bir ayırım yapmamış; irtikâp sayılan fiilleri de rüşvet suçu kapsamında cezalandırmıştır. Rüşvet, söz konusu kanunun 67. maddesinde, “İstenen

şeyi kolaylaştırmak için verilen her türlü şey, her ne ad altında olursa olsun rüşvettir” biçiminde tarif edilmiştir. 1858 tarihli kanunda 76. madde rüşvet suçunun oluşması için rüşvet anlaşmasını yeterli görmekte, 78. madde ise haklı bir işin yapılması için rüşvet talep edenleri bu filleri sebebiyle “rüşvet alan” olarak cezalandırmaktadır. Ancak, rüşvet alan veya verenden birinin cezalandırılmadığı bazı haller de mevcuttur. Bunlardan birincisi 77. maddede düzenlenmiştir. Buna göre, “Can ve mal ve ırzını dolayısıyla meşru bir menfaatini korumak için rüşvet vermeye mecbur olan kişi bu durumu devlete bildirirse ceza almaz. Ancak kişinin zaruret hali kalktığı halde bu durumu devlete bildirmez ise rüşvet veren gibi cezalandırılmaktadır” . Aynı kanunun 79. maddesine göre de, “Her ne sebeple olursa olsun kendisine rüşvet teklif edilen kimse gerek almadan önce ve gerekse aldıktan sonra başkaları tarafından duyulmadan ve en geç iki ay içinde bu durumu devlete bildirirse ve aldığını iade ederse ceza almaz” (Gökçen, 1989: 131).

Ceza Kanunname-i Hümayunu, rüşvet suçuna verilen cezaları 68. ve 69. maddelerle düzenlenmiştir. 68. madde, rüşvet alana verilecek cezaya ilişkindir. Madde, “rüşvet verenden aldığı para iki kat olarak geri alınır veya taahhüt edilmiş olan nakit ve menfaat bir misli para cezası olarak alındıktan sonra geçici olarak kelebent edilir ve eğer işlemi bir hakkın ihlaline sebep olmuşsa kelebentlik cezasının beş seneden az olamayacağı” şeklindedir. Rüşvet verenin çarptırılacağı cezayı belirleyen 69. maddede ise “rüşvet verenden vermiş veya vermeyi taahhüt etmiş olduğu miktar para olarak alınır ve bu rüşvet vermesi bir hakkı ihlal için verildiği sabit olursa geçici olarak kelebent edilir” denilmektedir (Gürelli, 1954: 27).

g) Cumhuriyet Döneminde Rüşvet: Cumhuriyet döneminde ilk defa 01 Mart 1926 kabul ve 13 Mart 1926 tarihinde yayınlanarak 1 Temmuz 1926 tarihinde yürürlüğe giren 765 sayılı Ceza Kanununun 211. ilâ 227. maddeleri arasında rüşvet suçları ile ilgili hükümlere yer verilmiştir. 765 sayılı kanunda rüşvet suçları ile ilgili düzenlemeler 1889 İtalyan Ceza Kanunu’ndan, 1274 tarihli Ceza Kanunname-i Hümayunundan ve 1810 tarihli Fransız Ceza Kanunu’ndan ilham alınarak düzenlenmiştir ve hiçbir sistem gözetilmemiştir (Gürelli, 1954: 137).

765 sayılı Ceza Kanununda rüşvet suçlarına ilişkin hükümler 8.06.1933 tarih ve 2275 sayılı kanun, 9.7.1953 tarih ve 6123 sayılı kanun ve 21.11.1990 tarih ve 3679 sayılı

kanunlar olmak üzere üç defa değişikliğe uğramıştır. Bu nedenle, rüşvet suçları hakkındaki hükümleri bir sisteme bağlamak mümkün olmamış ve hükümler arasında çelişkiler meydana gelmiştir. Özellikle 6123 sayılı kanunla yapılan değişiklikte, rüşvet verme suçunun basit şekline verilen cezalar arttırılmıştır. Aynı kanun suçun nitelikli haline uygulanan cezayı olduğu gibi bırakmış olması bazı garip durumlarında ortaya çıkmasına sebep olmuştur (Akbulut, 2000: 636).

Bu uyumsuzluğun ortadan kaldırılması için 3679 sayılı kanunla rüşvet faslında önemli bazı değişiklikler yapılmış ve rüşvet suçu ile ilgili hükümler 211. madde ile 219. maddeler arasında düzenlenmiştir. Rüşvet suçu ile ilgili en son düzenleme ise 26. 09. 2004 kabul ve 12.10.2004 tarihinde yayınlanarak 5252 sayılı “Türk Ceza Kanununun (TCK) Yürürlük ve Uygulama Şekli Hakkındaki Kanun” da 31.03. 2005 tarihinde 5328 sayılı kanunla değişik 13/1. fıkrasının (b) bendi gereği 1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5237 sayılı yeni Türk Ceza Kanunu’nun ikinci kitabının “Mille ve Devlete Karşı Suçlar ve Son Hükümler” başlıklı dördüncü kısmının “Kamu İdaresinin Güvenilirliğine ve İşleyişine Karşı Suçlar” başlıklı birinci bölümünde 252. madde ile 254. maddeler arasında yapılmıştır. 252. Maddenin birinci fıkrasında, rüşvet alma bakımından suçun cezası belirtilerek, rüşvet verenin de aynı ceza ile cezalandırılacağı belirtilmiş ve suç konusuna ilişkin olarak tarafların anlaşmaya varmaları halinde suç faillerinin, tamamlanmış suçun cezası ile cezalandırılacakları ifade edilmiştir (Donay, Kaşıkçı, 2005: 343).

Kanunun 252. maddesinin ikinci fıkrası ise, rüşvet alan kişinin yapmış olduğu görev ve bu görevin nitelikleri esas alınarak verilecek cezanın ağırlaştırıcı sebep olacağı kabul edilmiştir. Maddenin 3. fıkrasında, rüşvet suçunun tanımı yapılmıştır. 252. Maddenin dördüncü fıkrası, tüzel kişiler adına hareket eden kişilerin de kamu görevlisi olmasalar bile rüşvet alan olarak cezalandırılacakları hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla 765 sayılı eski TCK’nın 211/2. Maddesindeki memur gibi cezalandırılacak kimselerle ilgili hükmün kapsamı genişletilmiştir. 252. maddenin beşinci fıkrası, 29.09.2005 tarih ve 5377 sayılı yasa ile değiştirilerek rüşvet suçuna yeni bir içerik kazandırılmış ve yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesi cezai yaptırım altına alınmaya çalışılmıştır. Bu değişiklikle rüşvetin kapsamı, rüşvet verme suçu bakımından genişletilmiştir. Nitekim bu yeni düzenlemeyle kanunda sayılı yabancı görevlilere yarar teklifi veya vaat edilmesi

veya verilmesi de rüşvet sayılmıştır. Bu düzenlemeye göre “teklif veya vaat edilmesi veya verilmesi” denilmek suretiyle rüşvet suçunun, alanın kabulüne bağlı olmaksızın tamamlanması öngörülmüştür. Oysa rüşvet’in tanımının yapıldığı 3. fıkrada “yarar sağlanması” ibaresi mevcuttur. Kanun koyucunun, suçun unsurlarında iç hukukla uluslar arası hukuk arasında bu tür ayırım yapmasının uygun olmadığı kabul edilmektedir (Donay, Kaşıkçı, 2005: 244).

5237 sayılı TCK’nın 253. maddesi, rüşvet suçunun tüzel kişi yöneticileri tarafından işlenmesi ve işlenen bu suç nedeniyle lehine haksız bir yarar oluşan tüzel kişiler hakkında güvenlik tedbirlerine hükmolunabileceği düzenlemesine yer verilmiştir (Toroslu, 2005: 299).

Kanunun 254. maddesi ise, rüşvet alan, veren ve suça katılan kişiler hakkında etkin pişmanlık hükmüne yer vermiştir (5237 Sayılı TCK).

2.1.1.1.3. Rüşvet Suçunun Yaptırımı

Rüşvet suçunun işlenebilmesi iki ayrı tarafın varlığına bağlıdır. Bunlardan biri rüşveti alan, diğeri de rüşveti veren taraftır. Rüşvet suçunun her iki taraf açısından da bazı sonuçları vardır.

a) Rüşveti alan açısından:

- Hapis ve para cezası,
- Yargılanma sürecine ilişkin mahkeme ve avukat masrafları,
- Memuriyet haklarının ve ayrıcalıklarının süreli ya da süresiz kaybı,
- Statü ve saygınlık kaybı,
- Başka bir işte istihdam edilme olasılığının azalması ya da yitirilmesi,
- Rüşvet almanın, kişinin değerlerine aykırı düşmesinin ya da yakalanma endişesinin yaratacağı ruhsal huzursuzluk.

b) Rüşveti veren açısından:

- Hapis ve para cezası,
- Yargılanma sürecine ilişkin mahkeme ve avukat masrafları,
- Rüşvetin tutarı,

- Rüşvet vermenin, kişinin değerlerine aykırı düşmesinin ya da yakalanma endişesinin yaratacağı ruhsal huzursuzluk (Berkman, 2009: 44).

Hukuksal mevzuat açısından rüşvet suçunun yaptırımları incelenmek istendiğinde ise başvurulacak adres 5237 Sayılı TCK' dır. Bu inceleme yapılırken bugün gelinen noktayı daha iyi kavrayabilmek açısından, 5237 Sayılı Kanun tarafından ilga edilen, 765 Sayılı Kanuna göndermeler yapmak yerinde olacaktır.

765 sayılı TCK' da basit rüşvet alma suçu için dört yıldan on yıla kadar ağır hapis cezası (TCK m. 212/1), nitelikli rüşvet alma suçu için de beş yıldan on iki yıla kadar ağır hapis cezası (TCK m. 212/2) öngörülmüştü. Bundan başka hem basit rüşvet alma hem de nitelikli rüşvet alma suçu bakımından, faile ağır hapis cezasının yanında aldığı para veya menfaatin beş misli ağır para cezası verilmesi (TCK m. 212/son) düzenlenmişti.

Basit rüşvet verme suçunda, rüşvet olarak verilen paranın veya sağlanan yararın ekonomik değerinin on katı ağır para cezası (TCK m. 213/2), nitelikli rüşvet verme suçunda ise dört yıldan on iki yıla kadar hapis ve iki milyon liradan beş milyon liraya kadar ağır para cezası verilmekteydi. Yine rüşvet alma ve verme suçlarında failer hakkında TCK'nun 219/son maddesi gereğince memuriyetten müebbeten mahrumiyet cezasına hükmedilirdi. Bunun dışında rüşvet suçlarında rüşvet olarak verilen para, eşya ve diğer şeylerin veya bunlarla edinilen mal ve değerlerin müsaderesine karar verilmekteydi (TCK m. 217).

765 sayılı TCK'dan farklı olarak 5237 sayılı TCK'nun 252 maddesinin 1. fıkrasında rüşvet verenin de kamu görevlisi gibi cezalandırılacağı öngörülmüştür. Buna göre, TCK'nın 252. maddesinin 1. fıkrası gereğince rüşvet alan kamu görevlisi ve rüşvet veren kişi hakkında dört yıldan on iki yıla kadar hapis cezası uygulanacaktır.

5237 sayılı yeni TCK'nın 252. maddesinin 2. fıkrasına göre, rüşvet suçunun belirtilen kişiler tarafından islenmesi halinde verilecek ceza üçte birden yarısına kadar artırılarak hükmolunacaktır. Bunun dışında 5237 sayılı TCK'da, 765 sayılı TCK'nın 217. maddesinde yer alan rüşvet suçlarına ilişkin özel bir müsadere hükmüne yer verilmeyip, 55. maddesinde kazanç müsaderesi düzenlenmiştir. Söz konusu maddede; "(1) Suçun islenmesi ile elde edilen veya suçun konusunu oluşturan ya da suçun islenmesi için

sağlanan maddi menfaatler ile bunların değerlendirilmesi veya dönüştürülmesi sonucu ortaya çıkan ekonomik kazançların müsadere kararına karar verilir. Bu fıkra hükmüne göre müsadere kararı verilebilmesi için maddi menfaatin suçun mağduruna iade edilmemesi gerekir. (2) Müsadere konusu eşya veya maddi menfaatlara el konulmadığı veya bunların merciiine teslim edilemediği hallerde, bunların karşılığını oluşturan değerlerin müsadere kararına hükmedilir.” denilmektedir.

Bununla birlikte rüşvet veren veya bu konuda anlaşmaya varan kişinin etkin pişmanlık halinde 254/2. maddesine göre müsadereye hükmedilmeyecektir. Zira kanun koyucu bu düzenlemesi ile rüşvet suçlarının açığa çıkarılmasını hedeflemiştir (Artuk, Gökçen ve diğerleri, 2005: 668).

Eski ceza kanunu ile 5237 Sayılı yeni TCK arasındaki diğer bir fark; 765 Sayılı Kanun m.219/4 gereğince, “memuriyetten müebbet mahrumiyet” cezası da öngörülmüştür. Bu hükmün gerekçesi kötülüğü sabit olan kamu görevlisinin devlet kapısında artık yeri olmadığı düşüncesidir. 5237 Sayılı Kanunda ise işlenen bir suçtan ötürü kişiyi ömür boyu bir haktan mahrum etme anlayışı terk edildiğinden, “memuriyetten müebbet mahkûmiyet cezasına” yer verilmemiştir (Alptekin, 2008: 95).

Ayrıca 5237 sayılı TCK’nın 253. maddesinde, rüşvet suçunun islenmesi suretiyle yararına haksız menfaat sağlanan tüzel kişiler hakkında bunlara özgü güvenlik tedbirleri uygulanacağı düzenlenmiştir. TCK’nın 60. maddesinde ise, söz konusu tüzel kişiler hakkında hükmedilecek güvenlik tedbirlerinin tür ve koşulları belirtilmiştir. Bu tedbirlerden ilki, bir kamun kurumunun verdiği izne dayalı olarak faaliyette bulunan özel hukuk tüzel kişisinin izninin iptalidir. İkinci tedbir ise, müsadere hükümlerinin uygulanmasıdır. Anılan tedbirlerin uygulanabilmesi için suçun özel hukuk tüzel kişileri yararına islenmiş olması gerekir (Toroslu, 2005: 395).

2.1.1.2. Zimmet

2.1.1.2.1. Zimmetin Tanımı ve Mevzuattaki Yeri

Zimmet kelimesi Arapça asıllı bir kelime olup, sözlük anlamı “Borç, üstlenilen şey, bir ticaret kuruluşunun borçlarının tümü, güven, hak, birinin ukdesinde bulunan şey, bir kimseye sonradan alınmak üzere verilen şey, himaye, koruma, kendisine emanet edilen parayı kendi malı gibi harcaması” gibi anlamlara gelmektedir. Zimmete geçirmek

teriminin sözlük anlamı ise; kendisine emanet edilmiş bir malı ya da parayı kendisine mal edinmek, kendisi için kullanmaktır” (Larousse, 1992: 492).

Zimmet suçunun Türk Hukuk Literatüründeki yerine bakılacak olursa; Türk Ceza Kanunu anlamında memur olan ya da özel kanunları gereği memur olarak kabul edilen bir kimsenin görevi nedeniyle kendisine tevdi edilmiş bulunan para, para yerine geçen evrak ya da senetleri veya sair menkul malları hukuka aykırı biçimde kendisi veya başkasının yararına mal edinmesi, aşırması şeklinde yapılmıştır (Erem, 1952: 38).

Zimmet özünde memur tarafından işlenen bir güveni kötüye kullanmak eyleminden ibarettir. Bu eylem, konusu bakımından bir çeşit inancı kötüye kullanma ve failin sıfatı memur olması yönünden ise; görevin kötüye kullanılması şeklinde belirmektedir. Kanunun burada öngördüğü ve cezalandırdığı eylem, görev dolayısıyla özel nitelikte bir hizmetin kötüye kullanılmasıdır. Başka bir şekilde zimmete geçirme, hizmet görevinin belirli şekilde kötüye kullanılmasından ibarettir (Aktan, 1992: 29).

Mevzuat açısından zimmet suçu incelenecek olursa; zimmet suçu; 5237 sayılı yeni TCK'nın “Özel Hükümler” başlıklı ikinci kitabının dördüncü kısmında “Millete ve Devlete Karşı Suçlar ve Son Hükümler” in ilk bölümünde yer alan “Kamu İdaresinin Güvenirliğine ve İşleyişine Karşı Suçlar” arasında 247-249'uncu maddelerinde arasında düzenlenmiştir (Artuk, Gökçen ve diğerleri, 2005: 507).

Aynı suç 765 sayılı eski TCK'nın ikinci kitabının “Devlet İdaresi Aleyhine İşlenen Cürümler” başlıklı üçüncü babında “Basit ve Nitelikli Zimmet ile Devlet Alım ve Satımlarında Menfaat Sağlama” başlıklı birinci faslının 202. maddesinde düzenlenmişti (Toros, 2005:143).

İki kanunun bölüm başlıklarında farklılaşma vardır. 5237 Sayılı yeni TCK'da bölüm başlığının “Kamu İdaresi Güvenirliğine ve İşleyişine Karşı Suçlar” şeklinde olması yerinde bir düzenleme olmuştur. Zira böylelikle bu bölümdeki suç tipleriyle bizzat kamu görevlilerinin, kamu idaresine güveni sarsan, aynı zamanda kamu düzeninin işleyişindeki düzeni ihlal eden davranışlarının yaptırım altına alındığı ifade edilmiş olmaktadır (Üzülmez, 2005: 216).

Kamu İdaresinin iyi işleyebilmesi, güvenilir, tarafsız ve satın alınamayacak kamu görevlisinin varlığı ile gerçekleşebilir. Devlet ile kamu görevlileri arasındaki ilişki özel

hukukun taraflara yüklediği güven ve sadakat yükümlülüğüne nispetle çok daha kuvvetlidir. Bu sadakatten ayrılış daima müeyyideyi gerektirecek, disiplin cezasının yetersiz olduğu hallerde fiil suç teşkil edecektir. Gerçekten kamu görevlisi, görevini yerine getirmede bir sapma gösterdiği zaman, devlete karşı sadakat yükümlülüğünü ihlal etmiş olarak, devletin itibarını zedeleyecek ve fertlerin devlete karşı duymuş oldukları güveni sarsmış olacaktır.

Zimmet Suçu yeni TCK'nın 247'nci maddesi de şu şekilde düzenlenmiştir;

“(1)Görevi nedeniyle zilyetliği kendisine devredilmiş olan veya koruma ve gözetimiyle yükümlü olduğu malı kendisinin veya başkasının zimmetine geçiren kamu görevlisi, beş yıldan on iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

(2)Suçun zimmetin açığa çıkmamasını sağlamaya yönelik hileli davranışlarla işlenmesi halinde, verilecek ceza yarı oranında artırılır.

(3)Zimmet suçunun, malın geçici bir süre kullandıktan sonra iade edilmek üzere işlenmesi halinde, verilecek ceza yarı oranına kadar indirilebilir”.

Zimmet suçuyla ilgili etkin pişmanlık hali, 248'inci maddede; “Soruşturma başlamadan önce zimmete geçirilen malın aynen iade edilmesi veya uğranılan zararın tamamen tazmin edilmesi halinde, verilecek cezanın üçte biri indirilir” şeklinde düzenlenmiştir.

249'uncu maddede ise daha az cezayı gerektiren nitelikli ilişkin düzenleme vardır. Maddede; “Zimmet suçunun konusunu oluşturan malın değerinin azlığı nedeniyle verilecek ceza üçte birden yarıya kadar indirilir” denilmektedir.

Zimmet suçu 765 sayılı eski TCK'nın 202'nci maddesinde; “Görevi sebebiyle kendisine tevdi olunan veya muhafaza, denetim ve sorumluluğu altında bulunan para veya para yerine geçen evrak veya senetler veya diğer malları zimmetine geçiren memura altı yıldan on iki yıla kadar ağır hapis ve meydana gelen zararın bir misli kadar ağır para cezası verilir.

Yukarıdaki fıkrada gösterilen cürüm dairesini aldatacak ve fiilin açığa çıkmamasını sağlayacak her türlü hileli faaliyette bulunmak suretiyle işlenmiş ise faile on iki yıldan aşağı olmamak üzere ağır hapis ve meydana gelen zararın üç misli kadar ağır para cezası verilir.

Zararın kovuşturma yapılmadan önce tamamıyla ödenmiş olması halinde yukarıdaki fıkralarda yazılı cezaların yarısı, ödeme hükümden önce gerçekleştirilmiş ise üçte biri indirilir. Meydana gelen zararın ödenmemesi halinde mahkemece ödettirilmesine re'sen hükmolunur. Bu fiiller kamu başkaları aleyhine işlenmiş ise faile verilecek ceza üçte bir oranında artırılır” şekildeydi. Genel olarak yeni TCK'nın zimmet suçuna ilişkin düzenleme 765 sayılı eski TCK'daki hüküm ile örtüşmektedir. Yeni düzenleme öncekinin tadil edilmiş halidir denilebilir (Üzülmez, 2005: 223).

Ayrıca unutulmaması gereken diğer bir nokta; zimmet rüşvet gibi iki taraflı değil, tek taraflı bir suçtur.

2.1.1.2.2. Zimmetin Tarihsel Süreci

Yakın bir geçmişe kadar devlet faaliyetleri sınırlı olduğundan “Kamu İdaresinin Güvenilirliğine ve İşleyişine Karşı Suçların sayısı oldukça azdı. Fakat bugün devletin faaliyet alanı genişlemiş, koruduğu menfaatler çoğalmış ve bunların ceza kanunları tarafından himayesi, yeni suçların ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir. Şimdilerde fazlaca tartışılan birçok suçun aslında pek de eski bir geçmişe sahip olmadığı görülmektedir. Fakat devlete ve kamu güvenliğine karşı işlenen suçlardan olan zimmet suçunun diğerlerinin aksine oldukça eskilere dayanan bir tarihi altyapısı vardır (Donay, 1968: 24).

Zimmet suçunun mevcudiyeti Romalılar devrine kadar gitmektedir. Bu suç Roma Hukuk'unda Peculat adıyla cezalandırılıyordu. Kelimenin kökeni “Pecus” yani sürü kelimesiydi. Pecula, çobanın kendinse tevdi edilen sürüden çalması anlamına geliyordu. Çünkü o devrin tek zenginlik kaynağı koyun sürüleri idi ve vergiler para cezaları sürülerle ödeniyordu. Onlara sahip olan tanrıların veya devletin malının çalınması anlamında peculat denilmişti. Ancak Roma Hukuk'undaki zimmet suçu bugünkü anlamında zimmete benzemeyip hırsızlığın bir çeşidi olarak nitelendirilebilirdi. Bu suçta hırsızlığın kurucu unsurları bulunuyordu. Bunlara ilave olarak çalınan malın devlete veya tanrılara ait olması gerekiyordu. XII Levha kanunlarında zimmetle ilgili bir husus bulunmuyordu. Roma Cumhuriyet devrinde Lex julia'da devlete ve tanrılara ait malların çalınması düzenlenmişti ve faile sürgün hatta ölüm cezası verilirdi.

Roma Hukukunda zimmet Şu durumlarda gerçekleŐirdi; Roma halkının bütçesine ait para veya madenlerin çalınması en çok görülen Őekliydi. Özellikle Magistrotlar ve onların memurları bu tip zimmetin faili oluyordu. Ancak halka ait bir taşınır mal devlet kasasında bulunduğu zaman alınmıŐsa yine zimmet suçu oluşurdu. Ayrıca devletçe mühürlenmiŐ paralarda maddenin değerini düşürenler zimmet suçunu işlemiş olmaktan dolayı cezalandırılırlardı (Donay, 1968: 24).

Cermen Hukukunda, Cermen kavimlerinin devlet ve hükümet Őekillerinin basitliğinden görev suçları kavram olarak bulunmuyordu. Ortaçağda 1532 de yürürlüğe giren Carolina'da da bu Şekilde bir suça rastlanmamıŐtır (Avsallı, 2006: 12).

Eski Fransız Hukuku'nda zimmet suçu bulunuyordu ve Roma Hukuku'nda olduğu gibi peculat olarak isimlendiriliyordu. Bu terim para ve diğer Şeylerin tahsildarlar ve diğer memurlar tarafından alınmasını değil, aynı zamanda parada sahteciliği de içeriyordu. 1791 Fransız Ceza Kanunu "peculat" terimini kullanmamıŐ sadece kamu görevlisinin kendisine hizmet sebebiyle tevdi olunan para ve diğer Őeyleri zimmetlerine geçirmelerini cezalandırıyordu. Daha sonraki 1810 tarihli Fransız Ceza Kanunu'nda da bu hükümler yer almıştır (Donay, 1968: 25).

İslam Ceza Hukuku'nda had cezası ile kısas ve diyet gerektiren suçlarda zimmet yer almamaktadır. Buna göre zimmet İslam Hukuku'nda taziren cezalandırılabilen bir suç olduğunu söylenebilir (Gökçen, 1989: 6).

Osmanlı Ceza Hukuku, İslam Ceza Hukuku'nu esas almış ve ilk kuruluşundan itibaren yürürlükteki ceza hukuku ola gelmiştir. Tazir kapsamındaki suçlarla ilgili padiŐahlar kanunnamelerde suçlar tespit etmiŐlerdir. Söz konusu kanunnamelerde zimmeti düzenleyen özel bir hüküm bulunmamaktadır. Tanzimat'tan sonra yürürlüğe giren 1256 (1840) Ceza Kanunname-i Hümayun'unda da doğrudan zimmet suçu düzenlenmemiŐtir. Bu kanunun 6'ncı faslının 1'inci ve devamı maddelerinde bulunan ve devlet memurları tarafından işlenen "devlet malını almak suçu" zimmet halinde de uygulanabiliyordu. Bu düzenlemeye göre devlet malını alanlar rütbelerine bakılmaksızın yargılanır suçu ispatlanırsa, aldıkları geri alınır ve bu kişilere bir daha kamu görevi verilmemek Şartıyla rütbeleri alınır ve üç sene süreyle kürek cezasına çarptırılırdı (Gökçen, 1989: 133).

1810 tarihli Fransız Ceza Kanunu'nun tercümesi olarak meydana getirilen 1274 (1858) tarihli Ceza Kanunname-i Hümayunu'nun 1'inci babının "Sirkati Emvali Miriye ve İrtikab-ı Saire" başlığını taşıyan 4'üncü faslında zimmet suçu yer alıyordu. Kanunun 90'ıncı maddesine göre; "Her ne surette olursa olsun zimmetine mali miri geçiren veyahut ahara geçmesine müsaade eden mülkiye ve maliye memurları memuriyetten tard ile üç aydan iki seneye kadar hapis veyahut altı aydan üç seneye kadar nefy olunur". Bu maddeden anlaşıldığı üzere zimmetine devlet malı geçiren veya üçüncü şahsa geçmesine izin veren mülkiye veya maliye memurları cezalandırılıyordu. Maddede mülkiye ve maliye memurları denilse de ilmiye, adliye, nafia, maarif ve zaptiye memurlarını da kapsadığı ileri sürülüyordu. Zimmet suçunun meydana gelmesi için bu memurların zimmetine devlet malı geçirmeleri gerekirdi. Ayrıca bu memurlar devlete iade kastıyla alsalar bile zimmet suçu oluşurdu. Daha sonra bu kanun değiştirilmiş ve yeni kanunun 82'nci maddesinde zimmet suçu, "Kendisine mevdu olan veya hasb-el vazife taht-ı muhafazasında bulunan nukut veya nukut hükmündeki evrak ve senedat ve sair emvali zimmetine geçiren veya temellük eden memur üç aydan üç seneye kadar hapsolunur... Zimmetine emvali miriye geçiren memur herhalde muvakkaten veya müebbeden rütbe ve memuriyetten mahrum edilir" şeklinde ifade edilmişti (Donay, 1968: 26).

Zimmet suçu Cumhuriyet döneminde 1926 yılında 765 sayılı TCK'da düzenlendi. Bu düzenleme 1933 yılında 2275, 1953'de 6123 ve 1990'da 3679 sayılı Kanunlarla tadil edildi. Maddenin ilk düzenlemesinde zimmet suçunun cezası üç aydan bir yıla kadar hapis ve altı aydan bir yıla kadar memuriyetten mahrumiyet cezasını öngörüyordu. 1933 değişikliği ile ceza bir seneden beş seneye kadar hapis, meydana zararın ödettirilmesi ve bir seneden üç seneye kadar memuriyetten mahrumiyet cezasına dönüştü. 1953 yılında yapılan değişiklikle ceza beş yıldan on yıla kadar ağır hapis, hasıl olan zararın ödettirilmesi ve memuriyetten müebbet mahrumiyeti öngörüyordu. 1990 yılında yapılan değişiklikle ceza altı yıldan on iki yıla kadar ağır hapis, meydana gelen zararın bir misli kadar ağır para cezası ve memuriyetten müebbet mahrumiyet cezası şeklini almıştır (Vural ve Mollamahmutoğlu, 1999: 2239).

2.1.1.2.3. Zimmet Suçunun Yaptırımı

TCK' nın zimmet suçu için öngördüğü cezalar; hapis cezası, memuriyetten mahrumiyet ve zararın tarifiedir. Eski TCK döneminde zimmet suçunun yaptırımı basit zimmet suçu ile nitelikli zimmet suçu arasında yaptırım olarak farklı miktar belirlenmiştir. 3679 sayılı kanun ile 765 Sayılı Mülga Türk Ceza Kanun'unun 247. maddesinde düzenlenen zimmet suçunda değişiklik yapılmadan önce basit zimmet suçunun yaptırımı 5-10 yıl arasında ağır hapis cezasını öngörmekte idi. Bu kanunla yapılan değişiklikten sonra hapis cezasının miktarı arttırılarak 6-12 yıl arasında değiştirilmekle birlikte meydana gelen zararın bir misli kadar ağır para cezası eklenmiştir. Burada bir misli demekle kanun koyucu karışıklıklara yol açmakla birlikte Yargıtay'ın süreklilik gösteren uygulaması burada zararın kendisinin kast edildiği yönündedir (Malkoç, Gürler, 1989: 1520).

Yasal yaptırımı “altı yıldan on iki yıla kadar ağır hapis ve meydana gelen zararın bir misli kadar ağır para cezası” olarak düzenlenmiştir. 1926 tarihli TCK'de zimmet suçunun cezası 3 aydan 3 seneye kadar hapis cezası olarak öngörülmüşken sonradan zimmetle mücadelenin yapılabilmesi amacıyla arttırılmıştır. 3679 Sayılı Kanun ile getirilen ağır para cezası “nispi” nitelikli olduğundan zimmete geçirilen miktara bağlıdır. Ayrıca burada hesaba alınacak değer suçun işlendiği değer dikkate alınacaktır (Erem, 1952: 161).

Eski TCK'de düzenlenen nitelikli zimmet suçunun cezası ise “on iki yıldan aşağı olmamak üzere ve meydana gelen zararın üç misli kadar ağır para cezası” yaptırım olarak öngörülmüştür. Üst sınırı gösterilmeyen maddede TCK'nin 13. maddesine göre üst sınırının 24 yıl ağır hapis olarak kabul edilerek davalar buna göre açılmaktaydı. Bu suçta zarara hükmedebilmek için zarar gören kurumun talebi aranmayacak mahkeme tarafından zararın ödenmesine resen karar verecektir. Zarar gören kamu kurumu tarafından talepte bulunulmadıkça, mahkeme zimmete konu olan bedelin faizi ile birlikte sanıklardan alınmasına karar veremez. Bu konuda Yargıtay CGK.26/10/1987, 5-335/494, 5. Ceza Dairesi 2003/7818 E, 2004/6992 Kararlarında; TCK'ye göre failin sadece hâsıl olan zararın aslının resen ödettirilmesini öngördüğü, faize hükmolunmasının ancak idarenin kamu davasına katılmasına ve faiz talebinde bulunmasına bağlı bulunduğu halde sanığın zimmetine geçirdiği bedelin yasal faiziyle

birlikte nispi harcın ödettirilmesine karar verilmesini bozma sebebi saymıştır (Önder, 1994: 127).

Failin bir kısım eylemlerini nitelikli zimmet, bir kısmını basit zimmet, diğer kısmının ise kullanma zimmeti ile gerçekleştirdiği zaman eski TCK'nin 80. Maddesi uygulanarak ceza hesaplanmakta, zimmete geçirilen miktar açısından ise her bir eylem ayrı ayrı hesaplanacaktır. Yani nitelikli zimmet durumunda zimmete geçirilen miktarın üç misli, basit zimmet suçunda elde edilen miktara eşit oranda, kullanma zimmetinde ise zimmete geçirilen miktarın kullanımında elde edilen yarar esas alınacak elde edilen toplam değerlendirilecek ve bu oranda artırım yapılmayacaktır

Yargıtay Ceza Genel Kurulu 2004 yılında zimmet suçuna ilişkin olarak uygulanan kanun metninde bulunan zimmet miktarı kadar para cezasının niteliğini belirlemiş ve bu ceza türünün nispi nitelikte kamu para cezası olduğunu kabul ederek bu cezanın tazminat kabilinden olması nedeniyle hürriyet bağlayıcı cezaya çevrilmeyeceğini belirtmiştir.

Ayrıca Eski TCK'nin 202. maddesinde ağır hapis ve para cezasından başka meydana gelen zararın ödettirilmesinin gerektiğini hükme bağlamış olup, burada bahsi geçen ödettirme bir para cezası niteliğinde olmayıp, burada rızayen ödeme yapılmadığı takdirde hapse çevirme söz konusu olmayacak olup, burada ödenmemesi durumu Amme Alacakların Tahsili Hakkındaki Kanun hükümleri uyarınca tahsili yoluna gidilecektir. Bu müeyyideye hükmedilebilmesi için ortada bir zararın bulunması, bunun iade veya el konulma yöntemleri ile geri alınmamış olması gerekmektedir (Avsallı, 2006: 95).

Eylemin iştirak halinde işlendiği durumlarda Yargıtay, her failin zimmetine geçirdiği miktar kadar ödemede bulunacağını, faillerin bu zarardan müteselsil olarak sorumlu tutulmayacaklarını kabul etmiştir.

Eski TCK döneminde 219/4 madde gereğince zimmet suçundan mahkûmiyet halinde "aynı zamanda memuriyetten müebbeden mahrumiyet cezası" da verileceği hüküm altına alınmıştır. Burada özel düzenleme olduğundan dolayı zimmet suçunda faile genel nitelikli fer'i cezalar verilmeyecektir. Eylemin teşebbüs aşamasında kalması durumunda bile fer'i yaptırımlar uygulanacaktır. Ayrıca bu cezaya hüküm edilebilmesi için failin

memur olmasına gerek yoktur. Eyleme memur olmayanlarında katılması durumunda da memuriyetten mahrumiyete karar verilir (Özek, 1961: 42).

Ayrıca zimmet suçunun 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 3409 sayılı Kanun ile değişik 48/A-5.maddesi, devlet memurluğuna alınabilmek için "Taksirli suçlar ve aşağıda sayılan suçlar dışında tecil edilmiş hükümler hariç olmak üzere, ağır hapis veyahut 6 aydan fazla hapis veyahut affa uğramış olsalar bile devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla, zimmet, ihtilas, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyeti kırıcı suçtan veya istimal ve istihlak kaçakçılığı hariç kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma suçlarından dolayı hükümlü bulunmamak" koşulunu aramakta aynı kanununun 98/b maddesi ise "Memurluğa alınma şartlarından herhangi birini taşımadığının sonradan anlaşılması veya memurlukları sırasında bu şartlardan her hangi birini kaybetmesi" halinde devlet memurluğunun sona ereceğini hükme bağlamaktadır. Açıklandığı gibi zimmet suçunu isleyen memurun hem memurluğu 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu gereğince sona erecektir. 5237 sayılı TCK'nin 247/1. maddesinde suçun yaptırımı beş yıldan on iki yıla kadar hapis cezasıdır. Zimmet suçunun nitelikli halinde ise (247/2) verilecek ceza yarı oranında arttırılacaktır. Kullanma zimmetinde ise verilecek ceza yarı oranına kadar indirilebilecektir. Zimmet suçunun konusunu malın değerinin azlığı halinde, ceza üçte birden yarıya kadar indirilir (Artuk, Gökçen ve diğerleri, 2005: 557).

2.1.1.3. İrtikâp

2.1.1.3.1. İrtikâp Suçunun Tanımı

İrtikâp, Arapça kökenli bir kelime olup, Türk Dil Kurumu sözlüğünde; " 1- Kötü iş yapma, kötülük etme, 2- Yiyicilik, 3-Yalan söyleme, hile yapma" anlamlarına gelmektedir (www.tdk.gov.tr). Hukuk terminolojisinde ise; "memurun, memuriyet sıfatının veya memuriyet görevini kötüye kullanarak kendisine veya başkasına hakkı olmayan para veya baksa çıkarlar sağlama veya vaat etmeye bir kimseyi icbar veya ikna etmesi veya kanunen alınmaması gereken şeyi, muhatabının hatasından faydalanarak alması" olarak tanımlanmaktadır (Yılmaz, 2005: 574).

İcbar suretiyle irtikâp suçunda kullanılan icbar kelimesi, cebirden türetilmiş olup; "zorlama, zorunda bırakma" anlamına gelir. Hukuki anlamda icbardan maksat, bir kimsenin iradesini etkileyerek yapmak istediğinden başka bir hareketi yapmasına sebep olacak biçimde maddi veya manevi (şiddet veya tehdit) zor kullanarak tazyik etmektir (Yılmaz, 2005: 510).

İkna, sözlükte; "Bir konuda birinin inanmasını sağlama, inandırma, kandırma" manasına gelir (www.tdk.gov.tr). Arapça olan ikna sözcüğünü hukuki açıdan değerlendirilirse, "failin, aldatıp kandırma da dâhil her türlü yeteneğini kullanarak suçun mağdurunu, kendisine veya bir başkasına haksız bir menfaat sağlama veya vaat etme gereğine inandırması" olarak tanımlanabilir (Yılmaz, 2005:536).

Hata, sözlükte; "yanlış, istemeyerek ve bilmeyerek yapılan yanlış, kusur, yanılma, yanılğı, suç, günah, kusur" anlamına gelmektedir. Hatadan yararlanma suretiyle irtikâp suçunun söz konusu olabilmesi için, mağdurun failin etkisinde kalmaksızın yanılmış olması ve memurun bu yanılma dolayısıyla elde ettiği menfaati şahsen iktisap etmesi gerekir.

İrtikâp, genellikle Türk doktrin ve uygulamasında aynı adla ifade edilmektedir. Bununla birlikte bazı yazarlar ve birçok kararlarında Yargıtay, bu suçu ifade etmek üzere "yiyicilik" terimini kullanmaktadır. Bu suçun işleniş biçimleri olan icbar suretiyle irtikâp için "mağduru zorlama yoluyla irtikâp", "manevi zorla yiyicilik", "zor yoluyla yiyicilik" ; ikna suretiyle irtikâp için "ikna yoluyla yiyicilik"; hatadan yararlanma suretiyle irtikâp için ise "yanılğıdan yararlanarak yiyicilik" terimlerinin kullanıldığı görülmektedir. Ayrıca, doktrin ve uygulamada, icbar veya ikna suretiyle islenen fiilleri "icabı irtikâp", hatadan yararlanmak suretiyle islenen fiilleri ise "selbi irtikâp" olarak isimlendirenler de bulunmaktadır (Pektaş, 2006: 9).

İrtikâp suçu 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu'nun ikinci kitabının Millete ve Devlete Karsı Suçlar ve Son Hükümler başlıklı Dördüncü Kısım'ının, Kamu İdaresinin Güvenilirliğine ve İşleyişine Karsı Suçlar başlıklı birinci bölümünde, 250. maddede düzenlenmiştir. 250. maddede suçun kanuni tanımı yapılmış olup; irtikâp suçunun üç şekilde ortaya çıktığı görülmektedir.

Madde metnine bakılacak olursa, “Görevinin sağladığı nüfuzu kötüye kullanmak suretiyle kendisine veya başkasına yarar sağlanmasına veya bu yolda vaatte bulunulmasına bir kimseyi icbar eden kamu görevlisi, beş yıldan on yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Görevinin sağladığı güveni kötüye kullanmak suretiyle gerçekleştirdiği hileli davranışlarla, kendisine veya başkasına yarar sağlanmasına veya bu yolda vaatte bulunulmasına bir kimseyi ikna eden kamu görevlisi, üç yıldan beş yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

İkinci fıkrada tanımlanan suçun kişinin hatasından yararlanarak islenmiş olması halinde, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezasına hükmolunur.” denilmektedir.

Maddenin son fıkrasında hatadan yararlanmak suretiyle islenen irtikâp suçunu cezalandırmaktadır. Fail, mağdurun hatasından yararlanmak suretiyle almaması gereken şeyi almakta ve bu yolla menfaat sağlamaktadır (5237 Sayılı TCK).

Tek taraflı olan irtikâp suçunun yaptırımı bağlanması ile kamu idaresinin itibarı ve dürüstlük, korunmak istenmektedir. Madde metninden de anlaşılacağı üzere kanuni düzenlemeye göre mezkûr suç, icbar (m.250/1), ikna (m.250/2) ve kişinin hatasından yararlanma suretiyle irtikâp (m.250/3) olmak üzere üç biçimde işlenebilir (Karadeli, 1984: 572).

İrtikâp, görevi kötüye kullanma suçunun özel bir sekline kanunun daha ağır bir ceza vermesiyle vücut bulmuştur. Görevin sağladığı nüfuzu kötüye kullanmak, irtikâp suçunun esas vasıflarındandır. Bu sebeple suiistimal edilen yetkinin kamu görevi ile bir ilgisi mevcut değil ise suç irtikâp değildir. İrtikâp, mala karşı işlenen suçlardan, fiilde kamu idaresinin güvenilirliği ve işleyişini zedelenmesi vasfının mevcudiyeti ile ayrılır. Bu sebeple Devleti temsil etmeyen bir müesseseye (mesela bir bankaya) itimadın sarsılmasına neden olan fiillerde irtikâp mevcut değildir (Pektaş, 2006: 10).

İlk olarak, haksız yere para vermeye zorlanan veya buna ikna edilen kimse bunun karşılığında bir yarar sağlama maksadını gütmemekte; sadece böyle bir ödeme yapmaya manen zorlandığı veya bu ödemede bulunmasının gerekli olduğuna inandırıldığı için mevzu bahis parayı vermektedir. Oysa rüşvet suçunda, rüşvet veren kimse, bunun karşılığında yapılmaması gereken bir iş yapıldığı veya esasen yapılması icap eden bir

işlem geciktirilmeden ve öncelikle yapıldığı için bundan fayda sağlamakta, yani özel muamele görmektedir.

2.1.1.3.2. İrtikâp Suçunun Tarihsel Süreci

Roma Hukuku'nda suçlar; hususi (Delicta Privata), umumi (Delicta Publica) ve fevkalade (Delicta Extraordinaria) diye üçe ayrılmaktaydı. İrtikâp suçu, bugünkü şekliyle bağımsız bir suç çeşidi değildi. İrtikâp ve buna benzeyen birçok suç, Crimen Repetundarum denilen suç grubunu oluşturuyordu. M.Ö. 2. asırda tehditle hediye koparmak fiili Crimen Repetundarum suçları içinde müstakil bir suç sayılarak, irtikâp (Concussio) suçu adını almıştır (Gürelli, 1954: 10).

Kilise Hukukunda irtikâp suçu ile ilgili düzenlemelerin Roma Hukuku'na nazaran daha ileri bir seviyeye ulaştığı görülmektedir. Roma Hukuku'nda irtikâp rüşvet ayrımı tam olarak yapılmamıştı. Burada, bugünkü hukukun gözettiği ayrımların yapılmaya yavaş yavaş başladığı söylenebilir.

Kilise Hukukunda; kiliseye mensup bir memur tarafından vazifesi dolayısıyla veya vazifesini suiistimal ederek, para veya herhangi bir şekilde menfaat temini maksadıyla, vazifesi sebebiyle nüfuzu altında bulunan şahıslara karşı; şiddet, hile veya diğer herhangi bir gayrimeşru vasıta ile işlenen fiiller irtikâp suçunu meydana getirmekteydi. İşlenen bu suç ise, memuriyetten azil ve aforoz cezası ile cezalandırılmaktaydı (Gürelli,1954: 16).

Ortaçağda irtikâp suçu açısından Roma ve Kilise Hukuku normları geçerli olduğundan ayrıca incelenecek bir kısım bulunmamaktadır.

İslam Hukuku, İslam dininin ortaya koymuş olduğu bir hukuk sistemidir. Hukuk sistemleri genellikle örf ve âdete, devlet başkanlarının emir ve fermanlarına, ilmi ve kaza-i içtihatlarla veya bir heyet veya meclisin yasama faaliyetine dayanırken, İslam Hukuku kaynakları itibariyle diğerlerinden tamamen farklıdır

İslam Hukuku kaynakları incelendiği vakit, irtikâp suçunun müstakil bir suç çeşidi olarak değil de; rüşvet suçunun içerisinde mütalaa edildiği görülmektedir. Bu nedenle bahis konusu irtikâp suçuna uyan fiiller rüşvet diye adlandırılmıştır (Aydın, 2005: 39).

Osmanlı İmparatorluğu'nda, kuruluştan Tanzimat'a kadar olan devre zarfında cezai hükümler ihtiva eden bir takım müteferrik ve iptidai kanunlar yapılmış ise de; bunlar arasında irtikâp fiillerini cezalandıran hükümlerin İslam Hukuku ile paralellik arz ettiğini görülmektedir. Bu suretle, bahsedilen devre içinde mezkûr suçlar hakkında İslam Hukuku hükümlerinin tatbik edilmiş olduğu anlaşılmaktadır. Osmanlı'nın son dönemlerinde çıkarılan kanunnamelerde irtikâp ve rüşvetin detaylı olarak incelendiği görülmektedir.

İrtikâp suçu, TCK' nın 1926 yılında yürürlüğe girmesinden sonra; 1936, 1953 ve 1990 yıllarında çeşitli değişikliklere uğramıştır. Bunlardan ilki olan 1936 senesinde yapılan değişiklikle bir çeviri eksikliği bertaraf edilmiştir. Bu değişiklikle; memuriyet sıfatının suiistimali halinde de irtikâp suçunun oluşacağı hüküm altına alınmıştır.

1953 yılında, 6123 Sayılı Kanun ile yapılan değişiklik ile oluşan 209. Maddede ceza nispetleri artırılmış, muvakkat memuriyetten men yerine müebbet mahrumiyet esası kabul edilmiş ve bu suçların hâkim, sorgu hâkimi ve Cumhuriyet Savcıları tarafından işlenmesi halinde cezanın artırılacağı hüküm altına alınmıştır (Gürelli, 1954: 78).

İrtikâp suçunun yeni kanundan önceki halini aldığı en son değişiklik, 3679 Sayılı Kanunla 1990 yılında yapılmıştır. Değişiklik, bu suçun, icbar, ikna ve hatadan istifade suretiyle irtikâp olarak anılan hallerini aynı madde içerisinde toplamaktadır. Her üç fiilin de koruduğu hukuki yarar, halkın kamu görevlilerine karşı duyması gerekli olan inanç ve itimattır. Bu sebeple fiillerin aynı madde içerisinde düzenlenmesi mantıklı olduğu kadar, teknik bakımından da doğrudur (3679 Sayılı Kanun).

2005 yılından itibaren yürürlükte bulunan yeni Türk Ceza Kanunu'nun 250. Maddesinde hâkim ve cumhuriyet savcılarının irtikâp suçunu işlemeleri halinde cezayı artıran hükme yer verilmemiştir. Bunun yanında memur yerine kamu görevlisi ibaresi kullanılarak, failin sıfatı geniş manada yorumlanmıştır. Yeni kanunda, 1926 tarihli Türk Ceza Kanunu'nun 209. maddesine paralel bir düzenleme yapılmıştır. Burada ifadede bir sadeleştirme söz konusu olduğu gibi; genel anlamda sistematik açıdan son fıkrada yer alan hatadan istifade suretiyle irtikâp suçu, ikna suretiyle irtikâpla bağlantılı şekilde düzenlenmiştir. Daha önceki düzenlemede aradaki bağlantı kurulmamış olup, yeni düzenleme ile hatadan istifade suretiyle irtikâp suçu, ikna suretiyle irtikâbın bir şekli olarak düzenlenmiştir. Genel itibariyle, söz konusu madde metni yukarıda belirtilen

istisnaların dışında, 765 sayılı TCK'nin 209. maddesinin tam karşılığıdır. Suçun unsurlarında herhangi bir değişiklik yapılmamış, ceza alt ve üst sınırları ise indirilmiştir (Karaca, 2005: 4).

2.1.1.3.3. İrtikap Suçunun Yaptırımı

TCK 250. madde uyarınca görevinin sağladığı nüfuzu kötüye kullanmak suretiyle kendisine veya başkasına yarar sağlanmasına veya bu yolda vaatte bulunulmasına bir kimseyi icbar eden kamu görevlisi, beş yıldan on yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Görevinin sağladığı güveni kötüye kullanmak suretiyle gerçekleştirdiği hileli davranışlarla, kendisine veya başkasına yarar sağlanmasına veya bu yolda vaatte bulunulmasına bir kimseyi ikna eden kamu görevlisi, üç yıldan beş yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Görevinin sağladığı güveni kötüye kullanmak suretiyle kişinin hatasından yararlanarak irtikâp suçunun isleyen kamu görevlisi ise, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır (5237 Sayılı TCK).

765 sayılı TCK'nin 219/4. maddesine göre irtikâp suçundan mahkûm olanlara aynı zamanda memuriyetten müebbeten mahrumiyet cezası da verilmekteydi. Oysa 5237 Sayılı Kanun eskisinden farklı olarak memuriyetten müebbeten mahrumiyet cezası öngörmemiştir (Karaca, 2005: 5).

Cezanın, TCK'nın 51. maddesi hükmüne göre ertelenmesi olanağı yoktur. Kişi, kasten işlemiş olduğu irtikâp suçundan dolayı hapis cezasına mahkûmiyetin kanuni sonucu olarak; TCK'nın 53/1. maddesinde öngörülen haklardan yoksun bırakılır. İşlemiş bulunduğu suç dolayısıyla mahkûm olduğu hapis cezasının infazı tamamlanıncaya kadar bu hakları kullanamaz.

2.1.2. Maddesel İçerikli Olmayan Yolsuzluk Türleri

Yolsuzlukların kazanımı her zaman mal ve para gibi maddesel unsurlar olmayabilir. Kuşkusuz bu yolsuzluklar sonunda da tarafların bir takım kazanımları vardır. Bu noktada genelde kişisel yakınlıklar devreye girer. Bu tür yolsuzlukların temeli kayırmaya ve iltimasa dayanmaktadır.

2.1.2.1. Kayırmacılık

Kamu yönetiminde karar alma süreçlerinde ortaya çıkan bir yolsuzluk türü olan adam kayırmacılık, maddesel içerikli olmayan bir yolsuzluk türüdür. Kayırmacılık, kamu işlemlerini yerine getiren görevlinin, yakınlarını haksız yere ve yasalara aykırı olarak kayırması ve arka çıkmasıdır (Tüsiad Cilt 1, 2005: 77). Türkçe’ de kullanılan “iltimas”, “dayanışma muhtevalı” kavramı da kayırmacılıkla eş anlamlıdır. Halk dilinde kullanılan “torpil” kavramı da iltimas ve kayırmacılık kavramlarına karşılık gelmektedir (Özsemerci, 2003: 20).

Kayırmacılık olgusu, aradaki ilişkinin niteliğine göre türlere ayrılmaktadır.

2.1.2.1.1. Akraba Kayırmacılığı (Nepotizm)

Beceri, yetenek, başarı ve eğitim düzeyi ve buna benzer unsurlar dikkate alınmaksızın sadece politikacı, bürokrat ve diğer kamu görevlileri ile olan akrabalık ilişkileri esas alınarak bir kimsenin devlet görevinde istihdam edilmesi, atanması, terfien yükseltilmesi, ya da bazı ayrıcalıklardan istifade ettirmesidir. Akraba kayırmacılığı geleneksel bağların daha yoğun olduğu, gelişmişlik düzeyi düşük ülkelerde daha yaygın olarak görülmektedir (Korkmaz ve diğerleri, 2001: 22).

Özellikle bağımsızlığını yeni kazanmış ülkelerde, birincil küme ilişkileri, bağlılıkları ve yükümlülükleri ikincil küme ve biçimsel örgüt ortamında da önemli ölçüde etkili olmaya devam etmektedir. Örneğin, yakınları açısından memur, bir kamu görevlisi değil bir akrabadır. Memur da karşındakini vatandaş olarak görmesi gerekirken, yakını olduğu için ona farklı gözle bakmaktadır. Bu durumda bazı durumlarda bilerek bazı durumlarda ise farkında olmadan, kamu görevlisi gerektiği gibi objektif davranmamakta ve akrabalarını kayırmaktadır (Berkman, 2009: 32).

Bu noktada kayırılan akraba kendisine sağlanan ayrıcalıktan faydalanırken, akrabasına iltimas geçen kamu görevlisi de, akraba çevresinde kazanmış olduğu saygınlığın keyfini sürmektedir.

2.1.2.1.2. Eş-dost Kayırmacılığı (Kronizm)

Bir kamu görevlisinin özel çaba harcayarak, kendi dost ve arkadaşlarına çeşitli ayrıcalıklar sağlaması kronizm olarak tanımlanmaktadır (Aktan, 2002: 195).

Kronizmin esas itibariyle nepotizmle benzer olduğu söylenebilir. Buradaki temel fark, ayrıcalık sağlanan kişiler neopotizmde akraba olurken; kronizmde eş-dost olmaktadır.

Hemşericilik de eş-dost kayırmacılığının özel bir türü olarak değerlendirilebilir. Nitekim bugün için aynı memleketten olma, aynı topraklar üzerinde büyüme gibi faktörler, geleneksel toplumlarda yaygın bir şekilde kayırmacılığa zemin oluşturmaktadır (Kılavuz, 2003: 219).

2.1.2.1.3. Siyasal Kayırmacılık (Partizanlık/Patronaj)

İngilizce’ de “patronage” , “favorutizm” olarak karşılık bulan siyasal kayırmacılık kavramı, partilerin iktidara geldikten sonra kendilerine yakın buldukları kişileri yönetsel kadrolara atamalarıdır. Bunun yanı sıra politikacıların özel çaba göstererek kendi siyasal yandaşlarına bazı ayrıcalıklar sağlamaları da partizanlık olarak adlandırılır (Özsemerci, 2003: 21). Bunun en uç örneği, bir zamanlar Amerika’ da uygulama alanı bulunan ganimet ya da yağma sistemi olarak adlandırılan “Spoil System” dir. Bu sistemde temel anlayış bir siyasal partinin iktidara gelmesi sonucunda, onu destekleyen yandaşların, kadrolara yeterlilik düzeylerine bakılmaksızın, atanmak suretiyle ödüllendirilmeleridir (Kılavuz, 2003: 220).

2.1.2.1.4. Hizmet Kayırmacılığı

Kamu yönetiminde ortaya çıkan diğer bir yolsuzluk türü de hizmet kayırmacılığıdır. Hizmet kayırmacılığı, siyasal iktidarın gelecek seçimlerde yeniden iktidarda kalabilmek için bütçe tahsilâtlarını, oylarını maksimize edecek şekilde kendi seçim bölgelerine kaydırmaları ve böylece bütçe kaynaklarının yağmalanmasıdır (Aktan, 2002: 198).

Yaşanan tecrübelerle sabit olarak; seçimleri kazanan siyasi partiler, seçim sonrasında tamamen bir daha ki seçimi düşünerek uygun gördükleri bölgelere maksadını aşan yatırımlar yapmaktadırlar. Bu uygulama sonucunda çoğu zaman asıl hak sahibi bölgeler mahrumiyet yaşarken, iktidar sahiplerinin uygun gördüğü bölgeler suni bir rahatlama içinde kalmaktadır (Kılavuz, 2003: 221).

2.1.2.2. Oy Ticareti (Logrolling)

Oy ticareti, yasama faaliyetlerinin yürütüldüğü aşamada ortaya çıkan siyasal bir yolsuzluk türüdür. Yasama faaliyetlerini yürüten parlamentoda, siyasal kararların

alınmasında, siyasi partilerin menfaatleri doğrultusunda parlamentoya sundukları kanun tasarı ve tekliflerini karşılıklı olarak desteklemelerine “oy ticareti” denir. Bu durum karşılıklı oy alışverişi anlamına gelmektedir. Örneğin iktidar partisi ile muhalefet partisi kamu çıkarına ve siyasi ahlaka uymayan bazı konularda, karşılıklı özdün vererek kendi çıkarlarına yönelik kararlar alınması için oy kullanabilirler. Oy ticareti siyasi partiler arasında yapılabileceği gibi, iş dünyasının istekleri doğrultusunda da karşılıklı anlaşmalar yapılabilir (Hasanoğlu ve Aliyev, 2007: 14).

2.1.2.3. Lobcilik

Lobicilik, çıkar ve baskı gruplarının siyasi karar alma sürecinde, iktidar partilerini, muhalefet partilerini, bürokratları etkileyerek, kendi menfaatleri doğrultusunda yönlendirmeleridir. Bu tür faaliyetlerle, kamu sektöründe en uygun kararın alınması engellenmektedir. Lobcilik faaliyetleri; seçimler aşamasında bir siyasi partiye maddi ya da diğer şekillerde yardımda bulunma, seçimlerden sonra milletvekilini çeşitli şekillerde etkileyerek, parlamentoda kendi çıkarları doğrultusunda hareket etmelerini sağlama biçiminde ortaya çıkabilmektedir (Kılavuz, 2003: 223).

2.2. Yolsuzluk Olgusunun Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri

Ortaya çıktığı toplumsal yapıya ve devlet biçimlerine göre farklı nitelikler taşıyan yozlaşma eyleminin topluma zarar verdiği konusunda görüş birliği bulunmaktadır. Ancak son zamanlarda yozlaşmanın olumlu etkileri ve sonuçları üzerindeki yorumlar ve görüşler de belirginleşmeye başlamıştır. Bu açıdan yozlaşmanın etki ve sonuçları olumlu ve olumsuz olmak üzere iki boyutta ele alınabilir.

2.2.1. Yolsuzluk Olgusunun Olumlu Sonuçları

Yozlaşmayı, normatif ve ahlaki anlamda inceleyen genel yaklaşımların tersine, yozlaşan bu uygulamaların belli bir işlev gördüğü ve bunun için bazı yararlarının olabileceği yönünde görüşler ortaya atılmıştır. Özellikle rüşvet uygulamalarının, az gelişmiş ülkelerin içinde bulunduğu yönetsel koşullarda işlevsel ve olumlu etkilerinin olabileceği ileri sürülebilmektedir.

Yolsuzluk toplumsal ve yasal düzgüler açısından “kötü, istenmeyen, yasak” bir eylemdir ancak yolsuzluğu incelerken düzgüsel boyutundan arındırmak gerekir. Bu tür bir yaklaşım ile yolsuzluğun yaşamını nasıl sürdürdüğü irdelenebilir ve anlaşılabilir.

Merton’ a göre toplumsal ve yasal kurallara aykırı olmasına rağmen yolsuzluğun varlığını sürdürebilmesi, gizli bir işlevinin olduğunu göstermektedir. Diğer bir deyişle, gereksinim duyulan belli işlevleri yerine getirecek biçimsel süreçler ve yapılar yoksa ya da yetersizse, bu işlevi görece yapılar ve süreçler oluşmaktadır. Merton 19. Yy’ ın sonları ve 20. Yy’ ın başlarında Amerikan yerel yönetimlerinde görülen yolsuzlukları bu yaklaşım içinde incelemeye çalışmıştır (Berkman, 2009: 125).

Yolsuzluk içeren yöntemlerin işlerin yürümesini sağlaması şartıyla, işlerin yürümemesi veya ağır yürümesine tercih edildiği gözlenebilmektedir. Maddesel içerikli bir yozlaşma türü olan rüşvetin kimi zaman da birbiri ile çatışan ahlaki değerlere ve uygulamalara sahip gruplar arasında uzlaşmanın sağlanabilmesi için kullanılan bir teknik olarak işlev kazandığı da görülebilmektedir. Tüm mücadele çabalarına rağmen, yolsuzlukların bir şekilde kendine zemin bulması; ister istemez akla toplum hayatında belirli bir işlevi olabileceği ihtimalini getirmektedir (Kılavuz, 2003:230).

2.2.2. Yolsuzluk Olgusunun Olumsuz Sonuçları

Her ne kadar yolsuzluk olgusunun, olumlu etkilerinin olabileceğini savunanlar olsa da, asıl üzerinde mutabakata varılmış olan husus; yolsuzlukların, kamu yönetimi ve toplum açısından sebep olduğu olumsuz sonuçlardır.

2.2.2.1. Kamu Yönetimine Duyulan Güvenin Azalması

Kamu yönetimi yönetilenlerden tarafından yerine getirilmesi beklenen birçok istekle karşı karşıyadır. Bu isteklerin kamu yönetimi sistemi tarafından toplumun tüm bireylerine eşit olarak yansıtılacak biçimde karşılanamaması, bu nedenle ortaya çıkan hizmet açıkları, hizmet açıklarının yol açtığı rekabet ve bu şekilde oluşan yozlaşma, yönetimin yönetilenler katında oluşan saygınlığını ve güven duygusunu zedelemektedir.

Kamu yönetiminde yolsuzlukların en çok görülen olumsuz etkisi, yönetimin yasallığını ve saygınlığını sarsması, toplumsal anlamda var olan güveni aşındırmasıdır. Yozlaşmış uygulamalar, kuralsızlığı bireylerin önüne bir hayat tarzı olarak sunduğu anda, çürümeyi

hızlandırmakta ve yönetime olan güveni erozyona uğratarak toplumun ve devletin temelini olumsuz yönde etkilemektedir.

Çıkar kümeleri ve ekonomik açıdan güçlü olanlar bu güçlerine dayanarak isteklerini elde edebilmekte ve sisteme uyum sağlamamaktadır. Buna karşılık, isteklerini gerçekleştirecek maddi güce sahip olmayanlar kamu yararı, eşitlik, hakkaniyet gibi devletin temel ilkelerinden yararlanamamakta böylece de yönetimi güvensiz olarak nitelendirmektedirler. Sisteme uyum sağlamayan ve sistemde kendisine yer bulamayan bu grup, sürekli olarak yönetimden uzaklaşmakta, yönetimle iki yabancı durumuna gelmektedirler.

2.2.2.2. Kamu Yönetiminin Tıkanması

Yozlaşmış uygulamalar, özel durumlarda etkinliği arttırıyor gibi görünse de bir bütün olarak ele alındığı zaman kamu yönetiminde birçok açıdan etkinliğin sağlanmasında olumsuz etkiler yapmaktadır. Kamu yönetiminde görülen yozlaşmış uygulamalar ile kamusal politikaların saptırılması, uygulanmaya çalışılan plan ve programların gerçekleştirilmesini engellemekte, yönetsel açıdan verimliliği olumsuz yönde etkilemektedir. Kamusal politikaların ve programların kamu yönetiminde yaşanan yozlaşmalar sebebiyle uygulamada sekteye uğraması, yönetimi zayıf düşürmekte, bu sebeple yönetimin özü olarak nitelendirilebilecek kamu hizmetlerinde düzenlilik ve devamlılık gerçekleştirilememektedir.

Yozlaşmış uygulamalar kamu personeli bakımından da birçok tıkanıklığa yol açmaktadır. Dürüst, nitelikli ancak yozlaşma çarkına girmeyen kamu çalışanları, kamu hizmetinden soğumakta, işleriyle yabancılaşmaktadırlar. Daha ileri boyutta kamu çalışanları, 'işleri düzeltmek bana mı kaldı' biçimindeki olumsuz tavırlara yönelmektedirler. Kamu yönetimi sisteminden beklenen işlevlerin yozlaşmalar nedeniyle verimli bir şekilde gerçekleştirilememesi sebebiyle, bürokratik yapılar kalkınma açısından etkin bir araç olmaktan çıkacak, bu bakımdan da birçok tıkanıklıklar ve sıkıntılar yaşanılacaktır (Berkman, 2009: 139).

2.2.2.3. Kamu Yönetiminin Pahalı Hale Gelmesi

Kamu hizmetlerinden rüşvetsiz yararlanmanın olanaksız olduğu bir yönetim sisteminde, ödenilen vergiler anlamsızlaşmakta, verilen rüşvetler kamu hizmetleri için ikinci bir

ödeme haline gelmektedir. Böylelikle vatandaşlar kamu hizmetlerinden artı bir fiyatla, daha pahalı olarak yararlanmaktadırlar. Kamu ihalelerinde görülen yozlaşmış uygulamalar sonucunda da yasal olmayarak alınan tutar ihale tutarına eklenmekte veya ihaleye konu olan malın veya hizmetin kalitesi düşürülerek hizmete sunulmaktadır. Bunun sonucunda da toplum daha fazla maliyet ödemek durumunda kalmaktadır. Toplumsal açıdan bireyler, kamu bürokrasisinden bekledikleri kimi hizmetlerin hızlı ve etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi için, belli bir ödemeyi doğal karşılamaktadırlar. Bu açıdan yönetilenlerin fazladan bir ödemeyi kabul etmesi, neredeyse kendiliğinden gelmeyen hizmete karşı ödenen bir bedel olmaktadır (Köprü. 2007: 79)

2.2.2.4. Ekonomik ve Demokratik Gelişime Olumsuz Etkileri

Demokratik bir yönetim, insanlığın son birkaç yüzyıldır en çok ulaşmak istediği hedeftir denilebilir. Fakat demokratik bir yönetim oluşturmak sanıldığı kadar kolay değildir. Bu bir süreç işidir ve bu süreç oldukça uzun ve zordur. Bu zorlu sürecin başarıyla atlatılıp özlenen demokrasiye ulaşmak için olmazsa olmaz bazı şartlar vardır.

Demokrasi öncelikle güçlü bir ekonomi ister. Ekonomik bunalımlar yaşayan toplumlar hiçbir zaman gerçek bir demokrasiye sahip olamazlar. Güçlü ekonominin koşulu ise istikrardır, istikrar ise ancak güven ortamında oluşur. Güveni sağlamak ise iktidarın görevidir. İyi bir iktidar ise ancak demokratik koşullarda mümkündür. Yani bu noktada belirtmek istenen ekonomik ve demokratik gelişim birbirinden asla ayrı ayrı değerlendirilemez. Her ikisinin ise ortak şartı güven ve istikrardır.

İşte güven olgusunun böylesine önemli olduğu bir yerde yolsuzluklara yer yoktur. Çünkü yapılan yolsuzluklar hem sade vatandaş hem de dürüstçe iş yapan sermaye sahiplerini huzursuz etmektedir. Her ikisinin de ülke üzerindeki olumsuz etkisi büyüktür. Güvenmeyen sermaye sahibi yatırım yapamaz, yapsa da bu küçük oranlarda seyreder; böylelikle de ekonominin hacmi düşer, işsizlik artar ve ülkenin refah seviyesi düşer.

Kötü ekonomik şartlara maruz kalan vatandaş bir de devletine olan güvenini yitirdiğinde artık o vatandaş için, demokratik ilkelerin ve gelişimin bir önemi kalmamıştır. Çünkü o vatandaş günü kurtarmanın derindedir. Ya içinde bulunduğu

duruma katlanacak; ya da o da sistem içerisinde yozlaşarak bir şeye ulaşmanın kolay yolunu bulacaktır.

Sonuç olarak yapılan yolsuzluklar toplumda güven bunalımına yol açmakta ve bunun sonucunda başta ekonomi ve demokratik yapı olmak üzere ülkenin tüm kurumları zarar görmektedir ve sonunda kaybeden vatandaş olmaktadır.

2.2.2.5. Yolsuzluğun Neden Olduğu Beşeri ve Mali Kayıplar

Yolsuzluğun sosyal sonuçlarına bakıldığında göze çarpan ilk husus hukuk sistemine ve devlete olan güvenin zayıflamakta olduğu gerçeğidir. Tahmin edileceği üzere, bu durum beraberinde genelde tüm alanlarda kuralların çiğnenmesi davranışını getirebilmektedir. Bunun sonucunda da ahlaki normlar ve değerler çöküntüye uğramaktadır (Kılavuz, 2003: 240).

Mali kayıplara bakıldığında üç maliyet türü göze çarpmaktadır. İlki, kaynakların tahsisinde kamu yararının göz ardı ediliyor ve özel çıkarların ön plana geçiriliyor olmasıdır. İkincisi, yolsuzluğun verim kayıplarına neden olmasıdır. Bir yandan üretimde kullanılacak kaynakların bir kısmı lobi yapmak gibi üretken olmayan bir alanda kullanılıyor, diğer yandan işlemlerde saydamlığın ve bilginin azalmasıyla birlikte iktisadi hayattaki verimlilik azalmaktadır. Üçüncüsü ise, yolsuzluğun yoğun yaşanmakta olduğu bir ülkeye yabancı sermayenin duyduğu ilginin zayıflaması, bunun da beraberinde büyük olasılıkla ekonomik büyüme ve gelişmenin olumsuz etkilenmesi sonucunu getirmesidir (Hasanoğlu ve Aliyev, 2007: 36).

BÖLÜM 3: YOZLAŞMA İLE MÜCADELE YÖNTEMİ OLARAK ETİK

3.1. Genel Olarak Etik Kavramı

3.1.1. Etik Nedir?

Türk Dil Kurumu Sözlüğüne göre etik, “Töre-ahlak bilimi, ahlaki ahlakla ilgili” anlamlarına gelmektedir (www.tdk.gov.tr). Genel anlamıyla “ahlak felsefesi” olarak ifade edilen etik; kendini ahlaki eylemin bilimi olarak adlandırmaktadır (Pieper, Çev. Atayman ve Sezer, 1999: 22). Diğer bir deyişle ise; insanların töresel ya da ahlaksal ilişkilerini, davranış biçimlerini ve görüşlerini araştıran felsefe dalıdır (Çalışlar, 1983: 135). Ahlaki ve töresel görev ve zorunluluklar ile ilgili olarak neyin doğru, neyin yanlış olduğu ile ilgilenen ve “ahlak”ı konu edinen bir disiplin ya da bireylerin ve grupların davranışlarını yöneten standart ve ilkelerin bir biçimi; kısaca etik, sadece insanların yarattığı bir unsur değil, ayrıca, doğal hukukun oluşturduğu insan doğası olarak tanımlanmaktadır (Akgün, 2007: 8).

Etiğin tanımı konusunda ortak bir ifade oluşturmak birçok bilim adamı için zor olmuştur. Bugün literatürde etiğe dair çeşitli tanımların yapıldığı görülmektedir. Bir grup etiği, “Bir bireyin izlemesi gereken ahlaki standartlar ve kurallar” biçiminde ele almıştır. Bir diğeri ise etiği, “Bireylerin doğru olarak nasıl davranacağını açıklayan ve tanımlayan ilkeler, değerler ve standartlar sistemi” şeklinde ifade edilmiştir. Bir başka ifadeye göre de etik; “İyi, kötü, ahlaklı, ahlaksız, erdem, erdemsizlik gibi değerlerin ne olduğuyla uğraşan felsefenin disiplin alanlarından birisidir” şeklinde tanımlanmıştır (Köprü, 2007: 5).

Eryılmaz etik kavramını şu şekilde açıklamıştır:

“ Etik, insanların, birbirleriyle ve kurumlarla iliksilerinde ve kurumlar içindeki davranışlarında iyi, doğru, kötü veya yanlış olarak adlandırdıkları değer yargılarının bütününe ifade eder. Bu değer yargılarının toplum, siyaset, yönetim ve yargı hayatında çok önemli bir yeri bulunmaktadır. Bir toplumun gelişmesi ve kalkınması için gerekli olan maddi sermaye, borç olarak alınabilir, ancak kurumsal yapının ve sosyal dokunun temel harcı olan etik, borç olarak alınamaz, başka bir şeyle ikame edilemez ve dışarıdan ithal edilemez, bir toplumun manevi öz sermayesidir, ancak toplumun ve kurumların içinde geliştirilir. Önce sivil toplum içinde geliştirilen etik değer ve ilkeler, daha sonra uyulması gereken genel kurallar haline dönüşür. Bu kurallar günümüzde “etik davranış kodları” adı

altında, hukuk kuralları gibi yazılı hale getirilmekte ve çoğu hallerde bunları ihlal edenlere maddi yaptırımlar uygulanmaktadır. Bir bakıma hukuk, etik değerlere dayanmaktadır. Bugün gelişmekte olan bir etik hukukundan söz edebiliriz” (Eryılmaz, 2008, www.etik.gov.tr/duyurular/bilaleryilmazkonuşmametni/pdf).

Etik günlük dilde “ahlak”, “ahlakilik” ya da “töresel” kavramları yerine kullanılırken; bilimsel metinlerde “töre” kavramının karşılığı olarak ortaya çıkabilmektedir. Ahlakilik kavramını temellendirmek üzere insan pratiğini, mevcut ahlakilik koşulları açısından araştıran etik; ahlakiliği, bir eylemi ahlaki açıdan iyi bir eylem olarak tanımlamayı mümkün kılan nitelik olarak ifade etmektedir. Ancak, etik ahlak üretmemekte, ahlak üzerine konuşmaktadır. Etiğin yönelttiği sorular, doğrudan tekil eylemlere ilişkin olmadıkları, yani belirli bir somut, münferit, özel durumla ilgilenmedikleri için ahlak sorularından ayrılmaktadır. Ahlak ve etik arasında bu kavramsal farklılaştırmadan çıkan sonuç, etik düşüncelerin kendiliğinden ahlaki olmadığı, ahlaka ilişkin belli bir sorunsala duyulan ilgiden de kaynaklanabileceği ya da tersine, ahlaki düşüncelerin sırf ahlaki olmakla etik düşünceler olmadığı, ama etik sorunlara dönüşebilme ihtimalinin olduğunun göstergesidir (Pieper, Çev. Atayman ve Sezer, 1999: 32).

Etik daha geniş bir bakış açısı ile değerlendirildiğinde; belli bir ahlaklılık idesine sahip, belli bir yaşama idealini hayata geçirmek için mücadele eden bireyin yaşayışını, çağının gidişatını, üyesi olduğu toplumun yaşayışını eleştiren, hatta mahkûm eden ve dolayısıyla, mevcut değerler silsilesi yerine alternatif değerler, yaşama kuralları veya ilkeler benimsemeye kalkışan bir prensip sistemi olarak tanımlanabilir (Kant, Çev. Özügül, 2003: 85). Bir başka anlatımla etik, bütün etkinlik ve amaçların yerli yerine konulması, neyin yapıp yapılamayacağı, neyin istenip istenmeyeceği ya da neye sahip olunup olunamayacağının bilinmesi olarak ifade edilebilir (Cevizci, 2002: 2).

Bu açıklamaların ardından etik olgusunun tam olarak ortaya konabilmesi açısından, etiğe ilişkin temel kavramların incelenmesi yerinde olacaktır.

3.1.2.Etiğe İlişkin Temel Kavramlar

3.1.2.1. Değer

Bireylerin yaşamındaki farklı etmenlere yüklediği önem; bir şeyin arzu edilebilir veya edilemez olduğu hakkındaki inanç; bir şeyin önemini saptamaya yarayan soyut ölçü, bir

şeyin değdiği karşılık, kıymet, yüksek ve yararlı nitelik; toplumsal açıdan bakıldığında ise çeşitli olay ve olgular karşısında gösterilen tepki ve fikir birliği şeklinde ifade edilmektedir (Aydın, 2002:1 3).

Daha geniş bir anlatımla, her türlü amaç, ilişki ve çıkar, tutku, ideal, güç, iktidar, sevgi ve nefret duyguları ile inanma ve inkâr, dostluk, sadakat ve doğruluk bir değer ifade etmekte ve bir değere dayanmaktadır. Dolayısıyla, genellikle bireylerin geliştirdiği tek değerden değil, değerlerden söz edilmektedir (Aydın, 2002:1 5).

Genel olarak yönetim, hem kendini daha güçlü kılmak hem de iş görenleri daha aktif çalıştırmak için değerlere dayanma gereksinimi duymaktadır. İş görenlerin işlem ve eylemlerini nitelendirmeye, değerlendirmeye, yargılamaya yarayan ölçütlerin kaynağı olan değerler, örgütün bağlı olduğu toplumun törel, dinsel, işlevsel sistemlerinin geliştirdiği inançlarda kaynağını bulmaktadır (Başaran, 1992: 113).

Değerler hiyerarşik açıdan, “Araç (vasıta) Değerler” ve “Yüksek Değerler” olmak üzere iki grupta kategorize edilmektedir:

a) Araç (Vasıta) Değerler: Öznel durum ve tavırları belirleyen söz konusu değerler; fayda, ilgi, çıkar ve her türden maddi değer, tutku, güç ve iktidar etkenleri gibi değer yargılarını kapsamaktadır.

b) Yüksek Değerler: Yüksek ahlaki ilkeler şeklinde tanımlanan bu değerler ise; idealler, inançlar, dostluk, sadakat, saygı ve sevgi gibi değer yargılarından oluşmaktadırlar (Akgün, 2007: 19).

Bireylerin davranışlarının etik standartlara uygunluğu büyük ölçüde içinde yaşadıkları toplumun kültürü, sahip oldukları değerler sistemi, inançlar ve normlar tarafından belirlenmektedir. Bu nedenle; etiğin, değerlerin toplamından çok daha fazlasını ifade ettiği ve değerlerin genel olarak etiği ölçmede yetersiz kaldığı belirtilmektedir.

3.1.2.2. Erdem

Yasanın doğruluğundan değil, zihniyetten ileri gelen erdem, insanın ahlaksal zihniyet bakımından kendine hâkim olma ve kendini aşma gücünü göstermekte, ayrıca, belli ölçüde törel iyiliği, insanın bir yere kadar kendini zorlamasını ve kendine hâkim

olmasını gerektirmektedir. Kısaca, sisteme yönelik davranış şeklinde tanımlanmaktadır (Soysal, 1993: 455).

Kimi erdemlere düşünce erdemleri; bilgelik, doğru yargılama, akli başındalık gibi, kimi erdemlere de karakter erdemleri; cömertlik, ölçülülük gibi denilmekte ve insansal diye nitelendirilen erdem, beden değil, ruhun erdemi kabul edilmektedir; mutluluk da ruhun bir etkinliğidir. Aristoteles'e göre erdemi sevenlerin yaşamı, tıpkı bir takı gibi hazzı ayrıca gereksinim duymayacaktır; çünkü hazzı kendi içinde taşımaktadır. Düşünce erdemlerinin daha çok eğitimle oluşup geliştiği, bu nedenle de deneyim ve zaman gerektirdiği ifade edilmektedir. Karakter erdemi ise alışkanlıkla edinilmekte, adının da bu nedenle küçük bir değişiklikle alışkanlıktan (ethos'tan) geldiği belirtilmektedir. Karakter erdemi hazlarla ve acılarla ilgilidir; nitekim haz uğruna çirkin şerler yapılabildiği, acı yüzünden de güzel şeylerden uzak durulduğu dile getirilmekte, bizi tercih yapmaya sevk eden üç şeyin; "güzel, yararlı, haz veren"; yine kaçınmaya sevk eden şeylerin ise; "çirkin, zararlı, acı veren" olduğu ifade edilmektedir (Aristoteles, Çev. Babür, 1993: 27).

Ruhta olup bitenleri; etkileşimler, olanaklar ve huylar şeklinde kategorize eden Aristoteles'e göre erdem bir huydur; daha açık bir ifadeyle, insanın erdemi insanın iyi olmasını ve kendi işini iyi gerçekleştirmesini sağlayan huy olmalıdır. Aşırılığı yanlış olan, eksikliği yerilen, ortası övülen ve isabetli olan etkileşimlerle ve eylemlerle ilgili bir kavram olan erdem, bir tür "orta olma" yani ortayı amaç edinmektir. O halde erdem, tercihlere ilişkin bir huy; akıl tarafından ve akli başında insanın belirleyeceğiyle belirlenen, orta olanda bulunma huyu; en iyi ile iyi bakımından ise uçta olma şeklinde tanımlanabilir (Aristoteles, Çev. Babür, 1993: 32).

3.1.2.3. Ödev

Bir kimsenin yapması gereken ya da kişiden yapması beklenen eylem olarak tanımlanan ödev, içerdiği boyutun niteliğine göre olumlu ya da olumsuz anlamda bir yükümlülüğe işaret edebilmekte; ödevle birlikte ele alınması gereken yükümlülük ise, eylemlere yön veren ahlaki nitelikteki istek şeklinde tanımlanmaktadır (İzveren, 1980: 92).

Etiğin unsurlarından biri olarak ortaya çıkan ödev ve yükümlülükler birbirleriyle ilintili kavramlardır. Yapılması gereken bir eyleme ilişkin buyruklar olumlu bir gerekliliği

(doğru sözlü ol! insanları sev! gibi) yani ödevi ifade ederken, yapılmaması gereken bir eyleme ilişkin buyruklar (yalan söyleme! demagoji yapma! gibi) ise olumsuz bir gerekliliği yansıtabilmektedir. Öte yandan ödevler, herkesi ilgilendiren ve her zaman geçerli olan “genel” ya da bazı kişi veya grupları ilgilendiren “özel” ödevler şeklinde sınıflandırılabilir (İzveren, 1980, 92).

Kant’ın modern toplumlar için ortaya koyduğu ödev anlayışında ise, uygar bir toplumun insanları için ödev; sadece körü körüne uyulması gerekli soyut buyruklar bütünü değil, uygar bir toplum bireyinin özgürce uyması gerektiğine düşünce yolu ile vardığı ve bu bilinçle uyulması gereken buyruklar bütünü anlamında, tinsel (manevi) niteliği ağır basan yüce bir kavram olarak ortaya çıkmaktadır (İzveren, 1980: 93).

3.2. Yönetmel Etik ve Kamu Yönetimi Etiği

Yönetim etiği kamu ve özel yönetim etiğini kapsayan, ikisinin birleşiminden meydana gelen etik şeklidir. Kamu ve özel sektörün değerleri ve çalışma yöntemleri birbirinden oldukça farklıdır. Kamu yönetimi ve özel sektör yönetimi, birçok noktada olduğu gibi, etik değerler konusunda da oldukça farklı prensipler benimsemektedirler. Ortak noktaları ise, yolsuzluklarla mücadele noktasında ortaya çıkmaktadır.

3.2.1. Yönetmel Etik

Yönetim, belirlenen amaçlara ulaşmak için başta insanlar olmak üzere parasal kaynakları, donanımı, demirbaşları, hammaddeleri, yardımcı malzemeleri ve zamanı birbiriyle uyumlu, verimli ve etkin kullanabilecek kararlar alma ve uygulama süreçlerinin toplamıdır (Eren, 2001: 3).

Mesleklerde uyulması gereken davranış kuralları biçiminde tanımlanabilen; en önemli yanlarından birinin dünyanın neresinde olursa olsun aynı meslekte çalışan bireylerin bu davranış kurallarına uygun davranmak zorunda olduğu mesleki etiğin bir alt bölümü olan ahlakın, belli bir örgüt içerisinde, o örgütçe belirlenmiş kurullarla beslenerek ortaya çıkmış biçimidir. Yönetmel etik, belli bir örgüt içerisinde doğru davranışlara ulaşmak için gerekli olan ilke ve standartları ifade etmektedir. Yönetmel etik, bir yandan yöneticilerin ahlak dışı davranışlarda bulunmaması ile ilgilenirken, öte yandan yöneticilerin karşılaştıkları çıkar çatışmaları ve ikilemlerin çözümünde onlara yardımcı olabilecek ilke ve standartların oluşturulmasıyla da ilgilenir (Köprü, 2007: 20).

Etigin yönetim sürecinin içinde değerlendirilmesi konusunda Eryılmaz; “Yeni yönetim anlayışı çerçevesinde geliştirilen ve İngilizce kavramların baş harflerinin bir araya getirilmesiyle 3-E ilkesi olarak ifade edilen, **tutumluluk**, **verimlilik** ve **etkinlik** (economy,efficiency, effectiveness) ilkelerine, dördüncü bir ilke olarak **etiği** yerleştirmek zorundayız” demiştir (Eryılmaz,2008,www.etik.gov.tr/duyurular/bilaleryilmazkonuşmametni/pdf).

Yönetmelik bağlamında önemli bir nokta da yöneticinin etik anlayışıdır. Yöneticinin etik anlayışı, örgütsel karar ve eylemleri etkilemektedir. Etik davranışların benimsenmesi, üst düzey yönetimde başlamalı, buradan orta düzey yöneticiler, oradan da alt kademe yöneticiler vasıtasıyla tüm örgüte yayılmalı ve tüm örgütçe benimsenmelidir.

Yönetmelik etik üç bölümde ele alınabilir:

1-Kişisel Uygulamalar ve Ahlaki Sorunlar: Bu bölümdeki etik sorunlar yöneticilerin yasadışı olan ancak kişisel doyum ve kazançla sonuçlanan etik seçimlerini içerir. Örneğin kaynakların yanlış kullanımı, cinsel taciz veya bazı çıkar çatışmaları bu gruba girmektedir.

2-Mesleki Eylemler: Bu grup, yöneticilerin mesleki konularla ilgili olarak yaptığı etik seçimleri içerir. Örneğin adam kayırma, sorun çıkmasını önlemek için ilgili tarafın baskılarına boyun eğme, çalışanların işten atılmaları bu tür örneklerdir.

3-Günlük Yönetim İşleri: Bu bölümde, gücün kullanımı, örgütlerin ve bireylerin şekillendirilmesi, doğru değerlerin kararlaştırılması, gücün adil bir biçimde kullanılıp kullanılmadığının ve uygulanan seçimlerin haklılığının yargılanması ele alınabilir (Pehlivan, 1998:49).

3.2.2. Kamu Yönetimi Etiği

Kamu yönetimi etiği, kamu hizmetlerinin gerçekteşmesinde ve sunulmasında etik değerlerle olan ilişkilerinden oluşur. Kamu da etik anlayış 1980 ve 90’lı yıllarda kendisini göstermeye başlamıştır. Ülkelerin, kamu yönetimlerinde etik anlayışı benimsemelerinin nedenleri şunlardır:

- Güven ve yönetim açığı kapatma

- Yurttaşların daha kaliteli hizmet beklentisi
- İyi yönetim gündemi
- Uluslararası örgütlerin öncülüğü
- Yeni kamu yönetimi reformlarının kamuda değer sistemini değiştirmesi (Demirci ve Genç, 2008: 45).

Tüm dünya ülkelerinde yolsuzlukların artmaya başlaması ve kamu yönetimi değerlerinin aşınması söz konusu olduğundan, yönetime karşı güven duygusunun azalmaya başlamasını önlemek ve küreselleşmeyle beraber yönetim olgusunun eksikliğini kapatmak amacıyla kamu yönetiminde etik değerler ön plana çıkarılmaya başlanmıştır. Bununla beraber yurttaşların daha kaliteli hizmet beklerken, kamu hizmetlerinin mali yönünün artması, ancak verilen hizmetlerin aynı oranda kalması ve rüşvetle kamu hizmetlerinin gördürülmesi inancı, kamu yönetiminde etik unsurların uygulanması gerektiğini kanıtlamıştır. Uluslararası örgütlerin de yolsuzluk karşıtı ve etiğin yönetimde etkili olması amacıyla gerçekleştirdikleri reformlarda etiğin, kamu yönetiminde yönetimin en önemli tamamlayıcı unsuru olmasını sağlamıştır. Ayrıca kamu görevlilerinin de gerçekleştirilen reformlar sonucunda değer sistemleri değişmiş ve etik ilkeleri benimsemeye başlamışlardır (Kahraman, 2010: 53).

Kamu yönetiminde etik neden önemlidir diye soracak olursak, kamu çalışanları gündelik çalışmaları sırasında kamu kaynaklarının yönetilmesi, vatandaşlarla ilişkiler ve politika oluşturma işlevleri gibi bazı durumlarda takdir yetkisi kullanırlar. Etik, bu kamu gücünün keyfi kullanımına set çeken kontrol ve denge noktalarından biridir. Devlete ve kurumlarına karşı güvenin meydana gelmesi ve bunun korunmasının hayati bir unsurdur. Ayrıca uygulamaların ve davranışların sınındığı bir temel oluşturarak kamuoyuna çıkarlarının korunduğu ve işlerin doğru olarak yapıldığına dair güven verir. Bu yüzden yönetişimin kalitesi açısından önemli bir kilit noktasıdır (Bodur, 2004: 10).

3.2.2.1. Kamu Yönetiminde Etik İlkeler

- Hesap Verilebilirlik: Kamu görevlileri, kamu hizmetlerini yerine getirirken gerçekleştirdikleri işlemleri rapor edebilmeli, işlemler konusunda cevap verebilir olmalı, açıklama yapabilmeli, işlemlerin yükümlülüklerini üstlenip kamusal değerlendirme ve muhakemeye her zaman açık ve hazır olmalıdır. Kamu

görevlileri yaptıkları işlerden bu şekilde sorumlu olmakta ve yolsuzluklara karışmaları önlenmektedir. Kamuoyunun denetimini sürekli hisseden, yaptığı işin sorumluluğunu bilen ve korkmadan hesabını verebilen bir kamu görevlisi, etik dışı davranışta bulunamaz.

- Saydamlık: Saydamlık şeffaflık ve açıklık kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken her zaman uygulamak zorunda olduğu kavramlardır. Kamu görevlileri aldıkları tüm kararlar ve yaptıkları tüm işlerde mümkün olduğunca saydam olmalıdır. Kamu görevlileri, karar alıp aldığı kararları sunarken açık, anlaşılır, düzenli, güvenilir ve tutarlı bir şekilde hareket etmelidir. Ayrıca bilgi edinme hakkını kullanmak isteyen halka yardımcı olmalı, usulüne uygun bir şekilde istenilen bilgiler verilmelidir.
- Tarafsızlık: Kamu görevlileri görevlerini yerine getirirken tüm vatandaşlara dil, din, felsefi inanç, siyasi düşünce, ırk ve cinsiyet ayrımı yapmadan hizmet etmelidir. Hak ve özgürlükleri kısıtlayıcı davranışta bulunmamalıdır. Kamu görevlileri, siyasi açıdan tarafsız davranmalı, hiç bir siyasi partinin, kişi ya da zümrenin menfaatine ya da zararına yol açacak faaliyette bulunmamalı, mevzuata, kararlara uygun hareket etmelidir. Tüm vatandaşlara eşit bir şekilde hizmet sağlanmalıdır.
- Hukukilik: Kamu görevlileri, kamu görevinin yerine getirirken yürürlükteki kanunlara, etik davranış kodlarına ve tüm yasal düzenlemelere uygun davranmalıdır. Karar verme aşamasında özellikle takdir yetkisini kullanırken keyfi davranmamalı, anayasal amaçlara ve etik kurallara uygun bir şekilde kararlar almalıdır.
- Dürüstlük ve Eşitlik: Kamu görevlileri, görevlerini yaparken dürüst olmalıdır. Kendilerini etkileyebilecek kurum ve bireylerden uzak durmalıdırlar. Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinden herkesin yararlanmasını sağlamalıdır. Kamu hizmeti hiç bir ayırım gözetilmeksizin herkese eşit bir şekilde verilmelidir. Kamu hizmetinden yararlanma kamu görevlisinin seçimiyle gerçekleşmemelidir.

- Sadakat: Kamu görevlileri, görevlerini yerine getirirken yasalara uygun bir şekilde atanmış ulusal, yerel, bölgesel otoritelere sadakatle hizmet etmelidir.
- Liyakat ve profesyonellik: Liyakat, kamu görevlisi açısından o iş için yeterli layık olduğuna inanılan ve kendisine güven duyulan kişidir. Kamu görevlileri, kamu hizmetleri sırasında liyakat, doğruluk ve anlayışla kendi yeteneklerini en iyi şekilde kullanarak görevlerini yerine getirmelidirler. Kamu görevlileri, görevlerini yerine getirirken kamu hizmetine kendilerini adanmalı ve yaptığı iş açısından kendini geliştirmiş ve yetiştirmiş olmalıdır.
- Nesnellik: Kamu makamını ellerinde tutanlar, kamusal atamaların yapılması ve sözleşmelerin onaylanması dahil olmak üzere, kamusal işlerini yerine getirirken nesnel davranmalı, kendi düşüncelerinden önce kamu yararını göz önünde bulundurmalıdır.
- Nezaket ve saygı: Kamu görevlileri, üstleri, meslektaşları, alt düzeydeki personel ve hizmet ettikleri vatandaşla olan ilişkilerinde nazik ve saygılı davranmalı ve hizmetten yararlananlara karşı gerekli nezaket, saygı ve ilgiyi göstermelidir.
- Saygınlık ve güven: Saygınlık ve güven kavramları vatandaşların kamu kurumlarına karşı besledikleri en önemli duygulardandır. Kamu görevi, kamu yararına uygun faaliyette bulunmayı gerektiren güvene dayalı bir hizmettir. Bu nedenle, kamu görevlileri, halkın kamu hizmetine güven duygusunu zedeleyecek, şüphe yaratan ve adalet ilkesine zarar veren davranışlarda bulunmaktan kaçınarak güvenilir işlem ve eylemde bulunmalıdır. Kamu görevlileri, kamuya güveni sağlayacak şekilde davranmalı ve görevin gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını davranışlarıyla göstermelidir. Kamu görevlileri, halka hizmetin, kişisel veya özel her türlü menfaatin üzerinde bir görev olduğu bilinciyle hizmet gereklerine uygun hareket ederler. Kamu görevlileri görevlerini yerine getirirken halka kötü davranmamalı, işlerini

savsaklamamalı, çifte standart uygulamamalı ve taraflı davranmamalıdır (Yüksel, 2002:86).

OECD kamu yönetimi teşkilatı (PUMA) kamu hizmetinde etik ve davranışların yönetimi ve sürdürülmesine ilişkin üye ülkelerde yaptığı incelemeler sonucunda, etik yapıya ilişkin bir model oluşturmuştur. Bu model kapsamında, kamu yönetiminde etik altyapı sekiz unsurdan oluşur:

1-Siyasi irade,

2-Etkili bir yasal altyapı,

3-Etkin hesap verme mekanizmaları,

4-Uygulanabilir davranış kuralları,

5-Mesleki sosyalleşme mekanizmaları,

6-Kamu hizmetinde uygun çalışma koşulları,

7-Etik konularda eşgüdüm sağlayan bazı kuruluşların varlığı,

8-Kamu görevlilerini denetleyen etkin bir sivil toplum (sorgulayıcı bir medyanın varlığı dâhil) (Bodur, 2004: 12).

Kamu yönetiminde temel etik değerler, toplumun bütününün birincil menfaatini ilgilendirir. Etik davranış kodlarının hazırlanması ve bu kodların oluşturduğu değerlerin güncelleştirilmesi sürecinde, sadece kamu makamlarının ya da etik kurullarının hazırladığı hukuki belgelerin değil, toplumun daha geniş kesiminin ortak iradesini yansıtan güncelleştirilmiş etik değerlerin oluşturduğu kodların kullanılması daha önemlidir. Bu durum kamuda etik dışı faaliyetlerin engellenmesi yönünde duyulan ihtiyaca daha etkili bir biçimde cevap verecektir.

3.2.2.2. Etik Davranış Kodları

Etik davranış kodları, özlü ve esnek yapıları, basit ve açık anlatımlarıyla, kamu sektörü çıkar çatışması politikasının standartlarını ortaya koymak ve yaşanan toplumsal ve siyasi değişimler sonucu ortaya çıkan yeni sorunlara dikkat çekmek için oldukça kullanışlı bir yol sunmaktadır (Yüksel, 2005: 98).

Etik kodları çalışanlar özellikle de yöneticiler için en zor anlarda kurtarıcı olmaktadır. Etik kodlarının bazı yasal boşlukların olduğu noktalarda, etiğe uygun karar alınabilmesi için gösterdiği yarar kuşkusuz çok büyüktür. Kısacası, etik kodlar; yöneticiler tarafından zor durumlarda kolayca karar verilmesini sağlayan, yazılı ya da yazılı olmayan davranış kalıplarıdır.

İdeal bir etik davranış kodu şu özellikleri içermelidir:

- Hazırlanma ve güncelleştirilme sürecinde toplumun daha büyük bir kesiminin katılımı sağlanmalıdır.
- Taslaklarla ilgili yorumlar dikkatlice incelenmeli, kamuoyunun talep ve eleştirileri dikkate alınmalıdır.
- Eğitim, denetim ve yaptırım mekanizmalarıyla desteklenmelidir.
- Açık ve kapsamlı olmalı, kolayca anlaşılabilir bir dille yazılmalıdır.
- Ulusal etik davranış kodu, etik konusunda yeknesaklık sağlayacak şekilde düzenlenmelidir.
- Üst düzey ve bazı hassas mevkilerde görev yapan kamu görevlilerine katı standartlar getirilmelidir.
- Kamu görevlilerine kılavuzluk edecek ve onları koruyacak kapsamlı bir “yap” ve “yapma” lar listesi olmalıdır (Yüksel, 2005:102).

Etik davranış kodları, kurum içerisinde karar alma faaliyetlerinin en doğru şekilde gerçekleşmesine yardımcı olur. Vatandaşlarında, kuruma karşı beklentilerinin düzenlenmesini ve saygı duymasını sağlar. Ülkeden ülkeye değişiklik göstermekle beraber, genellikle her ülkenin etik davranış kodları benzerdir ve yasal mevzuatlara dayandırılmıştır. Çünkü yolsuzluklara karşı mücadele, her ülkede gerçekleştirilmeye çalışılan, çaba sarf edilen bir durumdur. Ancak sadece etik davranış kodları oluşturmakla mesele çözümlenmez. Önemli olan, bu kodların kamu görevlilerince benimsenmesi ve bunları uygulamaya aktarmalarıdır.

3.3. Yozlaşma İle Mücadelede Etik Davranışı Oluşturma Yolları

3.3.1. Kamu Görevlileri Etik Kurulu

3.3.1.1. Genel Olarak Etik Kurulu

25 Mayıs 2004 yılında kabul edilen 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile oluşturulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu'ndan önce Türkiye'de etik ile alakalı herhangi bir kurum bulunmamaktaydı. Kanunlarımızda etik kültürünün yerleşmesi adına bir takım düzenlemeler vardı. Kamu görevlilerinin uyması gereken etik kodlar genel olarak düzenlenmiş ve yetersiz kalmıştı. Halkın şikayetleri, kamu görevlilerine yüklenen yolsuzluk iddiaları, devlete duyulan güvensizlik etik kurulunun oluşmasına zemin hazırlamıştır (www.etik.gov.tr/mevzuat_5176).

Kurul, “Kamu yönetiminde etik iyi yönetimin temel anahtarıdır” diyerek gerekçesini ortaya koyan koymuş, amacını da Kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve kurulun çalışmalarını bu uygulamaları gözetmek şeklinde belirtmiştir. Ayrıca Kurul, Kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlâl edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli ve yetkilidir (Bodur, 2004: 51).

Kurul inceleme alanına Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ve üniversiteler dışında kalan tüm personeli dahil etmiştir. Cumhurbaşkanı, TBMM Üyeleri ve Bakanlar Kurulu'nun Kanun kapsamı dışında bırakılmasının nedeni, Cumhurbaşkanı'nın mutlak sorumsuzluğa sahip olması ve Milletvekilleri ile Bakanlar Kurulu üyelerinin farklı yargılama usulüne tabi olmaları şeklinde ifade edilmiştir. Milletvekilleri ve Bakanlar Kurulu üyelerinin etik yönden sınırlandırılmalarına tabi olmaları düşüncesiyle Kanun milletvekillerini de kapsayacak TSK ve yargı mensuplarının ayrı mekanizmalara sahip olmaları ve üniversitelerinde özerk yapıda olmaları nedeniyle kapsam dışında

tutulmuşlardır. Avrupa Komisyonu Genişleme Müdürlüğü Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde son bir yıllık ilerlemesi ile ilgili olarak hazırlanmış olduğu raporda etik kuralların, akademisyenleri, askeri personeli ve yargıyı da kapsayacak hâle getirilmesi konusunda ilerleme kaydedilmemiştir diyerek bu kurumları da içine alan bir düzenleme yapılması gerektiğini belirtmiştir (www.etik.gov.tr/faaliyet raporları).

3.3.1.2. Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından hazırlanan ve 13.04.2005 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanan bu yönetmelik, kamu görevlilerinin, görevlerini yerine getirirken uymaları gereken genel etik ilke ve standartları toplu olarak ortaya koyması bakımından önemlidir.

Cumhurbaşkanı, milletvekilleri ve bakanlar ile Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları bir de üniversiteler dışındaki tüm kamu personeli, 5176 sayılı Kanun ve ilgili yönetmeliğin kapsamındadır.

Yönetmeliğin amacı, kamu hizmetlerinde etik kültürünü yerleştirmek, etik davranış ilkelerini belirlemek ve bu ilkelerin uygulamasını sağlamaktır. Böylelikle toplumun kamu kesimine olan güveni artmış olacaktır. Yönetmelik kamu görevlileri açısından bağlayıcıdır, yani kamu görevlileri bu yönetmelik tarafından belirlenen etik ilkelere uymakla yükümlüdür (Etik Rehberi, 2010: 26).

3.3.1.3. Kurul Tarafından Belirlenen Etik İlkeleri

- Görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci.
- Halka hizmet bilinciyle hareket etme.
- Hizmet standartlarına uyma.
- Görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması.
- Nezaket ve saygı.
- Amaç ve misyona bağlılık.
- Dürüstlük ve tarafsızlık.
- Saygınlık ve güven.
- Yetkili makamlara bildirim.

- Savurganlıktan kaçınma.
- Kamu kaynaklarının etkin kullanımı.
- Hediye alma ve menfaat yasağı.
- Çıkar çatışmasından kaçınma (Etik Rehberi, 2010: 27).

3.3.1.4. Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun Yapısı

Başbakanlık bünyesinde oluşturulan ve Bakanlar Kurulu tarafından atanan kurulun üyeleri;

- Bakanlık görevi yapmış olanlar arasından bir üye,
- İl belediye başkanlığı yapmış olanlar arasından bir üye,
- Yargıtay, Danıştay, Sayıştay üyeliği görevlerinden emekliye ayrılanlar arasından üç üye,
- Müsteşarlık, büyükelçilik, valilik, bağımsız ve düzenleyici kurul başkanlığı görevlerinde bulunmuş veya bu görevlerden emekliye ayrılanlar arasından üç üye,
- Üniversitelerde rektörlük veya dekanlık görevlerinde bulunmuş öğretim üyeleri veya bunların emeklileri arasından iki üye,
- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında en üst kademe yöneticiliği yapmış olanlar arasından bir üye (www.etik.gov.tr/kurumsalyapı).

Görüldüğü üzere kanundaki belirtilen kişiler arasında askeri üyeler bulunmamaktadır. Fransa ve Avrupa'daki ülkelerde uygulamada askeri personel ve yargı üyeleri kurul üyesi değildir. Komisyon bu amaçla askeri personeli tamamen maddeden çıkarmıştır. Zaten kurulun inceleme alanına Türk Silahlı Kuvvetleri girmediğinden kurul üyesi olarak bulunmaları yanlış olur. Ayrıca etik kuralların sivil bir ortamda değerlendirilmesi kurulun yapısına daha uygundur. Bununla beraber Kurul'da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından üye bulunmasını da İçişleri komisyonu, kurulun yapısının, sivil toplum örgütleri temsilcileri ve bu bağlamda mesleki kuruluşlar, sendika kuruluşları ve mahalli idare temsilcilerinin katılımıyla oluşturmanın, kurulu demokratikleştirip, sivilleştirileceğini, bu sayede de kurulun esnek bir şekilde hareket edip bu doğrultuda kararlar alacağını belirtmiştir (Bodur, 2004: 53).

Kurul üyelerinin seçilmesinin Bakanlar Kurulu tarafından yapılması da eleştirilen bir durumdur. Yürütme tarafından seçilen bir kurulun yürütmeyi denetlemesi mantığı terstir. Seçimlerde diğer kurumlarında etkisi olması gereklidir. Ayrıca başbakanlığa bağlı olması da kurulun tarafsızlığına zarar verir düşüncesi açısından değiştirilmelidir. Bu durumu ciddi bir şekilde eleştiren Eryılmaz, “Etik kültürün geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması, etik dışı davranışların önlenmesi, kamu yönetimine güvenin artırılabilmesi ve tüm kamu kurum ve kuruluşlarında etik bir sistemin tesis edilebilmesi bakımından da Kurul’un bağımsız bir statüye kavuşması büyük önem taşımaktadır” diyerek durumun önemine dikkat çekmiştir. (www.etik.gov.tr/faaliyetraporlari).

3.3.1.5. Kurulun Görevleri

Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun yetki, görev ve sorumlulukları “5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” çerçevesinde şöyledir:

- Kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek.
- Hediye alma yasağının kapsamını belirlemek ve en az genel müdür veya eşiti seviyedeki üst düzey kamu görevlilerince alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden istemek.
- Etik davranış ilkelerinin ihlâl edildiği iddiasıyla re’sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek.

Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, Kurulun başvuru konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgeleri vermek zorundadırlar. Kurul, Kanun kapsamındaki kuruluşlardan ilgili temsilcileri çağırıp bilgi alma yetkisine sahiptir.

- Kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmak.
- Kanunun uygulanmasına ilişkin hususları, Kurulca hazırlanacak yönetmeliklerle belirlemek.
- Kurul tarafından hazırlanacak yönetmelikler, Başbakan onayı ile yürürlüğe konulur.

- Kurul, gerektiğinde mal bildirimlerini inceleme yetkisine sahiptir. Mal bildirimlerindeki bilgilerin doğruluğunun kontrolü amacıyla, ilgili kişi ve kuruluşlar (bankalar ve özel finans kurumları dâhil) Kurul tarafından talep edilen bilgileri en geç otuz gün içinde Kurula vermekle yükümlüdürler.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, yukarıda belirtilmiş olan yetki, görev ve sorumluluklarını; “Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı mensupları ve üniversiteler” dışındaki tüm kamu kurum ve kuruluşlarında kullanabilmektedir (www.etik.gov.tr).

Kamu Görevlileri Etik Kurulu etik sisteminin eş güdüm kuruluşudur. Bütün diğer etik altyapı unsurları arasında eşgüdüm sağlayarak ve onları destekleyerek bir yönetim işlevi yerine getirmektedir. İşlev açısından hem etik girişimleri uygular hem de bu işinden bazılarını daire veya kurumlara devreder. Yaptırım yetkisine sahip olan Kurul’un kontrol işlevi de vardır. Görev ve yetkilerinden anlaşılacağı üzere, Kamu Görevlileri Etik Kurulu denetim, danışmanlık, destek ve tanıtım rollerinin tümünü bünyesinde toplamıştır ve etik bilincin Türk kamu yönetiminde yerleştirilmesi için yapacağı çalışmalarla eğitim işlevini de yerine getirmektedir. Ayrıca, etik ilkelerin kamu görevlileri arasında benimsenmesi ve vatandaşlar arasında etik kültürün yerleştirilmesi için konferanslar, seminerler düzenleyip, uzmanlardan yardım almaktadır (Yüksel, 2005: 352).

3.3.1.6. Kamu Görevlileri Etik Kurulunun İşleyişi

Kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında Kurula başvurulabilir. Kurul Diğer Kamu Görevlileri hakkında ise; diğer kamu görevlilerinin, etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları bulunduğu iddiasıyla yapılacak başvurular, ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarında, Kurul tarafından çıkarılan yönetmeliklerde belirlenen etik davranış ilkelerine aykırılık olup olmadığı yönünden değerlendirilir. Değerlendirme sonucu alınan karar, ilgililere ve başvuru sahibine bildirilir (www.etik.gov.tr/mevzuat_5176).

Kurul, kamu görevlilerini karalama amacı güden, haklı bir gerekçeye dayanmayan, başvuru konusuyla ilgili yeterli bilgi ve belge sunulmamış başvurular değerlendirmeye

almaz. Kanunun bu fıkrasında bu tarz başvuruların değerlendirme dışında tutulması uygulamada caydırıcılığa neden olabilmektedir. Sonuçta her ihbar, ihbar edilen kamu kurumlarınca bir karalama olarak değerlendirilebilir. Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış bulunan uyuşmazlıklar hakkında Kurula veya yetkili disiplin kurullarına başvuru yapılamaz. İnceleme sırasında yargı yoluna gidildiği anlaşılan başvuruların işlemi durdurulur (www.etik.gov.tr/mevzuat_5176).

Kurula başvuru şekilleri şunlardır:

- Yazılı dilekçe
- Elektronik Posta (www.etikkurul@basbakanlik.gov.tr)
- Tutanağa geçirilen sözlü başvurular

Kurul, etik davranışlara aykırı hareket eden kamu görevlilerinin, gerçekleştirdiği etik dışı davranışların kesinleşmesi durumunda alınan kararı Resmi Gazete aracılığıyla kamuoyuna duyurur. Resmi gazete yoluyla adları yolsuzlukla anılan kamu görevlilerinin bu şekilde teşhir edilmesi yerinde bir durumdur. Son zamanlarda Resmi Gazete’de, Kurul’un internet sayfasında ve bu sayede de medyada yolsuzluğa karışan kamu görevlilerinin açıklanması kamu görevlilerince bir tehdit olarak algılanacak ve etik dışı davranışların sayısında azalma olacaktır.

Ancak, Kurul kararlarının yargı tarafından iptali halinde Kurul, yargı kararını yerine getirir ve Resmi Gazetede yayımlatır maddesi yargı kararlarıyla Kurul kararlarının çelişmesine ve Kurul’un itibarının zedelenmesine neden olabilir (Arap ve Yılmaz, 2005: 259).

2010 yılı içerisinde, 2009 yılından intikal eden 47 adet dosya ile birlikte toplam 358 adet dosya işlem görmüştür. Bu dosyalardan 11 tanesi re’sen incelemeye kapsamındadır. 2010 yılı içerisinde incelenen 358 adet dosyanın 319 tanesi karara bağlanmış, 39 tanesi 2011 yılına intikal etmiştir. İşlem gören dosyalara ilişkin olarak Kurul’da toplam 117 adet karar verilmiştir.

Kurul 2010 yılında, kendisine yapılan başvurular yahut re’sen ele alınan dosyalar çerçevesinde 30 adet etik ihlal kararı vermiş; ancak bunlardan yalnızca bir tanesi Resmi Gazete’de yayınlanmıştır. 4 Şubat 2010 tarihinde Anayasa Mahkemesi’nin vermiş olduğu kararda, etik ihlalin tespitine ilişkin kararların Resmi Gazete’de yayınlanmasını

öngören hüküm (5176 s. Kanun m. 5/3) iptal edilmiştir. Bu karardan sonra da Kurul etik ihlal kararları vermiş ve fakat bu kararlar, Yüce Mahkeme'nin kararı gereğince Resmi Gazete'de yayınlanmamıştır. Etik ihlalin tespitine ilişkin söz konusu 29 kararda, ağırlıklı olarak Yönetmeliğin ilgili maddelerinde düzenlenen, başta “dürüstlük ve tarafsızlık” ilkesi olmak üzere sırasıyla “saygınlık ve güven”, “savurganlıktan kaçınma”, “hizmet standartlarına uyma”, “amaç ve misyona bağlılık”, “çıkar çatışmasından kaçınma” ve “yöneticilerin hesap verme sorumluluğu” ilkelerinin ihlal edildiği sonucuna varılmıştır (www.etik.gov.tr/faaliyetraporları).

Kurulun faaliyetleri genellikle, kamu görevlilerine etik eğitimleri gerçekleştirmek üzeredir. Kurul “Etik Liderlik Programı”nı uygulayarak etik bilincin artırılması, etik ilkelerin benimsenmesinin sağlanması ile etik davranış ilkelerinin uygulanmasını desteklemeye yönelik olarak tasarlanan faaliyetleri gerçekleştirmektedir. Bu programı gerçekleştirmek için de etik eğitimleri uygulanmaktadır. Etik eğitimi de şelale modeliyle yani kurumun bütün kademelerinde etik eğitimin yaygınlaştırılmasıyla gerçekleştirilir. Bu yaklaşıma “Etik Eğitim Stratejisi” denir. Bu stratejiyle kamu görevlilerine kanun ve düzenlemeler göz önünde bulundurularak etik karar alma becerileri kazandırılır (www.etik.gov.tr/faaliyetraporları).

Sonuç olarak kurul yaşanan etik dışı davranışlarla kıyasıya mücadele etmektedir. Fakat gerekli yasal düzenlemelerle kurulun elini daha da güçlendirmek gayet yerinde bir tutum olacaktır. Ama kurulun asıl önemli işlevi etik davranışın oluşturulmasına yönelik yaptığı eğitim çalışmalarınıdır. Çünkü önemli olan etik dışı davranışların cezalandırılması değil, bu davranışların hiç gerçekleşmemesidir.

3.3.2. Etik Davranışı Sağlamaya Yönelik Yasal Düzenlemeler

3.3.2.1. 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, yolsuzluklara konu olabilecek suçları bünyesinde düzenlemiştir. 247-266. maddeleri kamu yönetiminin güvenilirliğini ve işleyişini bozan suçları önlemek için oluşturulmuştur. Yolsuzlukla mücadele ve etik kuralların yaygınlaşması ile ilgili olan suçların kanunda işleniş biçimlerine kısaca değinmek TCK'nın yolsuzluklarla mücadeledeki yeri ve önemi hakkında fikir verecektir.

TCK'nın 247. maddesi zimmet suçuyla ilgilidir. Eski Türk Ceza Kanunu'na göre ceza alt sınırı altı yıl iken Yeni Türk Ceza Kanunu'nda bu süre 5 yıla indirilmiştir. Zimmet suçunda maddi bir yolsuzluk söz konusudur. TCK' da etiğin yaygınlaşması, yolsuzlukların azaltılması amacıyla zimmet suçu işlendiği takdirde çeşitli yaptırımlar uygulanmakta ve böylece kanun suçun oluşmaması yönünde kamu görevlilerine bir uyarı niteliği taşımaktadır (5237 Sayılı TCK, md:247).

TCK'nın 250. maddesi irtikâp (yiyicilik) suçunu belirtir. 251. madde zimmet ve irtikâba göz yummayla ilgilidir. Kanun görüldüğü üzere yolsuzluğun oluşmasına neden olan her türlü suçu ceza kapsamına almaktadır. TCK 252-254. maddeleri rüşvet suçuna verilecek cezayı düzenler. Rüşvet yolsuzlukların içerisinde en bilinen, en yaygın ve en fazla ceza gerektiren suçtur. TCK' da rüşvet ayrıntılarıyla incelenmiş ve hem kamu görevlilerinin hem de kamu görevlilerine rüşvet veren kişiler için çeşitli yaptırımlar düzenlenmiştir. Pişmanlık durumları da göz önünde bulundurulmuş ve soruşturma başlamadan önce gerçekleşen pişmanlıkta, kişilere ceza verilmemesi belirtilmiştir (5237 Sayılı TCK, md:250,251,252,253,254).

TCK 255. maddede kamu görevlisinin yetkili olmadığı bir işle ilgili yarar sağlaması, 256. maddede de zor kullanma yetkisine sahip olan kamu görevlisinin yetkisine ilişkin sınırı aşmasıyla ilgili suçlar belirtilmektedir. 257. maddede ise kamu görevlisinin görevini kötüye kullanması sonucu verilen cezalar söz konusudur (5237 Sayılı TCK, md:257).

258. madde kamu görevlisinin görevine ilişkin sırların açıklanmasının önüne geçilmeyi amaçlamış ve bu sırları açıklayan kamu görevlilerine çeşitli cezalar öngörmüştür. 259. madde kamu görevlisinin ticaretini yasaklamıştır (5237 Sayılı TCK, md:258,259).

Kanun hem zarara uğrayan kişileri korumakta hem de haksız kazanç sağlayan, mesleğinin kendisine verdiği yetkileri kötüye kullanmaya çalışan kamu görevlilerini cezalandırmaktadır. Kanun bu şekilde yolsuzluklarla mücadele edilmesine çok büyük katkı sağlamaktadır. Ayrıca etiğinde hukuk yoluyla kamu görevlilerini etkilemesine yardımcı olmaktadır. Maddelere dikkat edilirse, kamu görevi ve bu görevi yerine getiren kamu görevlisi makamına önem verilmiştir. Önemli olan kişiler değil kişilerin yetkilerini kullandıkları görev ve sıfatlardır. Etiğin, kişilerin yani kamu görevlilerinin vicdanında gerçekleşip, yetkilerini kullandıkları bu makam ve sıfatlara leke

sürdürmemeleri Türk Ceza Kanunu'nda önemle üzerinde durulmaktadır (Kahraman, 2010:68).

3.3.2.2. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 29 ve 30. maddeleri kamu yönetiminde yolsuzlukları engellemeye yönelik hükümler içermektedir. 29. madde memurların hediye alma ve borç para istemesini yasaklamıştır. 30. madde de devlet memurlarının çalıştığı ya da mensubu olduğu kurumdan her ne ad ile anılırsa anılsın herhangi bir menfaat sağlamasının yasak olduğu belirtilmiştir (657 Sayılı DMK, md:29,30).

29. maddeye 2004 yılında yapılan bir ekle Kamu Görevlileri Etik Kurulu, hediye alma yasağının kapsamını belirlemeye ve en az genel müdür veya eşiti seviyedeki üst düzey kamu görevlilerince alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden istemeye yetkilidir denilmiştir.

Devlet Memurları Kanunu'ndaki bu maddeler yolsuzluğun önlenmesi açısından önemlidir. Ancak bu sayılan maddeler yönetimde yolsuzlukla mücadelede kısıtlı kalmaktadır. Bununla beraber kanundaki gizlilik anlayışından vazgeçilmeli, açık şeffaf anlayış benimsenmelidir. Devlet memurları kanununa yeni düzenlemeler getirilerek daha etkin ve yolsuzluklara karşı daha caydırıcı olması sağlanmalıdır.

3.3.2.3. 2531 Sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun

2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun'a göre; kamu görevinden ayrılanların görevden ayrıldıktan sonra üç yıl süre ile ayrıldıkları tarihten önceki iki yıl içinde hizmetinde buldukları daire, idare, kurum ve kuruluşlardaki görev ve faaliyet alanları ile ilgili konularda doğrudan doğruya veya dolaylı olarak görev ve iş almaları, taahhüde girmeleri, komisyonculuk ve temsilcilik yapmaları yasaklanmıştır (2531 Sayılı Kanun).

Kanun yolsuzlukların azaltılması açısından önemlidir. Kamu görevlerinden ayrılanların sahip oldukları bilgilerin korunması, kurumların zarara uğratılmaması ve kişilerin bu sebepten ötürü haksız kazanç sağlamasının önlenmesi açısından kanun büyük önem taşımaktadır. Ancak kanundaki bu yasaklamaların doğru ve düzgün bir şekilde

gerçekleştirilmesi önemlidir. Çünkü bu yasaklamaya uymayıp çalışanlar söz konusu olabilir ya da kurumlar yeterince takip edilmeyip bu duruma yol açılabilir. Hem çalışanın hem de kurumun cezalandırılması gereklidir.

3.3.2.4. 3069 Sayılı TBMM Üyeliği ile Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun

3069 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği İle Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun'un 2, 3 ve 4. maddelerinde milletvekillerinin yapamayacakları işler sıralanmış ve bu nedenle oluşacak yolsuzlukların önüne geçilmesi hedeflenmiştir. Kanun gereğince milletvekilleri devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerine ait kuruluşlarda ücret karşılığı iş takipçiliği, komisyonculuk ve müşavirlik yapamazlar. Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlar ile zimmet, ihtilas, irtikâp, kaçakçılık ve döviz suçları gibi devletin maddi çıkarları ile ilgili davalarda devlet aleyhine vekil olmazlar (3069 Sayılı Kanun, md:2,3,4).

Bu kanun özellikle yolsuzlukların önlenmesi konusunda çok gereklidir. Kanun, halk tarafından seçilip, halkı temsil eden vekillerin yolsuzlukta bulunmamaları, etik kurallar çerçevesinde görevlerini yerine getirmesi gerektiğini belirtmektedir.

3.3.2.5. 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu

Kanun kamu çalışanlarının rüşvet ve yolsuzluklarla mücadele amacıyla mal bildirimlerinde bulunmalarına ilişkin usul ve esasları düzenler. Kanun yolsuz ve haksız kazançlara karşı mal edinmelerin kanuna ve genel ahlâka uygunluğunu ispat yükümlülüğü getirmiştir. Böylece gerçekleşmesi muhtemel yolsuzluklara karşı önlem alınmış olmakta ve kamu görevlilerinin dürüstlüğü sağlanmaya çalışılmaktadır (Resmi Gazete(RG), 04.05.1990,S. 20508).

Kanun, kamu çalışanlarını gelirleriyle orantılı olarak edindiği malların haksız kazanç olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılmıştır. Kamu görevlileri kendilerine, eşlerine ve çocuklarına ait taşınmaz malları ve aldığı ücretin 5 misli tutarındaki para ve diğer taşınır mallarını bildirmek zorundadır. Bu bildirimler kamu görevlisinin göreve başladığı zaman verilmelidir. Bunun yanında mal varlığında önemli değişiklik olanlar bir ay içerisinde bu değişiklik ile ilgili bildirimde bulunmak zorundadırlar. Bu bildirimlerin her beş yılda bir yenilenmesi gerekir. Bu bildirimlerden amaç kamu

görevlisinin aldığı ücretle bağdaşmayacak bir mal varlığına sahip olup olmadığını tespit etmektir. Mal varlığı konusunda bildirimde bulunmayan ya da gerçeğe aykırı bildirimde bulunanlar hakkında cezai hükümler uygulanacaktır (3628 Sayılı Kanun).

Kanun tüm kamu çalışanlarını kapsamamaktadır, bu yüzden eleştirilmektedir. Ayrıca mal beyanlarının Resmi Gazete’de yayımlanması gerektiği ve hatta mal beyanını gizleyenlere karşı açılacak mahkeme kararlarının da Resmi Gazete’de yayımlanması önerileri kanunun tekrar gözden geçirilip, gerekli değişikliklerin yapılmasını öngörmektedir. Ancak Kanunun 9. maddesinde mal bildirimlerinin ilgili kişinin dosyasında kalması gerektiği ve bunların içeriği hakkında bilgi verilmesinin yasak olduğundan bahsedilmiştir. 2004 yılında yapılan değişiklikle sadece Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun mal bildirimlerini inceleme yetkisinin olduğu belirtilmiştir. Bu durumun sadece Kamu Görevlileri Etik Kurulu’yla sınırlandırılmaması; Resmi Gazete’de yayımlanması gereklidir. Böylelikle gizlilikten, şeffaflığa güçlü bir adım atılmış olacaktır (Kahraman, 2010: 72).

Akalan’a göre Kanunun 17. maddesinde belirtilen devlet sırlarının açıklanması ve açıklanmasına sebebiyet verme suçunun 3628 sayılı kanunda düzenlenmesinin yanlış olduğu belirtmektedir. Çünkü kanunun amacının yolsuzlukla mücadele ve bununla bağlantılı olarak mal bildiriminde bulunulmasını sağlamak olduğunu, Devlet sırrının açıklanması suçunda doğrudan kamu görevlisinin menfaatinin söz konusu olmadığını ve korunmak istenen hususun da kamunun devlete olan inancının değil, doğrudan devlet güvenliği olduğunu ifade etmektedir (Akalan, 2006: 155).

Özsemerci, 1990 yılında kabul edilen 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu’nun gerek içerik, gerek usul ve gerekse de uygulama açısından oldukça yetersiz olduğunu, bu nedenle uzman hukukçular tarafından daha teknik, anlaşılması ve uygulanması kolay, basit ve esaslı bir kanun hazırlanması gerektiğini, çıkabilecek af kanunlarında bu tür suç cezalarının af edilmemesini gerektiğini de belirtmiştir (Özsemerci, 2003: 95).

Aynı şekilde Yılbaş da, yolsuzluklara karşı alınacak önlemleri sıralarken, mal bildirim yasası için aykırı bildirimde bulunma veya haksız mal edinildiğinin nasıl ortaya çıkarılacağına ilişkin açıklayıcı değişiklikler yapılmasını bunun içinde kapsamının genişletilmesi, malın kaynağını araştırmada açıklayıcı, veriliş süresini kısaltıcı ve

muhteviyatının sürekli incelenmesini sağlayacak yeni düzenlemeler yapılmasını gerekli görmüştür (Yılbaş, 1997: 387).

3.3.2.6. 4208 Sayılı Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesine İlişkin Kanun

Kara paranın aklanması suçu; elde edilen kara paranın elde edenlerce meşruiyet kazandırılması amacıyla değerlendirilmesi, bu yolla elde edildiği bilinen kara paranın başkalarınınca iktisap edilmesi, bulundurulması, elde edenlerce veya başkaları tarafından kullanılması, kaynak veya niteliğinin veya zilyet ya da malikinin değiştirilmesi, gizlenmesi veya sınır ötesi harekete tabi tutulması veya bu hareketin gizlenmesi, yukarıda belirtilen suçların hukuki sonuçlarından failin kaçmasına yardım etmek amacıyla kaynağının veya yerinin değiştirilmesi veya transfer yoluyla aklanması veya kara paranın tespitini engellemeye yönelik fiilleri ifade eder (4208 Sayılı Kanun).

4208 sayılı Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesine Dair Kanun, kara paranın aklanmasını önlemek ve bu alanda mücadele için alınacak tedbirleri belirlemek amacı taşımaktadır (RG, 19.11.1996, S. 22822).

Kanun kara para aklamasını suç saymış ve bunun önlenmesi için de çeşitli yaptırımlar uygulamıştır. Yolsuzlukların en önemli ve en yaygınlarından olan kara paranın aklanması, ülkemizde uzun yıllardır görülmekte ve mücadele etmek için büyük çaba sarf edilmektedir. Kara para aklanma olaylarının saptanmasının zor olmadığı ancak ispatının adli boyutta sıkıntı yarattığı belirtilmektedir. Kanunda ispat yükünün hafifletilmesi şeklinde düzenlemeler yapılabilir. Bu sebepten şüpheli kişilerin telefonlarının dinlenebilmesi ve bu sayede ispat sorunun ortadan kaldırılması etkili olabilir. Medya-polis-hâkim üçlüsünün el ele verip mücadelede birlikte hareket etmesi kara paranın aklanmasıyla mücadelede yardımcı olabilir.

3.3.2.7. 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun

4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, yolsuzluklarla mücadele etmek için görevi nedeniyle suç işleyen kamu görevlilerinin özel bir yargılama usulüne göre yargılanmasını içermektedir. Buna göre kamu görevlisinin yolsuzluk suçu işlediği ihbarını alan Cumhuriyet Savcısı görevlinin

ifadesine başvurmaksızın derhal soruşturma başlatır. Ağır ceza gerektiren suçlara genel hükümler uygulanır (4483 Sayılı Kanun).

Soruşturmaya ilişkin bilgiler saklı tutulmaktadır. Yolsuzluk ve etik dışı davranışlarda bulunan kamu görevlilerinin gerçekleştirdiği suçların ve kendilerine verilen cezaların Resmi Gazete’de yayımlanması yolsuzlukla mücadele konusunda olumlu sonuçlar doğurabilir.

3.3.2.8. 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu

2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu ülkemizde devlet ihalelerinde yaygınlaşan yolsuzlukların engellemek, oluşmasını önlemek amacıyla oluşturulmuştur. Kanun, genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerini düzenler (RG, 10.09.1983, S. 18161).

Kanunun gözden geçirilip, ihalelerin kamuoyuna açık bir şekilde yapılması ayrıca ihale mafyası olarak bilinen ve devlet ihalelerinde önemli ölçüde rol oynayan örgütlenmelerin üstüne gidilmesi gereklidir. Bu amaçla meslek kuruluşlarıyla işbirliği içerisinde hareket edip mafya yöntemleriyle çalışan kişi ve kuruluşların ihalelere girmeleri önenebilir (Şen, 1998: 168).

Aktan kanunda bazı eksiklerin olduğunu belirtmiş ve bu konuda çeşitli öneriler öne sürmüştür. Örneğin; Devlet İhale Kanunu’ndaki çeşitli eksiklikler yüzünden bürokrasinin etkinliğini arttırdığı, bunun içinde yasanın daha açık net şekilde yapılmasını belirtmiştir. Ayrıca ihalelerin şeffaf şekilde yapılması, gizlilikten kaçınılması gerektiğini ve ihalelerin herkese açık yapılmasını söylemiştir. Müteahhitlere ödemelerin zamanında yapılması gerektiği bu şekilde de rüşvetin oluşmasının engelleneceğini ve müteahhitlerin de mali durumlarının iyi analiz edilmesini belirtmiştir (Aktan, 1997: 1053).

3.3.2.9. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun amacı, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının

yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemektir (RG, 22.01.2002, S. 24648).

Kamu İhale Kanunu 2886 sayılı Devlet ihale Kanunu'ndaki yetersizlikler sebebiyle Kanunun korumaya çalıştığı rekabet ortamından uzaklaşılması, kamuda yolsuzlukların izlenmeye başlaması yeni bir kanuni düzenleme yapılması gereğini doğurmuştur. Bayındırlık Bakanlığı'na göre 2886 sayılı Kanun kapsamı dışında yapılan ihaleler önemli bir parasal boyuta ulaşmıştır. Yine belediyelerin kendi kurdukları şirketler eli ile kamusal faaliyetlerini yürütmek istemeleri ve şirketlerin özel hukuk mevzuatı gereğince serbestiye sahip olmaları nedeniyle kamu kaynaklarının şirketlere aktararak denetim dışında kullanılması söz konusu olmuştur. Ama bunlardan da önemlisi Avrupa Birliği'ne geçiş için hazırlık sürecinde bir seri kanun çıkarılırken bu arada kamu ihaleleri ile ilgili düzenlemelerin de gözden geçirilmiş olmasıdır. Kanun AB ve uluslararası ihalelere paralellik göstermesi sebebiyle gerçekleştirilmiştir (Akalan, 2006: 158).

Kanun yolsuzlukların en fazla görüldüğü alanlardan biri olan kamu ihalelerinin gerçekleştirilmesinin daha iyi koşullara bağlanması yönünden sevindiricidir. Kanunla birlikte oluşturulan Kamu İhale Kurulu da ihaleyi yapan idarelerin hukuka aykırı işlemlerine karşı etkili bir denetim mekanizmasıdır. Türk kamu ihale sisteminde yolsuzluklara karşı mücadele eden, şeffaf ve rekabetçi bir ortamın sağlanmasına yardımcı olan Kamu İhale Kanunu yerinde ve önemli bir düzenlemedir.

Sezer'e göre kanunda yetersizlikler bulunmaktadır. Bunlardan bazıları; eksik düzenlemelerin olduğu Devlet İhale Kanunundan da yararlandığını, aslında Kamu İhale Kanunu'nun alanının genişletilmesi, KİT ve BİT'lerinde kanuna dâhil edilmesi, şartnameler için ilan zorunluluğu, Kamu İhale Kurulu kararları için başvurulacak yargı mercileri ve kurul tarafından çözümlenecek şikâyetler için maliyet limiti getirilmelidir (Sezer, 2002: 81).

3.3.2.10. 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

Türkiye' de bilgi edinme hakkı ile ilgili yasal çalışmalar, diğer ülkelerden etkilenecek 1990'lı yılların sonunda başlamıştır. Hemen hemen hiç tartışılmayan ve toplumun gündemine gelmeyen bilgi edinme hakkı, aniden 2003 yılında bir kanun olarak ortaya

çıkıştır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışına taban tabana zıt bir anlayış olarak, yönetim sahnesinde yerini almıştır.

Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanan tasarı, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu olarak TBMM tarafından kabul edilmiş ve 24 Ekim 2003 tarihinde 25269 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır. Kanun 6 ay sonra 24 Nisan 2004 tarih ve 25445 sayılı Resmi Gazete’de de kanunun uygulama yönetmeliği yayınlanmıştır (Kalabalık, 2008: 252).

Bilgi edinme hakkı kanunu yayınlanmadan önce üzerinde çok fazla tartışılmamıştır. Bunun iki temel nedeni vardır, Birincisi toplumsal aktörlerin tasarı üzerinde hem fikir olmalarıdır. İkincisi ise böyle bir hak talebinin toplumun kendi dinamiklerinden açık bir şekilde kaynaklanmamış olmasıdır. BEH toplumun açık talebiyle gündeme gelmemiştir. Daha çok AB süreciyle ilgilidir. Bununla birlikte, kanunun kapsamı ve hakkın kullanımına sağlanan şartlar oldukça tatmin edici boyuttadır (Eken,2005: 102).

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun amacı, Kanununun 1. maddesinde; ‘Bu Kanunun amacı; demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir’ şeklinde açıklanmaktadır. Demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün gereklerinden olan BEH, bireylere daha yakın bir yönetimi, halkın denetimine açıklığı, şeffaflığı sağlama işlevlerinin yanı sıra halkın devlete karşı duyduğu kamu güvenini daha yüksek düzeylere çıkarmada önemli bir rol üstlenmektedir (Hız ve Yılmaz, 2004: 6).

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu uyarınca, bütün kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, bilgi ve belge vermek zorundadır. Kuşkusuz, kamu yönetiminde mevcut, kamu tüzel kişiliğini temsil eden idarenin tamamı ve bağlı, ilgili ve ilişkili bütün kurum ve kuruluşlar bu kapsam içerisindedir.

Ancak, yasadaki bu düzenlemeye karşın, yasanın uygulanmasına ilişkin yönetmelikle kapsam sınırlandırılarak, yasama ve yargı organları ile köyler kapsam dışında tutulmuştur. Bunun dışında bakanlıklar, bakanlıklara bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşlar, belediyeler, mahalli idareler ve bunların bağlı ve ilgili kuruluşları ile birlik veya şirketleri, TC. Merkez Bankası, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası (İMKB) ve üniversiteler de dâhil olmak üzere kamu tüzel kişiliğine sahip olan enstitü, teşebbüs,

teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları “Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türkiye Barolar Birliği gibi”, bilgi ve belge vermek zorundadırlar. Bilgi edinme başvurusunun yapılacağı kurumun, istenen bilgi veya belgeyi elinde bulunduran veya görevi gereği elinde bulundurması gereken kurum olması gerekmektedir. Bireylerin hak ve menfaatlerini etkileyen personel sorunları ile ilgili bir bilginin isteneceği yer doğaldır ki, personel hakkında bilgi veya belgelerin bulunduğu kurum olmalıdır (Eken, 2005: 105).

Ancak, yanlışlıkla, talep edilen bilgi veya belgenin bulunduğu kuruma değil de, bu bilgi veya belgenin bulunmadığı kuruma başvuruda bulunmuş olması durumunda, başvuru yapılan kurumca, başvuru dilekçesinin, talep edilen bilgi veya belgeyi elinde bulunduran kuruma gönderilmesi ve başvuru sahibine de bu durumun yazılı olarak bildirilmesi zorunluluğu getirilmiştir.

Bilgi edinme başvurusu, başvuru kurum ve kuruluşların ellerinde bulunan veya görevleri gereği bulunması gereken bilgi veya belgelere ilişkin olmalıdır. Talep edilen bilgi veya belgenin, ayrı veya özel bir çalışma, araştırma, inceleme veya analiz neticesinde oluşturulabilecek türden bir bilgi veya belge olması durumunda, bilgi edinme başvurusuna kurumun olumsuz cevap verebileceği kabul edilmiştir. Bu durumda, bilgi edinme başvurusuna konu olup idarece verilmesi zorunlu bilgi ve belgelerin, ayrı veya özel bir çalışma, araştırma, inceleme ya da analiz neticesinde oluşturulabilecek bir bilgi veya belge olmaması gerekmektedir (Eken, 2005: 105).

Bilgi edinme hakkından gerçek ve tüzel kişiler yararlanabilecektir. Bilgi edinme hakkı sadece vatandaşlarla sınırlandırılmamış, Türkiye’de ikamet eden yabancı gerçek kişiler ile Türkiye’de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişiler de bu haktan yararlanacaktır. Türk vatandaşları ile Türk hukukuna göre kurulmuş tüzel kişilere, bilgi edinme hakkının kullandırılmasında hiçbir koşul getirilmemiştir. Türkiye’de ikamet eden yabancı gerçek kişiler ile Türkiye’de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişilerin bu haktan yararlanması ise iki koşula bağlanmıştır. Uluslararası hukukun gereği olan “karşılıklılık ilkesi” uyarınca, Türk vatandaşlarına ya da Türk hukukuna göre kurulmuş olup, faaliyette bulunan tüzel kişilere, ülkemizde yaşayan yabancıların vatandaşı olduğu ülkenin ya da ülkemizde faaliyette bulunan yabancı tüzel kişilerin kendi ülkelerinin de bilgi edinme

hakkını tanımış olması koşuludur. Bilgi edinme hakkı kapsamında talep edilecek bilginin, gerçek kişilerin kendileriyle ilgili olması, tüzel kişilerin ise istenen bilginin faaliyet alanlarıyla ilgili bulunması zorunluluğudur (Hız ve Yılmaz, 2004: 67).

Bilgi edinme başvurularının, kurum ve kuruluşlardaki bilgi edinme birimlerine yapılması gerekir. Ancak, bilgi edinme istemlerine ilişkin başvuruların mutlaka, bilgi istenen kurum ya da kuruluşun genel müdürlüğüne veya bakanlık merkezine yapılması gerekmemektedir. Merkezi idarenin taşra teşkilatında bulunan bilgi veya belgelere ilişkin başvurularını, valilik veya kaymakamlıklardaki “bilgi edinme yetkililerine” veya taşra teşkilatında bulunan ilgili birimlere yapılması yeterlidir (Kalabalık, 2008: 253).

Özellikle bilinmelidir ki, talep edilen bilgi veya belgelerin niçin, hangi amaçla istendiğinin ve nerede kullanılacağına belirtilmesine gerek yoktur. Bilgi isteme amacıyla, kamu kurumuna başvuruda bulunan bir kişi, kural olarak, ad ve soyadı, imza, oturma yeri veya iş adresini içeren dilekçeyle, istenen bilgi veya belgenin bulunduğu kurum veya kuruluşa talepte bulunacaktır. Tüzel kişiler ise tüzel kişinin unvanı ve adresi ile yetkili kişinin imzasını ve yetki belgesini içeren dilekçeyle başvurabilecektir. Dilekçede, istenen bilgi veya belgeler açık ve ayrıntılı olarak belirtilerek, istenen bilgi veya belgenin konusu, varsa tarihi, sayısı ve kurum veya kuruluşun hangi biriminden istendiği ve ihtiyaç duyulan diğer hususların da dilekçede gösterilmesi gerekir (Eken, 2005: 141).

Yönetim ne kadar şeffaf olursa, yozlaşma kendisine kamu yönetimi içinde o kadar az yer bulabilecektir. Bilgi Edinme Kanunu bu açıdan büyük önem taşımaktadır.

3.3.2.11. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu AB’ye uyum kapsamında çıkartılmıştır. Amacı hesap verilebilirliği arttırmak ve bu şekilde yolsuzluklara karşı mücadele etmektir. Bu Kanun, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını,

uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemeyi gerçekleştirmek için oluşturulmuştur (RG, 24.12.2003, S. 25326).

Kanunun getirdiği yeni mali anlayış çerçevesinde bütçede sağlanacak olan birlik ve kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılması, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik anlayışı ve son olarak sürekli işleyen bir denetim ile yolsuzlukların önüne geçilmesi hedeflenmiş, kamu yönetiminde önemli bir reform gerçekleştirilmiştir.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu ön plana çıkartarak devlet tarafından gerçekleştirilen harcamaların tek bir bütçe adı altında toplanmasını sağlamıştır. Ancak bu yapılan düzenlemelere rağmen kamuda, bütçe dışı fonlar, döner sermaye ve görev zararları gibi bütçe dışı harcamalar halen daha söz konusudur. Bu durumun engellenmesi için, bütün harcamaların bütçe içerisinde toplanması ve sıkı bir denetimden geçirilmesine ihtiyaç vardır (Çaha, 2009: 131).

3.3.3. İhbarcılık

İngilizcede ıslık çalma anlamına gelen whistleblowing kavramının kökeninde, bir İngiliz polisinin suç işleme eğiliminde olan bir kişinin uyarılması amacıyla ıslık çalması anlamı yer almaktadır. Bu kavramın Türkçe karşılığı ise ihbarcılıktır. (Aktan, 2008:1).

İhbarcılık, kurumlarda yasa dışı ve etik değerlere uygun olmayan davranış ve eylemlerin, kurum içinde ya da kurum dışında başka kişilere veya kurumlara zarar vermemesi için, bilgi sahibi kişiler (çalışanlar, paydaşlar) tarafından, sorunları çözme güç ve yetkisine sahip, kurum içindeki ve kurum dışındaki otoritelere bildirmesi şeklinde tanımlanır. (Aktan, 2008: 1).

Daha ayrıntılı ve kapsamlı bir tanımlamada da ihbarcılık:

- İddia edilen bir suçu (sahtekârlık, hırsızlık, v.s), ayrımcılığı (ırk, din, milliyet, cinsiyet v.b) veya misillemeyi,
- Bir yasaya, bir düzenlemeye, bir devlet politikasına, ahlaki değerlere, etik kurallara ve terbiyeye aykırı oluşumu,
- Özellikle de toplumun sağlığını ve güvenliğini tehlikeye sokan hususları, açığa çıkarmak ya da şikâyet etmek amacıyla yapılan bir davranıştır ve bir kamu

kuruluşundaki ya da özel sektördeki bir kişiyle, kurumla veya örgütle yapılan sözlü ya da yazılı iletişimidir (Gerçek, 2005: 30).

Kısaca işletmedeki ahlaksız, yasadışı ve gayrimeşru bir duruma katılmayı reddetme davranışı olup, işveren kişi veya kuruluşun bu konudaki davranışını değiştirebilmeyi amaçlayan inancı kapsar.

Kavramın kullanımına yüklenen Türkçe anlamlar ise;

- Etik sorunların ele verilmesi (Gerçek, 2005: 29).
- Çalışanın işyerindeki suiistimalleri ya da kanun dışı faaliyetleri açığa çıkarmasıdır (Aydın, 2002-2003:81).
- Organizasyonlarda etik olmayan yanlış uygulamalara karşı, sivil erdem, ahlaki tepki ve vicdani ret davranışı (Aktan, 2008: 1).

İhbarcılık, bazen bireyin yüksek etik değerlere bağlılığının sonucu oluşan kişisel nedenlerle, bazen iyi yerleşmemiş kurum kültürü ve yetersiz kurumsal bağlılık sonucu oluşan organizasyon el nedenlerle veya kişilerarası çatışmalar, kıskançlıklar gibi durumsal nedenlerle açığa çıkmaktadır (Aktan, 2008: 3).

İhbarcı, etik sorunun çözümü konusunda kurumsal imkânların tükendiği noktada son çare olarak, kendisine toplumsal ya da kurumsal sözleşmeleri temel alarak, ortak adalet anlayışını gerçekleştirmek üzere, kurumdaki etik sorunu dışa vurur. Bu yola ancak kurum içinde sonuç getirecek yasal yollar denenip tüketildikten sonra başvurulur. Whistleblower bu eylemiyle, var olan kurumsal düzenin (yapının) temel ilkelerine ya da kurumsal sözleşmeye doğrudan bir itirazda bulunmaz. Tersine, bu temel anlaşmaların (sözleşmelerin) ilkelerinin çiğnenmesinden duyduğu kaygıyı dile getirmek için bu yola başvurur. Bu yönüyle whistleblowing kurumsal gizliliğe aykırı fakat meşru bir eylemdir (Arendt, Çev. Coşar, 2000: 10).

İhbarcı, sahip olduğu bilgiyi doğrudan üstleriyle paylaşmak suretiyle (internal whistleblowing-içsel ihbarcılık) kullanabileceği gibi, diğer kişi ve kurumlarla paylaşarak (external whistleblowing-dışsal ihbarcılık) da açığa çıkarabilir. Örneğin, dış siyasal otoriteleri, yetkili kamu kurumları ya da medya kuruluşları gibi... Bu süreçte etik sorunun ele verilmesi için kişiye zorlama yapılmaz. Bu eylem tamamen gönüllülüğü ve vicdani reddi|| esas olarak gerçekleştirilir (Aktan, 2008: 3). Etik sorunu

ele veren kişi polis, savcılık ya da medya gibi kurumlara ismini kullanarak bilgi verebileceği gibi, ismini gizleyerek, imzasız mektuplar, kendini tanıtmadan edilen telefonlar, web siteleri ve elektronik posta mesajları ile de enformasyon sağlayabilir (Gerçek, 2005: 32).

Etik sorunun kamuoyuna duyurulması, kamuoyuna yapılan bir çağrı, gönderilen bir mesajdır. Bu çağrı toplumda kamusal (ortak) bir adalet anlayışının varlığını temel alır. Bu anlayışın temel ilkelerinin, kurumlarda uzun dönem devam eden kasıtlı ihlali, ya teslimiyete ya da başkaldırıya yol açar. Bu eylem, az ya da çok adil olduğu varsayılan kurumsal ilişkiler sistemine karşı değil, tek tek haksızlıklara karşı yapılır. Yani kurumsal sistemin tümüne yönelik bir karşı çıkış söz konusu değildir. Kurumsal sistemin genel anlamda adaletli olduğu varsayılır. Düşünsel düzeyde örtüşme değil, kısmi bir çakışma söz konusudur. Kurum içinde yasal yollarla sonuç alınamayan her durumda dışsal whistleblowing'e başvurulmaz. Böylesi bir davranışa ancak ciddi haksızlıklara, daha da ötesi diğer haksızlıkların bertaraf edilmesinin önünde engel teşkil eden haksızlıklara karşı başvurulur. Aksi takdirde bu durum whistleblowing eylemini işlevsiz hale getirecek, katılanların inandırıcılığını azaltacaktır (Arendt, Çev. Coşar, 2000: 15).

İhbarcı için ancak aşğıdaki unsurlar gerçekleşmişse, etik sorunu ele verme girişimi meşru olarak kabul edilebilir:

- Zorunluluk duymak: Etik sorun, çok önemli bir toplumsal zarara yol açabilir ve bu durumun yarattığı toplumsal maliyet çok yüksek olabilir.
- Konuyla yakından ilgili olmak: İhbarcı güvenilir bilgi ve belgelere ve gerçekçi bir değerlendirme yapabilecek düzeyde mesleki yetkinliğe sahipse, etik sorun hakkında gerekli enformasyonu açığa çıkarabilecektir.
- Etik sorunu açığa çıkarabilecek olanaklara ve yeteneğe sahip olmak: Whistleblower'ın etik dışı uygulamayı durdurabilecek bir başarı şansının olması gerekir.
- Gelinen noktayı son çare olarak görmek (Aktan, 2008: 7).

Yozlaşma ile mücadelede farklı bir yol olan whistleblowing, toplumda bazı kesimler tarafından çok ciddi bir şekilde eleştirilmektedir. Türk Toplumunun geleneksel özellikleri bu duruma; “gammazcılık, ispiyonculuk” gibi kavramlar yakıştırmaktadır

Bu olgunun işletilebilmesi için önce toplumun, hiçbir yanlışlığın gizli kalmaması gerektiği anlayışını benimsemesi gerekmektedir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Yozlaşma olgusu çağın en çok tartışılan problemlerinden biridir. Araştırıldığında yozlaşmaya bağlı problemlerin aslında insanlık tarihi kadar eski olduğu ortaya çıkmaktadır. İnsanoğlu her devirde, bu ahlaki çöküntüler sonrasında meydana çıkan yolsuzlukları fark etmiş ve çözüm yolları aramıştır. Yapılmış olan araştırmalar ışığında batı uygarlığının temel taşı sayılan Antik Yunan döneminde dahi maddesel içerikli bir yolsuzluk olan rüşvete dair düzenlemeler görülmektedir. Daha yakın bir tarihte Osmanlı İmparatorluğu incelendiğinde ise; yozlaşmaya bağlı yolsuzlukların çok ciddiye alındığı ve özellikle rüşvetle mücadele için çok fazla çaba harcandığı görülmektedir.

Yozlaşma, sadece kamu yönetimi ile sınırlı kalmamakta ve hayatın her alanında ortaya çıkmaktadır. Fakat çalışmanın sınırları açısından burada genel anlamda kamu yönetimindeki yozlaşma ve sonuçlarından bahsedilmiştir.

Kamu yönetiminde yozlaşma olgusu, yolsuzluklar olarak ortaya çıkmaktadır. Bu yolsuzluklar basit bir sınıflandırma ile maddesel içerikli ve maddesel içerikli olmayan yolsuzluklar olarak ikiye ayrılabilir. Maddesel içerikli yolsuzluklardan şüphesiz en meşhuru rüşvettir. Tarihsel olarak yolsuzluklar incelendiğinde en eski ve net kaynaklar hep rüşvet hakkındadır. Herhalde kamuoyuna da sorulsa bir yolsuzluk biçimi söyler misiniz diye; alınacak ilk cevap rüşvettir. Tabi tek yolsuzluk türü rüşvet değildir. Maddesel içerikli olarak zimmet ve irtikâp, maddesel içerikli olmayan yolsuzlulardan ise; kayırmacılık, oy ticareti ve lobicilik oldukça fazla görülen yolsuzluk türleridir.

Görülen bu yolsuzluklar kamu yönetiminin etkinliği önünde çok büyük bir engel teşkil etmektedir. Kamu yönetiminde gerekli verimlilik sağlanamayınca da devlet ciddi sosyo-ekonomik sorunlarla karşılaşmaktadır. Bir yandan rasyonaliteden uzak bir şekilde kullanılan kamu kaynakları devleti zarara uğratmakta, diğer yandan ise bunu gören vatandaş devlete olan güvenini yavaş yavaş kaybetmektedir. Devlet ile vatandaş arasında yaşanan bu güven bunalımı her iki tarafı da derinden etkilemektedir. Çünkü refah ve huzurun yolu birlik ve beraberlikten geçer. Ama güven ortamının olmadığı bir yerde birlik ve beraberlikten söz etmek bile güçtür.

Devlet bir bütündür. Bir vatandaş her hangi bir memurun bir yolsuzluğuna tanık olduğunda bunu şahsi olarak algılamaz; bunu önce o memurun çalıştığı kuruma mal

eder, sonrada tüm kamu yönetimini bundan sorumlu tutar. Bu sefer devlete inancını kaybeden vatandaş, yasalara uymamaya başlar. Bunun en tipik örneği vergi kaçırmadır. Vatandaşa göre devletin malından bazıları haksız olarak faydalanmaktadır ve onun hakkı gasp edilmektedir. Hakkını aramanın yolunu, kendince çeşitli yükümlülüklerden kaçınarak bulan vatandaş da ciddi bir yozlaşmanın içinde kalmış demektir. Unutulmamalıdır ki iki yanlış bir doğru etmez.

Her ne kadar yolsuzlukların bazı olumlu etkilerinin olduğu savunan görüşler olsa da genel kanı, yolsuzlukların mücadele edilmesi gereken bir düşman olduğu yönündedir. Peki, yolsuzluklarla nasıl mücadele edilecektir. Bu oldukça tartışmalı bir konudur. Hemen hemen her ülkenin mevzuatında, bu konuda düzenlemeler bolca bulunur. Ama sadece yasal düzenlemeler tek başına yeterli değildir. Çünkü tek başına yasa sadece yazılı bir kâğıt parçasından ibarettir. Önemli olan bu yasaların inanç içinde, gerçekten ve gerektiği gibi uygulanabilmesidir.

Yasal düzenlemelerin gerektiği gibi uygulanmasının tek koşulu ise etik davranışın geliştirilmesidir. Eğer etik davranış geliştirilirse çoğu zaman yasalara bile gerek kalmayacaktır, çünkü birey neyin doğru neyin yanlış olduğunu kendiliğinden belirleyecek ve yanlış yapmamak için elinden geleni yapacaktır.

Ülkemizde etik davranışı geliştirebilmek için yasal düzenlemeler mevcuttur. Bu yasal düzenlemelerin daha etkili olabilmesi için 2004 yılında 5176 Sayılı Kanun ile Kamu görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. Etik kurulu, görevine başladığı günden bu yana çalışmalarına aralıksız devam etmektedir. Bir yandan yetkisi dâhilindeki kuruluşlarla ilgili yapılan başvuruları karara bağlarken, öte yandan seminerler ve çeşitli eğitim programlarıyla, kamu personeline etik davranış eğitimi vermektedir. Başvuruların karara bağlanması da şüphesiz önemli bir etkidir ama asıl olan yolsuzluğu yaptırıma bağlamak değil, yolsuzluğu tamamen önlemektir.

Kanımsa ülkemizde son yıllarda yolsuzlukla mücadele konusunda oldukça önemli bir seviyede yol alınmış da olsa, halen yetersiz olan noktalar vardır. Hayat bir bütündür, etik davranış eğitiminin sadece kamu görevinde bulunanlara verilmesi yeterli değildir. Bu konuda eğer bireyler daha çocuk yaşta bu felsefeyi benimserlerse gerçekten yararlı olacaktır. Çünkü bireyin kişiliği çocukluğunda gelişmektedir. Kişi eğer belirli bir yaşa kadar etik anlayıştan uzak yetişirse; bu değerleri ileride benimsemesi çok daha güç

olacaktır. Bu yüzden etik eğitimi kamu personeli ile sınırlı kalmamalı ve ilkokul seviyesine kadar indirilmelidir. Tabi ki bu noktada bu eğitimi verebilecek kalifiye elaman ihtiyacı doğacaktır, bu noktada da Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na önemli görevler düşmektedir. Bu durumda kurulun yetki ve imkânlarının arttırılması yerinde olacaktır.

KAYNAKÇA

- AKALAN, Abdullah, Recai, (2006), *Türk Kamu Hizmetinde İyi Yönetim ve Yolsuzlukla Mücadele*, Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- AKBULUT, Berrin, Bozdoğan, (2000), “Rüşvet Suçları”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Milenyum Armağanı, C. 8.
- AKGÜN, Sevgi, (2007), *Yönetim Etiği Açısından Seçilmiş Ülke Uygulamaları Işığında Türkiye Örneği*, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- AKTAN, Coşkun Can, (2006), “Organizasyonlarda Yanlış Uygulamalara Karşı Sivil Bir Erdem, Ahlaki Tepki ve Vicdani Ret Davranışı: Whistleblowing”, *Mercek Dergisi*, Ekim Sayısı.
- AKTAN, Coşkun, Can, (2002), *Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri*, Ankara Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Ankara.
- AKTAN, Coşkun Can, (1997), *Siyasal Yozlaşmanın Önlenmesine Yönelik Çözüm Önerileri*, Yeni Türkiye Ansiklopedisi, 2. Sayı, Ankara.
- AKTAN, Coşkun, Can, (1994), *Siyasal Yozlaşmanın Önlenmesine Yönelik Çözüm Önerileri*, Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu, Ankara, 45-46.
- AKTAN, Coşkun Can, (1992), *Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi, 1980-1990 Türkiye Deneyimi*, İstanbul, Afa Yayıncılık.
- AL, Hamza, (2007), *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Vadi yayınları, 2. Baskı, Ankara.
- ALPTEKİN, Seda, Işık, (2008), *Türk Hukukunda ve Uluslararası Boyutta Rüşvet Suçu*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- ANAYURT, Ömer, (2004), *Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları*, Seçkin Yayınları, 5. Baskı, Ankara.
- ARAP, İbrahim, Levent Yılmaz, (2005), *Yeni kavramlarla Yeni Yönetim Modeli: Kamu Görevlileri Etik Kurulu*, 2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu 18-19 Kasım 2005 Bildiriler Kitabı, Bilge Matbaacılık, Sakarya.

- ARİSTOTELES, Çev., Saffet Babür, (1993), *Nikomakhos' a Etik*, Araç Yayınları, Ankara.
- ARTUK, M. Emin, Ahmet Gökçen, A. Caner Yenidünya, (2005), *5237 Sayılı Kanuna Göre Hazırlanmış Ceza Hukuku Özel Hükümler*, 6. Baskı, Ankara.
- AVSALLI, Hüseyin, (2006), *Zimmet Suçu*, Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- AYDIN, İnanet, (2002), *Yönetsel Mesleki ve Örgütsel Etik*, Pegem Yayınları, 3. Baskı, Ankara.
- AYDIN, Mehmet, Akif, (2005), *Türk Hukuk Tarihi*, Beta Yayınları, İstanbul.
- AYDIN, Ufuk, (2003), “İş Hukuku Açısından İşçinin Bilgi Uçurması (Whistleblowing)”, *Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:2, Sayı:2.
- BAŞARAN, Ethem, İbrahim, (1992), *Yönetimde İnsan İlişkileri*, Gül Yayınevi, Ankara.
- BAYAR, Yavuz, (1979), “Türk Kamu Yönetiminde Rüşvet”, *Amme İdaresi Dergisi*, XII, 3, 39-40
- BERKMAN, A.Ümit, (2009), *Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet*, TODAİE Yayınları, Ankara
- BİLMEN, Ömer, Nasuhi, (1952), *Hukuk-i İslamiyye ve Istılahat-ı Fıkhiyye Kamusu*, İstanbul.
- BODUR, Sait, (2004), *Kamu Yönetiminde Etik ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanun Tasarısı*, TODAİE Proje Ödevi, Ankara.
- CEM, İsmail, (2009), *Türkiye' de Geri Kalmışlığın Tarihi*, İş Bankası Yayınları, İstanbul.
- CEVİZCİ, Ahmet, (2002), *Etiğe Giriş*, Paradigma Yayınları, 1. Baskı İstanbul.
- ÇAHA, Havva, (2009), “Türkiye' de Yolsuzluk: Yapısal Boyutlar ve Uygulama”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:12, Sayı:1.

- ÇAHA, Ömer,(2000), *Sivil Toplum Temel Yaklaşımlar ve Kavramlar*, Gendaş Kültür Yayınları, İstanbul.
- ÇALIŞIRLAR, Aziz, (1983), *Ansiklopedik Kültür Sözlüğü*, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul.
- ÇULPAN, Refik, (1980), “Bürokratik Sistemin Yozlaşması”, *Amme İdaresi Dergisi*, XIII, 2,(Haziran, 1980), 31-45.
- DONAY, Süheyl, (1968), “Türk Hukukunda Zimmet”, *Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi*, S:3, İstanbul.
- DONAY, Süheyl, Mahmut Kaşıkçı, (2005), *En Son Değişikliklerle Açıklamalı ve Karşılaştırmalı Türk Ceza Kanunu*, 1. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.
- DURSUN, Davut (2004), *Siyaset Bilimi*, 2. Baskı Beta Yayınları, İstanbul
- EKEN, Musa, (2005), *Yönetimde Şeffaflık*, Sakarya Kitapevi, Sakarya.
- EREM, Faruk, (1952), “Zimmet ve İhtilas Cürümleri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 14, Sayı 1-4, Ankara.
- EREN, Erol, (2001), *Yönetim ve Organizasyon*, Beta Yayınları, İstanbul.
- ERGUN, Turgay,(1978), “Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, XI, 24.
- Eryılmaz, Bilal, (2004), *Kamu yönetimi*, Erkam matbaası, İstanbul
- ERYILMAZ, Bilal, (2008), “Yolsuzluklarla Mücadelede Etik Projesi”, www.etik.gov.tr/duyurular/bilaleryilmazkonuşmametni/pdf.
- Eryılmaz, Bilal,(2004), *Bürokrasi ve Siyaset*, Alfa yayıncılık. 2. Baskı, İstanbul
- GERÇEK, Hasan, (2005), “Mühendislikte Etik Sorunların Ele Verilmesi”, *Madencilik Dergisi*, Cilt:44, Sayı:4.
- GÖKÇEN, Ahmet, (1989), *Tanzimat Dönemi Ceza Kanunları ve Bu Kanunlardaki Ceza Müeyyideleri*, İstanbul.

- GÖZLER, Kemal, (2004), *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınevi, 2. Baskı, Bursa.
- GÜRBÜZ, Raşit, (2006), *Türk Ceza Hukuku'nda Rüşvet Suçu*, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- GÜRELLİ, Nevzat. (1954), *İrtikap ve Rüşvet Cürümleri*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi.
- HASANOĞLU, Mürteza, Ziya Aliyev, (2007), *Yönetimde Yolsuzluk ve Mücadele Stratejileri*, 1. Baskı, Nobel Yayınları, Ankara.
- Hız, Yüksel, Yılmaz Zekeriya, (2004), *Bilgi Edinme ve Dilekçe Hakkı*, Seçkin Yayınları, Ankara
- <http://www.tdkteim.gov.tr/bts/>
- <http://www.etik.gov.tr>.
- <http://www.tdkteim.gov.tr/bts/>
- <http://www.tuik.gov.tr>
- http://www.wikipedia.org/wiki/Political_Corruption/
- İZVEREN, Adil, (1980), *Toplumsal Törebilim, (Sosyal Ahlak)*, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Bilim Dizisi 1, Yayın no:30, Ankara.
- KAHRAMAN, Seden, (2010), *Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzlukla Mücadelede Hukuki ve İdari Düzenlemelerin Etkisi*, Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- KANT, Immanuel, Ethica, Çev. Oğuz Özgül, (2003), *Etik Üzerine Dersler*, Pencere Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.
- KAPANİ, Munci, (2000), *Politika Bilimine Giriş*, Bilgi Yayınevi, 12, baskı Ankara
- KARACA, Defne, (2005), “5237 Sayılı Kanuna Göre Zimmet ve İrtikap Suçları”, *Gümrük Dünyası Dergisi*, Sayı:46.

- KARADELİ, Vedat, (1984), “Devlet Aleyhine İşlenen Suçlar Zimmet, İrtikâp, Görevi Kötüye Kullanma”, *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı 1984/4, Ankara.
- KAZANCI, Metin, (2003), “Kırtasiyecilik ve Kamu Yönetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 36 Sayı 2 Haziran, s.1-16
- KILAVUZ, Raci, (2003), *Kamu Yönetiminde Etik Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- KILIÇ, Memnun, (2006), *5237 Sayılı TCK’ da Rüşvet Suçu*, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- KIŞLALI, Ahmet, Taner, (1998), *Geri Kalmış Ülke Sistemleri*, Ahmet Taner Kışlalı, Siyasal Sistemler, İmge Kitapevi, 4. Baskı, Ankara.
- KOÇYİĞİT, Talat, İsmail Cerrahoğlu, (1984), *Kur’an-ı Kerim Meal ve Tefsiri*, Ankara.
- KORKMAZ, E, B. Baloğlu, B.Yılmaz, M.Çak, (2001), *Türkiye’ de Yolsuzluğun Sosyo-Ekonomik Nedenleri Etkileri Ve Çözüm Önerileri*, İTO Yayınları, 2001-35, İstanbul.
- KÖPRÜ, Burcu, (2007), *Türk Kamu Yönetiminde Etik Değerlerden Sapma ve Yönetimsel Yozlaşma*, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- MUMCU, Ahmet, (2005), Tarih İçindeki Genel Gelişimiyle Birlikte Osmanlı Devletinde Rüşvet, İnkılâp Kitap evi, İstanbul, 3. Baskı.
- OKANDAN, Recai, Galip, (1968), *Amme Hukukumuzun Ana Hatları*, İstanbul.
- ÖNDER, Ayhan, (1994), *Türk Ceza Hukuku Özel Hükümler*, 4. Baskı İstanbul.
- ÖZEK, A., H. Kahraman, A. Turgut, M. Çağrı, İ. Dönmez, , S. Gümüş, (1993), *Kur’an-ı Kerim ve Açıklamalı Meali*, 2. Baskı, Ankara.
- ÖZEK, Çetin, (1961), “Türk Hukukunda Memurların Muhakemesi”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:26, İstanbul.
- ÖZER, Mehmet, Akif, (2000), “Türkiye’de Kamu Bürokrasisi ve Yozlaşma”, *Sayıştay Dergisi*, Ankara.

- ÖZSEMERÇİ, Kemal, (2003), *Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri*, 1. Baskı, Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü, Ankara.
- ÖZSOYLU, Ahmet, Fazıl, (1999), *Yeraltı Ekonomisi*, Akçağ Yayınları, Ankara.
- PEHLİVAN, İnayet, (1998), *Yönetimsel Mesleki ve Örgütsel Etik*, Pegem Yayınları, Ankara.
- PEKTAŞ, Alperen, (2006), *Türk Ceza Hukukunda İrtikâp Suçu*, Yüksek Lisans Tezi Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- PIEPPER, Annemarie, (1999), *Etiğe Giriş*, Çev.V. Atayman, G. Sezer, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- Resmi Gazete*, 04.05.1990, S. 20508.
- Resmi Gazete*, 10.09.1983, S. 18161.
- SANAL, Recep, (2000), “Kamu Kaynaklarını Eriten Yolsuzluk Olaylarının Hukuk Zemininde Önlenmesi Olanakları”, *Maliye Dergisi*, 135,47-56.
- SAVAŞ, Vural, Sadık Mollamahmutoğlu, (1999), *Türk Ceza Kanununun Yorumu*, Cilt:2, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- SAYLAN, Gencay, (1997), “Toplumsal Değişme, Yönetimsel Bozulma ve Yolsuzluk”, *Amme İdaresi Dergisi*, VIII, 4, 85.
- SEZER, Yasin, (2002), “Kamu İhale Kanunu: Şeffaflık ve Rekabet”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:35, Sayı:4.
- SOYSAL, Mümtaz, (1993), *Erdem Sisteme Yönelik Davranıştır*, Editör: Türker Alkan, Siyasal Ahlak ve Siyasal Ahlaksızlık, Bilgi Yayınları, Ankara.
- ŞEN, Mustafa Lütfi, (1998), *Yönetimde Yozlaşmanın Önlenmesinde Yönetimsel Etik Yaklaşımı*, Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, Sakarya.
- ŞENTÜRK, Ömer, Faruk, (1996), *İslam Hukukunda Rüşvet*, Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

- TOPÇUOĞLU, Alper, (1977), “Devlete Bağımlı Çalışanlar ve Ücretler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Aralık 1977, 32-31.
- TOROSLU, Nevzat, (2005a), *Ceza Hukuku Genel Kısım*, 8. Baskı, Savaş Yayınları, Ankara.
- TOROSLU, Nevzat, (2005b), *Ceza Hukuku Özel Kısım*, 1. Baskı, Savaş Yayınları, Ankara.
- TUTUM, Cahit, (1976), “Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık”, *Amme İdaresi Dergisi*, IX, 31.
- TUZCUOĞLU, Ferruh, (2003), *Metropolitan Yönetim*, Sakarya Kitapevi.
- ÜZÜLMEZ, İlhan, (2005), “Yeni Türk Ceza Kanunu’nda Zimmet Suçu”, *Hukuki Perspektifler Dergisi*, S:5, Aralık.
- Weber, Max, (1998), *Sosyoloji Yazıları*, Çev. Parla Taha, İletişim Yayınları, İstanbul
- <http://www.tdkteim.gov.tr/bts/>
- <http://www.etik.gov.tr>.
- <http://www.tdkteim.gov.tr/bts/>
- <http://www.tuik.gov.tr>
- http://www.wikipedia.org/wiki/Political_Corruption/
- YAZIR, Mehmet, Hamdi, (1979), *Hak Dili Kur’an Dili*, İstanbul
- YILBAŞ, Mahmut, (1997), *Kamuda Yozlaşma*, Yeni Türkiye Ansiklopedisi, 1. Sayı, Ankara.
- YILDIRIM, Kemal, İbrahim Bakırtaş, Rasim Yılmaz, (2005), *Makro İktisada Giriş*, Ekin Kitapevi Yayınları, Bursa.
- YILMAZ, Ejder, (2005), *Hukuk Sözlüğü*, Yetkin Yayınevi, Ankara.
- YÜKSEL, Cüneyt, (2005), *Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu yönetiminde Etik*, TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi, Cilt 1, İstanbul.

YÜKSEL, Cüneyt, (2005), *Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu yönetiminde Etik*, TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi, Cilt 2, İstanbul.

2531 Sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapmayacakları İşler Hakkındaki Kanun.

3069 Sayılı TBMM Üyeliği İle Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun.

3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu.

3679 Sayılı Türk Ceza Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun.

4208 Sayılı Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesine Dair Kanun.

4483 Sayılı Memurların ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanmasına Dair Kanun.

5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu.

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu

ÖZGEÇMİŞ

İstanbulu bir ailenin üçüncü ve son çocuğu olan Okan Öztutkan, 18 Nisan 1986 tarihinde İstanbul Üsküdar'da doğdu. İlkokulu Eczacıbaşı İlköğretim Okulunda tamamlayan Öztutkan, ortaokul ve liseyi İstanbul Köy Hizmetleri Anadolu Lisesi'nde bitirdi. 2004 yılında ortaöğrenimini tamamladı ve aynı yıl Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesine kaydolarak 2008 yılında lisans eğitimini tamamladı. Yine aynı yıl Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalında yüksek lisans eğitimine başladı ve bu eğitimi halen devam etmektedir.