



Kamu Görevlisinin Etik Sorumluluğu^(*)

Ethical Responsibility of Public Officials

Dr. Öğr. Üyesi Ömer Faruk EROL^(**)

Öz

Türk hukukunda kamu görevlisinin etik sorumluluğuna dair etik ilkelerin kodifiye edilebilmesi ve idarede bu ilkelerin yeknesak bir şekilde uygulanabilmesini sağlamak amacıyla Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (KGEKKHK) *Resmî Gazete* 25486 (8 Haziran 2004), Kanun No. 5176 çıkartılmıştır. Bu kanun ile, kamu görevlilerinin uyması gereken etik davranış ilkeleri belirlenmiş ve uygulamayı gözetmesi amacıyla Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esasları düzenlenmiştir. Kamu görevlilerinin etik sorumluluğuna ilişkin gerçekleştirilen bu yasal düzenleme neticesinde müstakil bir etik sorumluluk rejimi ortaya çıkmıştır. Kamu görevlisinin disiplin hukukuna dair yasal düzenlemeler de göz önüne alındığında etik sorumluluk ile disiplin hukuku arasındaki ilişkiye dair bir takım eksiklikler ve yeni düzenleme ihtiyaçları ortaya çıkmıştır. Bu çalışma kapsamında, etik sorumlulukta kademelenme ve müeyyide eksikliği olarak formüle edilebilecek bu hususlar tespit edilerek, etik sorumluluğun yasal çerçevesi içerisinde inceleme ve değerlendirmeye alınmıştır.

Anahtar Kelimeler

Kamu Görevlisi, Etik Sorumluluk, Disiplin Hukuku, Etik Davranış İlkeleri, Disiplin Suç ve Cezaları.

Abstract

In order to codify the ethical principles regarding the ethical responsibility of public officials in Turkish law and to ensure the uniform application of these principles in the administration; the Establishment of the Ethics Board for Public Officials and Amendments to Certain Laws (Law No. 5176) was enacted. With this law, the principles of ethical behavior to be followed by public officials have been determined; and the establishment, duties and working procedures and principles of the Public Officials Ethics Board have been regulated in order to oversee the implementation. As a result of this new legislation on the ethical responsibility of public officials, a separate ethical responsibility regime has emerged. Considering the legal regulations on the disciplinary law of

(*) Araştırma Makalesi / Makale Geliş Tarihi: 29.08.2022 - Makale Kabul Tarihi: 28.10.2022
DOI: 10.56701/shd.1168324

(**) İbn Haldun Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı, İstanbul - Türkiye
E-posta: omer.erol@ihu.edu.tr
Orcid No: <https://orcid.org/0000-0002-7595-8972>



public officials, some deficiencies and new regulation needs have emerged regarding the relationship between ethical responsibility and disciplinary law. Within the scope of this study, these issues, which can be formulated as the lack of gradation and sanctions in ethical responsibility, have been identified and examined and evaluated within the legal framework of ethical responsibility.

Keywords

Public Official, Ethical Responsibility, Disciplinary Law, Principles of Ethical Behavior, Disciplinary Offenses and Penalties.

GİRİŞ

Aristoteles, Hobbes ve diğer düşünürlerin birey - toplum - düzen temelinde ileri sürdüğü görüşlere dair kadim tartışmalar bir yana; Hobbes'un ifade ettiği gibi “*Ad Societatem ergo homo aptus, non naturâ, sed disciplinâ factus est*”: “*Bu nedenle, insan topluma tabiat yoluyla değil ama disiplin yoluyla uygun hale getirilir*”. Disiplin mekanizması niteliğinde Devlet teorisini kurgulayan Hobbes'a göre, varsayımsal bir sözleşme yoluyla sağlanan ve disiplin (*eğitim*) yoluyla da kişilere kabul ettirilen bir toplumsal düzen tasavvurunun var olduğu ifade edilmektedir.¹ Hauriou'ya göre de, “*toplumda hukukî vecibeler değil moral veya meslekî ödevler vardır ve disiplin gücü, ona ya uyulan, ya da, kötü ve zararlı sonuçları göze alınarak, karşı çıkılan bir kuvvet olarak kendini gösterir*”.² Modern toplumda Devlet ve düzen yapısına dair görüşler göz önüne alındığında, gerçekten de devletin hem topluma hem de kendi bünyesinde istihdam ettiği personele dair bir düzen arayışı içinde olduğunu söyleyebiliriz. Bu düzen, yasal düzenlemeler ışığında hem disiplin hem de eğitim yoluyla tesis edilebilmektedir. Nitekim Türk hukukunda, kamu görevlilerine dair bir çok kanuni düzenleme içeriğinde bu hususlar kolaylıkla belirlenebilmektedir.

2004 yılına kadarki süreçte, kamu görevlilerinin uymaları gereken etik ilke ve değerlere dair Türk hukukunda özel bir düzenleme mevcut değildi. Etik ilke ve standartlara dair hususlar, Devlet Memurları Kanunu (DMK), *Resmî Gazete* 12056 (23 Temmuz 1965), Kanun No. 657 ve bu kanuna dayanılarak çıkarılan yönetmeliklerde, Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu (MBBRYMK), *Resmî Gazete* 20508 (4 Mayıs 1990), Kanun No. 3628 ve Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun (KGAYİHK), *Resmî Gazete* 17480 (6 Ekim 1981), Kanun No. 2531 ile Türk

¹ Engin Topuzkanamış, *Hukuk ve Disiplin (Modern Toplumda Hukuka Uymanın Dayanakları)*, (İstanbul: Zoe Kitap, 3. Basım, 2019), 161-164. Yazar, disiplin kavramının eğitimden çok daha geniş anlamlara sahip olduğunu; eğitimin, disiplinin en temel anlamlarından biri olduğunu belirterek Hobbes'un sözlerini çevirmiştir. Gerçekten de ilerleyen bölümlerde kamu görevlisinin etik sorumluluğuna dair eğitim çalışmalarına değinildiğinde, disiplin ile eğitim arasındaki bu ilişki net şekilde ortaya çıkacaktır.

² Lütfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1982), 499.

Ceza Kanunu (TCK), *Resmî Gazete* 25611 (12 Ekim 2004), Kanun No. 5237 ve diğer mevzuatta dağınık olarak yer almaktaydı.³

Türk hukukunda ilk kez 2004 yılında, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun⁴ (KGEKKHK), *Resmî Gazete* 25486 (8 Haziran 2004), Kanun No. 5176 ile etik ilke ve değerlere dair özel, müstakil kanuni bir düzenleme yapılmıştır. Bu kanunda kamu görevlisinin etik sorumluluğuna dair düzenleme ile Kamu Görevlileri Etik Kurulunun tesisine dair hususlar yer almaktadır.

Çalışma kapsamında öncelikle etik sorumluluk ile disiplin hukukuna dair amaçsal bir yaklaşım denemesi yapılacak ve 2004 yılındaki bu yeni düzenlemenin temelleri ortaya konulmaya çalışılacaktır. İkinci bölümde, etik sorumluluk yasal çerçeveden ele alınarak, etik davranış ilkeleri ile etik sözleşme, etik sorumluluğun kodifikasyonu kapsamında incelenecektir. Son bölümde ise etik sorumluluk kapsamında tespit edilen kademelenme ve müeyyide eksikliği meselesine dair tespit, inceleme ve çözüm önerilerinde bulunulacaktır.

I. AMAÇSAL YAKLAŞIM

Etik kelime anlamı itibariyle, ahlak ilkeleri doğrultusunda doğru davranışı ele almaktadır. Bu doğrultuda, etik kelimesinin Yunan dilinde “*ethos*” kelimesinden geldiği, kelimenin “*karakter*” anlamında olduğu ve benimsenecek değerler bütününe veya kişilere nasıl davranılacağına yönelik hususların karakter ya da “*etik*” meselesi olduğu ifade edilmektedir.⁵

Türk Dil Kurumu etik kavramını, “*Töre bilimi, çeşitli meslek kolları arasında tarafların uyması veya kaçınması gereken davranışlar bütünü, etik bilimi, ahlaki, ahlakla ilgili*” olarak tanımlamaktadır.⁶ Felsefi açıdan ise etik, “*ahlâkî düşünüşün bize kazandırdığı bir bilinç durumu*” olarak ifade edilmekte ve bir mesleğe ilişkin yükümlülük ve kurallar çerçevesinde bir meslek etiğinden söz edilebileceği belirtilmektedir.⁷

Doktrinde “*ahlak*” ve “*etik*” kavramlarının birbiri yerine kullanıldığını ve bu nedenle de aynı anlama geldiğinin düşünebildiği ve fakat bu iki kavramın birbirinden farklı olduğu ifade edilmektedir. Ahlak, “*bir toplum içinde kişilerin uymak*

³ Zehra Odyakmaz - Oğuzhan Güzel, “İdarenin Uygulamaları Bakımından İdare, Etik ve Ahlâk”, *Ankara Barosu Dergisi* 3 (2013), 27.

⁴ Kanunun adı bundan sonra kısaltılarak “5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun” şeklinde kullanılacaktır.

⁵ Cüneyt Yüksel, “Kamu Yönetiminde Etik ve Türk Kamu Yönetiminde Etik Hakkında Yasal Düzenlemeler”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* 64/2 (2006), 171.

⁶ *Güncel Türkçe Sözlük*, “Etik” (Erişim 29 Temmuz 2022).

⁷ Hakan Poyraz, *Sosyal Bilimler Ansiklopedisi*, (Ankara: TÜBİTAK Bilim Yayınları, 2021), “Etik”.

zorunda oldukları davranış biçimlerini düzenleyen sosyal kurallar” olarak ifade edilirken; etik, “bireylerin, toplulukların davranışlarıyla iyi, kötü veya doğru, yanlış gibi değerlendirmeler yapmasına imkân veren ilkeler veya standartların bütünü” olarak ifade edilmektedir. Bu yaklaşıma göre, ahlak, nasıl yaşanması gerektiği sorusuna cevap ararken; etik, işlerin nasıl yapılması gerektiğini göstermeye yönelik değer, ilke ve standartlardan oluşmaktadır. Nitekim etik bir süreç niteliğini taşımakta ve karar alırken ve uygularken belirli değerlere bağlı olarak hareket edilmesini içermektedir.⁸

Bu çalışma kapsamında etik kavramının teorik altyapısından⁹ ziyade, normatif olarak düzenlenmiş etik sorumluluk ile etik kurallar ve ilkeler hukuki açıdan incelenecek; etik sorumluluğun amacı ile disiplin hukuku amacı ele alınarak etik sorumluluğun çerçevesi belirlenmeye çalışılacaktır.

A. ETİK SORUMLULUĞUN AMACI

“Toplumsal sözleşmeye imza atmış bireylerin en doğal hakkı”, yönetimden hukuka uygun eylem ve işlem yapma beklentisidir. Ki bu beklenti, yönetimin “hukuksal ve etik meşruluğu”nun da bir gereğidir.¹⁰ Fakat belirtmek gerekir ki, Devletin hukuksal kurgusunda ne kişilerin hakları ne de bu hakları kullanımında idarenin yapması gerekenler sözleşme kaynaklı değildir. Anayasa ile düzenlenen hak ve özgürlükler, Devlet için kamu yükümlülüklerinin ortaya çıkması anlamına gelmektedir.¹¹

Gerek teorik bir yaklaşım çerçevesinde “toplumsal sözleşme” bakışıyla, gerekse de normatif bir yaklaşımla anayasa ve kanunlar temelinde olayı ele alırsak, Devlete olan güvenin tesisi için vatandaşın hukuka uygun bir yönetim altında sevk ve idaresi elzem niteliktedir. Bu durum, bir kamu yükümlülüğü olarak idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğu şartı ile idarede görev alan personelin, kamu görevlisinin, hukuka ve etik ilkelere uygun davranması zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır. Bu kapsamda, kamuda görev alan kişilerin belirli statüler içinde, etik sorumluluk bilinciyle görev yapması gerekmektedir.

Doktrinde, idarenin hukuka aykırı işlem yapmış olmasının, hukuk devletinde etik açıdan kınanması gereken ve kabul edilemez bir durum olduğu ifade

⁸ Odyakmaz - Güzel, “İdarenin Uygulamaları Bakımından İdare, Etik ve Ahlâk”, 22-23.

⁹ Teorik açıdan hukuk ve ahlak ilişkisi ve bunun normatif düzene yansımaları, etik sorumluluk ilkelerinin belirlenmesi ve uygulamaya geçirilmesinde ayrıca incelenmesi gereken bir alandır. Çalışma kapsamında normatif olarak düzenlenmiş etik sorumluluk kapsamında inceleme yapılacağından dolayı bu hususlara değinilmekte yetinilmiştir. Konuya ilişkin inceleme için bkz: Ahmet Ulvi Türkbağ, “Hukuk ve Ahlakın Kesişim Noktası Olarak Hukuk Normu”, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 2008/2 (2008).

¹⁰ Müslüm Akıncı, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, (İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 1999), 10.

¹¹ Onur Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, (Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları, 3. Basım, 2015), 9.

edilmekte¹², böyle bir işlem neticesinde çıkan zararın yargı tarafından tazminine yönelik karar verilmesi de idareyi ahlaklı davranmaya yönelik teşvik olarak nitelendirilmektedir.¹³ Gerçekten de kamu hizmetinin sunulmasında yer alan kişilerin etik dışı faaliyetleri, ilgili kurumların ve faaliyetlerinin meşruiyetinin sorgulanmasına ve dolayısıyla da devlete duyulan güvenin giderek azalmasına neden olduğu ifade edilebilir. Devlet ve vatandaş arasındaki güven ilişkisinin sağlam bir şekilde tesis edilebilmesi için teknik olarak idarenin faaliyetlerinin sürdürülmesi esnasında uyulması gereken bir etik altyapının olması gerektiği belirtilmektedir. Söz konusu etik altyapı ise uluslararası normlara ve muasır ilkelerle uyumlu ve uygulanabilir nitelikte olmalıdır.¹⁴

Bu aşamada belirtmek gerekir ki, toplumlar arasında ve hatta bir toplum içinde dahi farklı ahlak anlayışları, ahlaki değerler bütünü olabilmektedir. Öte yandan, etik meselesine konu olan ilkelerin evrensel nitelikte olduğunu belirten görüşler olduğu gibi toplumdan topluma da değiştiği de ifade edilmektedir. Genel olarak etik ilkelerin evrensel nitelikte olduğunu, spesifik bazı davranışların (*yalan söyleme, hırsızlık vb.*) her toplumda etik dışı nitelikte kabul edildiğini ve fakat kültürel farklılıkların ise etik ilkelerde farklılıkların ortaya çıkmasına neden olduğu da belirtilmektedir.¹⁵

Her bir toplumun farklı etik anlayışı ve bu sebeple de topluluklar arası kültürel farklılıklar olabilir ama bu farklılığa rağmen evrensel standartlar da ortaya çıkabilmektedir.¹⁶ Bu standartlar kimi zaman devletlerin fonksiyonel olarak kanun koyucu mekanizmasının aynı yönde ilkeler ortaya koyması ile olabilmekte iken kimi zaman ise uluslararası organizasyonların faaliyetlerinin ulusal hukuklara yansması ve yönlendirmesi ile de olabilmektedir.¹⁷ Netice itibarıyla uluslararası

¹² Ali D. Ulusoy, *İdari Yargılama Hukuku*, (Ankara: Yetkin Yayınları, 2020), 88.

¹³ Odyakmaz - Güzel, "İdarenin Uygulamaları Bakımından İdare, Etik ve Ahlâk", 28.

¹⁴ Yüksel, "Kamu Yönetiminde Etik ve Türk Kamu Yönetiminde Etik Hakkında Yasal Düzenlemeler", 167.

¹⁵ Yüksel, "Kamu Yönetiminde Etik ve Türk Kamu Yönetiminde Etik Hakkında Yasal Düzenlemeler", 173.

¹⁶ Kültürel farklılık ve evrensel standart meselesi bir cümleyle özetlenemeyecek veya nihayete erdirilemeyecektir. Fakat çalışma kapsamına yakınlaşan husus ile değinilmekle yetinilmiştir. Konuya ilişkin detaylı bilgi için bkz: Chandran Kukathas, "Moral Universalism and Cultural Difference", *The Oxford Handbook of Political Theory*, ed. John S. Dryzek vd. (Oxford University Press, 2008).

¹⁷ Uluslararası organizasyonların ve / veya uluslararası antlaşmaların iç hukuka etkileri başlı başına incelenmesi gereken bir meseledir. Fakat bu uluslararası etki nedeniyle iç hukukların yeknesaklaşması ve global bir idare hukukunun ortaya çıkması meselesi de dikkate alınması gereken ayrı bir meseledir. Çalışma kapsamında konu dışına çıkmamak için böyle bir durumun varlığını tespit etmek ve vurgulamak gerekmektedir. Global idare hukukuna ilişkin detaylı bilgi için bkz: Carol Harlow, "Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values", *European Journal of International Law* 17/1 (2006); N Münci Çakmak, "Global İdare Hukuku Tartışmaları", *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 16/3 (2012); Gökhan Güneysu, "Uluslararası Hukuk Kuramı Açısından Global İdare Hukuku - Bir Girizgâh", *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 6/2 (2015).

organizasyonların kamu yönetiminde etik davranış ilkelerine yönelik yaptığı çalışmalar, devletleri de aynı yönde reform yapmaya yöneltmiştir.¹⁸

Netice itibariyle, etik sorumluluk müessesesi, kamu yönetiminde bir başka ifadeyle idarenin işleyişinde, işleyişe katılan personelin uyması gereken bir takım ilkeleri ortaya koymaktadır. Nitekim bu ilkeler doğrultusunda hareket eden personelin davranışlarına yönelik oluşacak itimat üzerinden vatandaş ve idare arasında güven ilişkisinin tesis edilmesi amaçlanmaktadır. Kamu personeline yönelik getirilen bu sorumluluk, benzer nitelikte olan disiplin sorumluluğuna yaklaşmakta, bu nedenle de disiplin hukuku ile etik sorumluluk arasındaki ilişkinin / sınırın / ortaklığın belirlenmesi gerekmektedir.

B. DİSİPLİN HUKUKUNUN AMACI BAKIMINDAN ETİK SORUMLULUK

İdarenin faaliyetlerini gerçekleştirirken bu faaliyetlere katılacak kamu personelinin uyması gereken ciddi bir hukuki rejim olduğunu söyleyebiliriz. Gerçekten de idarenin işleyişinde kamu düzenini tesis etmek ve faaliyetin hukuka ve hizmetin gereklerine uygun olarak gerçekleştirilmesini sağlamak için kamu personeline yönelik disiplin hukuku rejimi tesis edilmiştir. Bu kapsamda, öncelikle disiplin hukukunun amacı ve disiplin cezalarının koruduğu değer kısaca ele alınacak ve sonrasında disiplin hukuku ile etik sorumluluk arasındaki ilişki, bu iki müessesinin amacı ve bu iki amacın benzerliği / çakışması bakımında ele alınacaktır.

1. Disiplin Hukukunun Amacı

İdare tarafından kamu hizmetlerinin sürekli, düzenli ve hizmetin gereklerine uygun olarak yürütülmesi gerekmektedir. Ayrıca kamu personelinin denetimi ve düzeni bozan davranışlarının ortadan kaldırılması da hizmetin gereğidir. Bu kapsamda disiplin, çalışma düzeninin bozulmasını önlemekte¹⁹ ve idari kuruluşun iç düzenini tesis amaçlanmaktadır²⁰. Bir başka ifadeyle disiplinin özünde kısıtlama ve sınırlama vardır ki disiplin ile “*ne yapmamak gerektiği*” öğrenilmektedir.²¹ Nitekim bu doğrultuda, düzenin bozulmasına neden olan eylemler disiplin suçunu; bu eylemlerin aynı veya başka bir kamu personeli tarafından tekrar yapılmasını önlemek amacıyla tesis edilen işlemler ise disiplin cezasını ortaya çıkarmaktadır.²²

Disiplin suçu, “*memurun göreviyle ilgili kusurlu fiilidir*”²³; disiplin cezası ise “*memurun meslekî hayat ve vazifesinde görülen yolsuzluklara karşı, kendisine*

¹⁸ Yüksel, “Kamu Yönetiminde Etik ve Türk Kamu Yönetiminde Etik Hakkında Yasal Düzenlemeler”, 170.

¹⁹ Cemil Kaya, “Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hakim Olan Temel İlkeler”, *Amme İdaresi Dergisi* 38/2 (2005), 61.

²⁰ Metin Günday, *İdare Hukuku*, (Ankara: İmaj Yayınevi, 10. Basım, 2013), 628.

²¹ Topuzkanamış, *Hukuk ve Disiplin (Modern Toplumda Hukuka Uymanın Dayanakları)*, 152.

²² Çınar Can Evren - İsmail Uçar, *Kamu Görevlileri Hukuku*, (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019), 151.

²³ Kemal Gözler, *İdare Hukuku Cilt 2*, (Bursa: Ekin Basım Yayım Dağıtım, 3. Basım, 2019), 772.

*tatbik edilen bir kısım zecrî müeyyidelerdir*²⁴. Dolayısıyla kamu hizmetinin gereği gibi ifa edilebilmesi²⁵ amacıyla memurun kendisine yüklenen görevleri yerine getirmemesi veya yasaklı işleri yapması yahut yapması gereken zorunlu hususları yapmaması durumunda, disiplin soruşturması başlatılarak yapılacak tahkikat neticesinde ilgili eylemin niteliğine göre disiplin cezası uygulanacaktır.²⁶

Doktrinde, disiplin yaptırımlarının amaçları ve işlevleri kısaca şu şekilde sıralanmaktadır: Kurum Düzenini Sağlama İşlevi, Koruma İşlevi (*Memurun Mesleğinde Korunması*), Eğitim İşlevi (*Memurun Disipline Edilerek Eğitilmesi*), Temizleme İşlevi (*Memurun Hizmette Kalmaması - İlişğinin Kesilmesi*), Korkutma İşlevi (*Memurun Aynı/Benzer Fiilleri Yapmasının Engellenmesi*).²⁷ Disiplin yaptırımlarının amaçlarını ve işlevlerini gerçekleştirmek için kanun koyucu tarafından gerek 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda²⁸ gerekse de diğer özel kanunlarda ilgili hususlar düzenlenmektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 124 ve devamı maddelerinde düzenlenen disiplin hükümlerine bakıldığında, kanun koyucu tarafından tesis edilen disiplin rejiminin amacının / işlevinin nasıl olduğunu görmekteyiz. Buna göre, “*Kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacı ile kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve yönetmeliklerin Devlet memuru olarak emrettiği ödevleri yurt içinde veya dışında yerine getirmeyenlere, uyulmasını zorunlu kaldığı hususları yapmayanlara, yasakladığı işleri yapanlara durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre 125 inci maddede sıralanan disiplin cezalarından birisi verilir.*” (md.124/2) düzenlemesi, açıkça asıl amacın bastırıcılık olduğunu göstermektedir. Öte yandan madde 125’te ilk olarak uyarma cezasının düzenlemesi ise memura kendisini geliştirmesi, davranışlarını düzeltme imkanı sunması açısından disiplinin yapıcı fonksiyonunun olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla hem Kanunun disiplin başlığını taşıyan 7. bölümü hem disipline ilişkin hususların yer aldığı diğer bölüm-

²⁴ Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları (II. Cilt)*, (İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 3. Basım, 1966), 1188.

²⁵ Kamu hizmetinin sunumunda uyulması gereken hususlar, Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik (KHSUUEİY), *Resmî Gazete* 27305 (31 Temmuz 2009) ile düzenlenmiştir. Bu ilkelerin kısmi olarak idarenin etik davranış ilkeleri olarak düzenlendiği ifade edilmektedir. Odyakmaz - Güzel, “İdarenin Uygulamaları Bakımından İdare, Etik ve Ahlâk”, 35.

²⁶ Kaya, “Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hakim Olan Temel İlkeler”, 86.

²⁷ Oğuz Sancakdar, *Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memuriyetinden Çıkarma ve Yargısal Denetimi*, (Ankara: Yetkin Yayınları, 2001), 151-153. Ayrıca disiplin yaptırımlarının amacı, hukuki niteliği ve işlevleri hakkında detaylı bilgi için bkz. Celal Işıklar, *Teoride ve Uygulamada Kamu Disiplin Yaptırımları*, (Ankara: Adalet Yayınevi, 2019), 94 vd.; Oğuz Sancakdar vd., *Disiplin Hukuku*, (Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları, 2019), 28 vd. Disiplin yaptırımları ile diğer yaptırım ve kurallar arasındaki farklılıklar için bkz. Işıklar, *Teoride ve Uygulamada Kamu Disiplin Yaptırımları*, 136 vd.

²⁸ Devlet Memurları Kanunu (DMK), *Resmî Gazete* 12056 (23 Temmuz 1965), Kanun No. 657. Kanunun adı bundan sonra kısaltılarak “657 sayılı Devlet Memurları Kanunu” şeklinde kullanılacaktır.

ler hem de kanunun gerekçesi bir arada değerlendirildiğinde, kanun koyucu tarafından tesis edilen disiplin rejiminin esas amacının cezalandırma, yasaklama değil bunun yanı sıra onarıcı, yapıcı yönünün de olduğunu söyleyebiliriz.²⁹

Netice itibariyle, kamu hizmetlerinin sürekli, düzenli ve hizmetin gereklerine uygun olarak yürütülmesi için kamu personeline bir takım yükümlülükler getirilmiş ve bunlara aykırılık durumunda disiplin suç ve cezalarının uygulanması öngörülmüştür. Fakat kanun koyucu hizmetin bu şekilde yürütülebilmesi için disiplin hukuku ile kamu personeline yönelik bir yükümlülük getirmeyi yeterli görmemiştir. Bu kapsamda kamu görevlisine yönelik bir etik sorumluluk alanı inşaa ederek, etik davranış ilkelerini belirlemiştir. Bu durum kamu görevlisinin bir yandan disiplin hukukuna uygun davranma, bir yandan da etik sorumluluk bilinciyle görev yapma zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır.

2. Disiplin Hukuku ve Etik Sorumluluk Arasındaki İlişki

Devletler, etik sorumluluğu yasal düzenlemeler ile belirlemekte ve etik ilkeleri kodifiye ederek bunların ihlali durumunda yaptırımlar öngörmektedir. Bunun neticesinde kodifiye edilmiş etik ilkelere aykırılık veya ihlal durumu halinde maddi yaptırımların uygulandığı belirtilmektedir.³⁰ Etik ilkelerin kodifiye edilmesi neticesinde, etik sorumluluğun yasal çerçevesi belirlenmektedir. Bu durum, etik sorumluluk ile disiplin hukuku arasındaki ilişkinin varlığını ortaya koymaktan öte, bu ilişkinin ne derecede olacağını belirleme zorunluluğunu da beraberinde getirmektedir. Bir başka ifadeyle, disiplin hukukunun öznesi olan personele getirilen etik sorumluluk, kişi üzerinde benzer veya aynı nitelikte bir sorumluluk rejiminin doğmasına neden olmaktadır, ki bu husus iki rejim arasındaki ilişkinin ve sınırlarının belirlenmesini de gerektirmektedir.

Doktrinde, disiplin hukukunun amacı ve usulü açısından, ceza hukuku ile kurulan ilişki ve bu ikisi arasında kıyasen yapılan incelemeler bulunmaktadır. Genel ceza ve usul ilkeleri ile kurumlarının, disiplin hukukunda geçerli olması gerektiği, çünkü her ikisinin de olguyu tespit ve adaleti tesis amacını taşıdığı ifade edilmektedir.³¹ Bu durum karşısında, genel ceza ve usul ilkelerinden disiplin

²⁹ Esin Örucü, "Disiplin Cezaları 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Sistemi", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* 32/2-4 (1966), 787, 815.

³⁰ Yüksel, "Kamu Yönetiminde Etik ve Türk Kamu Yönetiminde Etik Hakkında Yasal Düzenlemeler", 185.

³¹ Turhan Tufan Yüce, "Ceza Hukuku İlkelerinin Disiplin Ceza Hukukunda Geçerliliği Sorunu ve Danıştay Kararlarının Bu Açından Tahlihi", *Danıştay Dergisi* 88 (1994), 9. Disiplin hukuku ile ceza hukuku arasındaki ilişkiye dair doktrinde çok farklı görüşler bulunmaktadır. Konu, çalışma kapsamında olmadığından sadece bu hususa dikkat çekilmiştir. Disiplin hukuku ile ceza hukuku arasındaki ilişkiye dair inceleme için bkz: Gözler, *İdare Hukuku Cilt 2*, 772 vd. Ayrıca memur kavramının tarihsel gelişimi ile memurun yargılanmasına ilişkin süreçlerin hem tarihsel hem de ceza hukuku bağlamında değerlendirilmesi için bkz: Ali Akyıldız, "Memur Yargılamasında İdari Süreç", *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 5/2 (2001).

lin hukukuna yansıyan temel ilkelerden yola çıkarak, bu ilkelerin ve kurumların disiplin hukukundan da etik sorumluluk alanına yansıyor yansımayacağı hususu ele alınmalıdır. Bir başka ifadeyle, ceza hukuku ile disiplin hukuku arasındaki “*etkileşim*”in benzeri, disiplin hukuku ile etik sorumluluk arasında da olmalı mıdır? Yoksa bu son iki müesese birbirinden ayrı yahut birbirini tamamlayıcı nitelikte midir?³²

Yukarıda ifade edilen soruların öncesinde, temelde belki de şu sorunun sorulması ve cevaplanması daha isabetli olacaktır: Etik sorumluluk - klasik manada deontoloji kuralları kapsamında mıdır yoksa etik ilkelerin kodifiye edilmesi ile etik sorumluluk rejimi, disiplin hukuku benzeri bir niteliğe mi kavuşmuştur?

Doktrinde, deontolojinin “*insani niteliklerin ahlaki gerekleriyle birlikte, mesleki ödev ve yarara uygun hareket etmeyi*” belirlediği ifade edilmektedir. Ayrıca her ne kadar, disiplin kurallarıyla ahlak kurallarının örtüştüğü belirtilse de disiplin kurallarında yükümlülük objektif olarak belirlenirken deontoloji kurallarında bazı sosyal ilişkiler düzenlenmektedir.³³ Öte yandan belirtmek gerekir ki, disiplin kuralları ile ahlaki kurallar arasında bir benzerlik olsa da sonuç ve niyet açısından farklılaşma olduğu ifade edilmektedir. Bu görüşe göre, deontoloji kurallarında sonuçtan ziyade niyetin önemli olduğu, disiplin kurallarında ise sonuç olarak düzenin bozulup bozulmadığı esas alınmaktadır.³⁴

Etik ilkelerin kodifiye edilmesiyle etik sorumluluk rejiminin disiplin hukuku benzeri bir niteliğe kavuşturduğunu söylemek zordur. Fakat bu kodifikasyon neticesinde etik sorumluluk rejiminin disiplin hukuku ile birlikte ve bunun ilkeleri çerçevesinde incelenmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bir başka ifadeyle, etik sorumluluğun kodifiye edilmesiyle birlikte etik ilkeler, disiplin kurallarına yaklaşmış mıdır? Aynı rejime dahil olmuş mudur? Ya da disiplin hukuku rejimini, etik açıdan genişletmiş midir? Ya da müstakil bir etik sorumluluk rejimi mi ortaya çıkarmıştır? Bu soruların cevabı için etik sorumluluğun düzenlendiği metinler ve bunların içeriklerinin incelenmesi gerekmektedir.

II. ETİK SORUMLULUĞUNUN YASAL ÇERÇEVESİ

Doktrinde yönetimin “*etik meşruluğu*”nun güçlenmesi için, kamusal eylem ve işlemlerin hukukla bağlı olması ve “*adalet*” duygusunun incitilmemesi gerektiği ifade edilmektedir.³⁵ Ayrıca işlem ve eylemlerinin denetim mekanizmaları aracılığıyla denetlenmesi durumunda da idarenin etik meşruluğunun güçlenece-

³² Bu soruların cevapları 3. Bağımsızlık İlkesi Karşısında Kademelenme Gerekliği bölümünde ele alınacaktır.

³³ Sancakdar vd., *Disiplin Hukuku*, 23-24.

³⁴ Işıklar, *Teoride ve Uygulamada Kamu Disiplin Yaptırımları*, 147-148.

³⁵ Akıncı, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, 374.

ği belirtilmektedir.³⁶ Gerçekten de kamu yönetiminde etik, bireyin idareye karşı güven duyması ve demokratik iyi bir yönetimin (*good governance*)³⁷ tesisi ve niteliği bakımından önem arz etmektedir. Etik davranış ilkelerinin uygulamaya geçirilebilmesi için etik altyapı ve bunun teşekkülü için de yasal çerçevenin gerekli olduğu ifade edilmektedir.³⁸

Çağdaş demokratik ülkelerin çoğunluğunda kamu görevlilerin uyması gereken kurallar ayrıntılı bir şekilde düzenlenmektedir.³⁹ Etik kuralların belirlenmesi ve kamu yönetiminin her kademesinde uyulması gereken davranış zorunluluklarının oluşması için, ilgili kurallar kanunla düzenlenmektedir.⁴⁰

Ülkemizde etik ilkelerin kodifiye edilebilmesi ve idarede bu ilkelerin yeknesak bir şekilde uygulanabilmesini sağlamak amacıyla 5176 sayılı *Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun* çıkartılmıştır. Bu kanun ile, kamu görevlilerinin uyması gereken etik davranış ilkelerinin belirlenmesi ve uygulamayı gözetmesi amacıyla Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esasları düzenlenmiştir. Sonrasında 5176 sayılı Kanuna dayanılarak, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik⁴¹ ile etik davranış ilkeleri ve Kurula başvuru usul ve esasları düzenlenmiştir.

Doktrinde Onar'ın da ifade ettiği üzere: “*Esasen âmme idaresinin bulunduğu ve gösterdiği esaslar ne kadar ehemmiyetli ve kıymetli olursa olsun bir hukuk normu haline gelmedikçe bir müeyyide kazanmış olmaz ve ancak nazari bir kıymeti haiz olur.*”⁴². Bu kapsamda belirtmek gerekir ki, “*Usûl-i İdare / Hukuk-u İdare*”⁴³ ayrımı kapsamında konuyu ele aldığımızda, etik sorumluluk meselesinin çoğunlukla

³⁶ Müslüm Akıncı, *Danıştay Kararları Işığında İdarenin Gözetim ve Denetim Görevi*, (İstanbul: Legal Yayıncılık, 2017), 4.

³⁷ Gerçekten de iyi yönetim (*good governance*) ile etik uygulamaları arasında doğrudan birbirini etkileyen ve tamamlayan bir nitelik bulunmaktadır. Çalışma konumuz etik sorumluluk kapsamı ile sınırlı olduğundan iyi yönetim ile etik ilişkisi ve bunlara dair yasal düzenlemeler inceleme konusu yapılmamıştır. Konuya ilişkin detaylı bilgi için bkz: Polonca Kovač, “Ethics of Officials in the Context of (Slovene) Good Administration”, *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 5/1 (2013); Annabelle Lever-Andrei Poama, *The Routledge Handbook of Ethics and Public Policy*, (Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge, 2019).

³⁸ Yüksel, “Kamu Yönetiminde Etik ve Türk Kamu Yönetiminde Etik Hakkında Yasal Düzenlemeler”, 210.

³⁹ Çeşitli ülkelerin etik düzenlemelerine ilişkin örnekler için bkz: <https://www.oecd.org/mena/governance/observatoryonethicscodesandcodesofconductinoecdcountries.htm> (Erişim 30 Temmuz 2022).

⁴⁰ Yüksel, “Kamu Yönetiminde Etik ve Türk Kamu Yönetiminde Etik Hakkında Yasal Düzenlemeler”, 169-170.

⁴¹ Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (KGEDİBUEHY), *Resmî Gazete* 25785 (13 Nisan 2005).

⁴² Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları (I. Cilt)*, (İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 3. Basım, 1966), 116.

⁴³ Kemal Gözler, *İdare Hukuku Cilt 1*, (Bursa: Ekin Basım Yayım Dağıtım, 3. Basım, 2019), 65 vd.; Ramazan Çağlayan, “Ülkemizde İdare Hukuku Dersinin Kısa Tarihi ve İdare Hukuku Ders Kitaplarının İlk Örnekleri”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 25/3 (2021), 338 vd.

usûl-i idare hususuna ilişkin olarak ele alındığını ve inceleme konusu yapıldığını⁴⁴ tespit etsek de, etik sorumluluğun ve ilkelerin kanunu koyucu tarafından yasama faaliyetine konu olması ve ilgili faaliyete yönelik idari teşkilatlanmanın gerçekleştirilmesi, konunun *hukuk-u idare* açısından da ele alınması gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. Bir başka ifadeyle, toplumdaki etik beklentiler ya da ilkeler, kodifiye edildikten sonra “*etik sorumluluk*” nitelik olarak yerini artık “*hukuki sorumluluğa*” bırakmakta, kodifikasyon ile etik sorumluluğun niteliği değişmekte ve salt ahlaki bir sorumluluktan yasal bir sorumluluğa geçiş yapılmaktadır.

Netice itibariyle, yasal düzenleme sonucunda etik sorumluluğa ilişkin hukuki sorumluluk alanının ortaya çıkması, bu sorumluluğa konu olan öznenin ve sorumluluk rejiminin incelenmesini zaruri kılmaktadır.

A. KAMU GÖREVLİSİ VE ETİK SORUMLULUĞUNUN KODİFİKASYONU

Etik kurallar, bir başka ifadeyle etik sorumluluğa dair kurallar, geleneksel olarak toplum içinde kendiliğinden ortaya çıkmakta ve daha sonrasında hukuk kuralı haline getirilmektedir. Günümüzde ise etik sorumluluğa dair kurallar, etik davranış kodları (*ethical code of conducts*) adıyla sistematize edilmekte ve yazılı hale getirilmektedir. Uluslararası organizasyonlar ve örgütler (*Birleşmiş Milletler*⁴⁵, *Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü*⁴⁶, *Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu*⁴⁷, *Uluslararası Şeffaflık Örgütü*⁴⁸) etik sorumluluğa dair çalışmalar yapmakta ve etik ilkelere dair uluslararası standartları belirleyerek etik anlayışının kamuda yerleşmesini ve gelişmesini sağlamaya çalışmaktadır.⁴⁹

⁴⁴ Kamu yönetimi ve etik sorumluluk konuları hakkında yasal düzenlemeleri de ele alan çalışmalar için bkz: İbrahim Arap - Levent Yılmaz, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının “Yeni” Kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu”, *Amme İdaresi Dergisi* 39/2 (2006); İbrahim Akdeniz, “Kamu Görevlileri Etik Kurulunu Yeniden Düşünmek”, *Sayıştay Dergisi* 103 (2016); Mısra Cığeroğlu Öztepe - Onur Kulaç, “Ethical Decision-Making in Turkish Public Administration and Policy”, *Public Administration Issue Special Issue* 1 (2019); İbrahim Ethem Taş - Sadegül Durgun, “Avrupa İdari Alanı İlkeleri Kapsamında Türkiye’de Yapılan Mevzuat Değişiklikleri: 5176 ve 4982 Sayılı Kanun Örnekleri”, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 14/1 (2017).

⁴⁵ United Nations System Code of Conduct için bkz: <https://www.un.org/en/content/codeofconduct/> (Erişim 30 Temmuz 2022).

⁴⁶ Code of Conduct for OECD Officials için bkz: https://www.oecd.org/legal/Code_of_Conduct_OECD_2017.pdf (Erişim 30 Temmuz 2022).

⁴⁷ GRECO *Codes of Conduct for Public Officials (GRECO Findings & Recommendations)* (Strasbourg: 2019) için bkz: <https://rm.coe.int/codes-of-conduct-for-public-officials-greco-findings-recommendations-p/168094256b> (Erişim 30 Temmuz 2022).

⁴⁸ Code of Ethical Advocacy için bkz: <https://www.transparency.org/en/the-organisation/code-of-ethical-advocacy> (Erişim 30 Temmuz 2022).

⁴⁹ Yüksel, “Kamu Yönetiminde Etik ve Türk Kamu Yönetiminde Etik Hakkında Yasal Düzenlemeler”, 174. Ayrıca benzer şekilde, Avrupa Birliği Memurlarının Statüsü ile disiplin hukukuna ilişkin ilkeler, Topluluk üyesi ve müzakereci Devletlere yol gösterici şekilde düzenlenmiştir. Statünün içeriği ve değerlendirilmesi için bkz: Lale Burcu Önüt, “Avrupa Birliği Personel Rejiminin Disiplin Hukuku Boyutu”, *Fasikül Hukuk Dergisi* 5/45 (2013).

Kamu görevlilerinin⁵⁰ gerek kamu hizmeti görevlisi olması gerekse de uzmanlık esasına göre istihdam edilmesi nazara alındığında, bu görevlilerin davranışlarının genel bir şablon içermesi gerektiği ifade edilmektedir. Bu kapsamda kıyafet mecburiyeti ve etik davranış ilkeleri ele alınmaktadır.⁵¹ Gerçekten de gerek etik sorumluluğa dair gerekse de kıyafet hususuna ilişkin yakın zamanlarda çeşitli düzenlemeler yapılmış, kamu görevlisine dair genel bir şablon ortaya konulmuştur.

Kamu görevlisinin etik sorumluluğuna dair düzenlemeler, kamuda yeknesak bir etik anlayışının oluşması için tek bir elden düzenleme yapılması ile karşımıza çıkabilmektedir. Öte yandan genel bir şablonun her bir idare ve personel açısından uygun olmaması nedeniyle de özel düzenlemelerle etik sorumluluk ilkeleri de belirlenebilmektedir.

1. Etik Sorumluluğu Kodifiye Edilmiş Kamu Görevlileri

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ile kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek amacıyla Kamu Görevlileri Etik Kurulu (KGEK) ihdas edilmiştir. ve yine aynı kanunla “*spesifik idari denetim kurulu*”⁵² olarak KGEK kuruluş, görev, çalışma usul ve esasları düzenlenmiştir. Ayrıca bu kanuna dayanılarak Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, *Resmî Gazete* 25785, (13 Nisan 2005) yayımlanmıştır.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin amacı temelde etik kültürünün kamuda tesisini sağlamak, etik davranış ilkelerini belirlemek, ilkelere uygun davranmaları için kamu görevlilerine yardımcı olmak, görevin ifası sırasında adalet, dürüstlük, saydamlık ve tarafsızlık ilkelerine zarar veren ve kamu nezdinde güvensizlik ortaya çıkartan hususları bertaraf ederek halkın kamu yönetimine güvenini tesis etmek ve arttırmaktır. Bu amaçların tesisi doğrultusunda, Yönetmeliğin ikinci bölümünde etik davranış ilkeleri, üçüncü bölümünde etik davranış ilkelerinin uygulaması ve etik kültürün yerleştirilmesi, dördüncü bölümünde Kurula başvuru ve resen inceleme usul ve esasları ve Ek-1’de etik sözleşme detaylıca düzenlenmiştir.

⁵⁰ Çalışmanın kapsamının dağılmaması için ayrıca bir kamu görevlisi kavramı ve kapsamına değinilmemiştir. Bu aşamada belirtmek gerekir ki, kamu hizmeti sadece memurlar eliyle değil, diğer kamu görevlileri aracılığıyla da yürütülmektedir. Dolayısıyla kamu görevlisi kavramı bir üst kavram niteliğindedir ve memurlar da kamu hizmeti gören kamu görevlisi vasfındadır. Kamu görevlisi ve memur kavramlarına ilişkin detaylı bilgi için bkz: Mustafa Avcı - Gökhan Güncan, “657 Sayılı Kanun Kapsamında Kamu Görevlilerinin Ticaret ve Diğer Kazanç Getirici Faaliyetlerde Bulunma Yasağı”, *Legal Hukuk Dergisi* 17/194 (2019), 560 vd.

⁵¹ Hasan Nuri Yaşar, *İdare Hukuku*, (İstanbul: Der Yayınları, 3. Basım, 2016), 670-671.

⁵² Ali Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, (Ankara: Yetkin Yayınları, 2019), 646.

Yönetmelik kapsamında yer alan, bir başka ifadeyle bu yönetmelik ile etik sorumluluğu kodifiye edilmiş kamu görevlileri, genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idareler ile kamu iktisadi teşebbüsleri ve döner sermayeli kuruluşlar; mahalli idareler ve bunların birlikleri ile kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personellerdir. Bu kişilere yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri de dahildir.

Kamu görevlilerinin neredeyse tamamının etik sorumlulukları yeknesak şekilde tek bir yönetmelik ile kodifiye edilirken, yine yönetmelikte ikili bir ayrıma gidilerek üst düzey yönetici vasfını haiz kamu görevlileri bakımından Kurula başvuru usulü getirilmiş, diğer kamu görevlileri için ise ilgili kurum nezdinde yetkili disiplin kuruluna başvurulması gerektiği düzenlenmiştir. Nitekim yönetmelik Ek-2’de Kamu Görevlileri Etik Kurulunun yetki alanına giren kamu görevlileri⁵³ detaylıca düzenlenmiştir.⁵⁴

Dolayısıyla yönetmelik kapsamında olduğu ifade edilen kamu görevlilerinin etik sorumluluğu, yönetmelik ile detaylıca düzenlenmiş, bu sorumluluğa aykırı

⁵³ Kurulun yetki alanına giren kamu görevlileri Yönetmelik Ek-2’de şu şekilde düzenlenmiştir: “**TBMM ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinde** (Genel Sekreter, Genel Sekreter Yardımcısı, Devlet Denetleme Kurulu Üyeleri); **Başbakanlık ve Bakanlıklarda** (Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Genel Müdür, Teftiş Kurulu Başkanı, Kurul Başkanı (Ek göstergesi 6400 ve üzerinde olanlar), Valiler, Kaymakamlar, Büyükelçiler, Daimi Temsilciler, Başbakan Başmüsaviri); **Bağlı-İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşlarda** (Müsteşar, YÖK Başkanı, Yürütme Kurulu Üyeleri, Genel Sekreteri ve ÖSYM Başkanı, Müsteşar Yardımcısı, Genel Müdür, Teftiş Kurulu Başkanı ve Diğer Denetim Kurullarının Başkanları, Genel Sekreter ve Genel Sekreter Yardımcıları (ek göstergesi 6400 ve üzeri), Başkan (ek göstergesi 6400 ve üzeri olanlar), Düzenleyici ve Denetleyici Kurum ve Kurul Başkan ve Yardımcıları, Kurul Üyeleri, Kurum ve Kuruluş Başkan Yardımcıları (ek göstergesi 6400 ve üzeri olanlar), Kamu İktisadi Teşekkülleri ve bağlı ortaklıklarının Genel Müdürü, Kamu İktisadi Teşekkülleri Yönetim ve Denetim Kurulu Üyeleri); **Mahalli İdarelerde** (Büyükşehir Belediye Başkanı, İl ve İlçe Belediye Başkanları, Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreteri ve Genel Sekreter Yardımcıları, Büyükşehir Belediyesi ve Bağlı Kuruluşları Genel Müdürü, Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanı, İl Belediye ve İl Özel İdare Birlikleri ile bunların Üst Birlik Başkanları, Büyükşehir Belediye Şirketleri Genel Müdürleri, Yönetim ve Denetim Kurulu Üyeleri, Büyükşehir sınırları içindeki Belediye Başkanları); **Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarında** (Yönetim Kurulu Başkanı, Üst Birliklerde Başkan, Yönetim Kurulu Üyeleri ve Genel Sekreter); **5176 sayılı Kanun çerçevesinde** ilgili mevzuatında özlük hakları veya emeklilik yönünden müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür statüsünde **olduğu belirtilenler** (Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşlardaki diğer yönetim ve denetim kurulu üyeleri ile teşkilat yapısı ve yürüttükleri hizmetlerin niteliği dikkate alınarak Kurul tarafından en az genel müdür veya eşiti sayılan diğer Kamu Görevlileri).”

⁵⁴ Bu aşamada belirtmek gerekir ki, Danıştay, Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarında görev yapanların, ilgili yönetmelik kapsamında değerlendirilemeyeceğine karar vermiştir. Dolayısıyla bu kişiler, Kamu Görevlileri Etik Kurulunun denetimine tabi değildirler. Ural Aküzüm, *İçtihat ve Mukayeseli Hukuk Çerçevesinde Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları*, (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2020), 97. Danıştay 2. Dairesi (Danıştay), K.2017/7808 (12 Aralık 2017) kararı ile Yönetmeliğe ekli Ek-2 listesinin “D” bölümünün iptaline karar verilmiş, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu (Danıştay), K.2020/75 (23 Ocak 2020) kararı ile onanmıştır. (www.lexpera.com.tr).

bir davranışın vuku bulması halinde ise başvuru usulünde ikili bir ayırım yapılarak üst düzey yönetici niteliğinde olan kamu görevlileri için Kurula, diğer kamu görevlileri için ise ilgili kurum nezdindeki yetkili disiplin kuruluna başvuru sistemi kabul edilmiştir.

Doktrinde, etik ilkelere ilişkin uygulamanın neredeyse yok denecek kadar az olduğu ülkemizde, bu konudaki yasal çerçevenin değerlendirilmesi gerektiği, güçlü bir etik altyapının oluşturulması için en önemli bileşenlerden birisinin yasal çerçeve olduğu ve yasal çerçeve için kamu çalışanlarına yönelik etik standartlar oluşturan, soruşturma ve kovuşturma prosedürleri yoluyla uyumu sağlayan bir dizi yasa ve yönetmelik olduğu ifade edilmektedir. Nitekim, etik ilkelere ilişkin düzenlemelerde yaptırımlar öngörülürse, bu yaptırımlar kontrol işlevi görecektir.⁵⁵

Netice itibarıyla kamu görevlilerinin büyük kısmının uyması gereken etik sorumluluğa ilişkin hususların 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ve Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile düzenlendiğini söyleyebiliriz.

2. Etik Sorumluluğu Haiz Diğer Kamu Görevlileri

Doktrinde disiplin şartlarının ve düzeninin hem kurumdan kuruma hem de hizmetten hizmete değişmesinin doğal olduğu ifade edilmektedir.⁵⁶ Gerçekten de hem her kurumun işleyişi, teşkilatlanması ve personel yapısı farklı olabilmekte hem de her hizmetin sunum şekli, faaliyetin gerçekleştirilme biçimi ve hizmetiçi gereklilikler farklı hususları ihtiva edebilmektedir. Bu nedenle, farklı kurum ve hizmete yönelik farklı düzenlerin sağlanması da bir nevi zaruriyet kesbetmektedir. Öte yandan idarenin bütünlüğü ilkesi kapsamında kamu görevlilerine yönelik asgari müşterek bir disiplin - etik sorumluluk rejiminin olması gerektiğini de ifade edebiliriz. Nitekim kamu görevlilerinin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamında tabi olduğu disiplin hukukunun yanı sıra kendi özel kanunları veya kanunlarında özel düzenlemeleri de olabilmektedir. Bu duruma, Türk Silahlı Kuvvetleri Disiplin Kanunu (TSKDK), *Resmî Gazete* 28561 (16 Şubat 2013), Kanun No. 6413 ve Yükseköğretim Kanunu (YK), *Resmî Gazete* 17506 (6 Kasım 1981), Kanun No. 2547 örnek olarak verilebilir.⁵⁷ Nitekim disiplin hukuku alanında yer alan müşterek hükümler ve özel düzenlemeler yaklaşımının etik sorumluluk alanında da benzer şekilde görebilmekteyiz.

⁵⁵ Yüksel, "Kamu Yönetiminde Etik ve Türk Kamu Yönetiminde Etik Hakkında Yasal Düzenlemeler", 201. Etik sorumlulukta kademelenme ve müeyyide hususlarına ilişkin inceleme ve değerlendirme III. Etik Sorumlulukta Kademelenme ve Müeyyide bölümünde ayrıca yapılacaktır.

⁵⁶ Örucü, "Disiplin Cezaları 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Sistemi", 793 dipnot 41.

⁵⁷ Ayrıca disiplin hukukunda uygulanacak usule ilişkin değerlendirme için bkz: Mehmet Sercan Ercan, "Yükseköğretim Personeli Disiplin Hukukuna Uygulanacak Usule İlişkin Değerlendirme", *Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 16/2 (2019).

Farklı meslek gruplarında çalışanlara yönelik getirilmiş etik sorumluluk ilkeleri bulunmaktadır.⁵⁸ Doktor ve diş hekimlerinin uyması gereken mesleki ve etik ilkeler, “*Tıbbi Deontoloji Nizamnamesi*”⁵⁹ ile; Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyeleri ile kurum personelinin uyması gereken mesleki ve etik ilkeler, “*Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Üyeleri ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Personelinin Uyacakları Mesleki ve Etik İlkeler Dair Yönetmelik*”⁶⁰ ile; serbest muhasebeci mali müşavir ve yeminli mali müşavirlerin uyması gereken etik ilkeler “*Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirlerin Mesleki Faaliyetlerinde Uyacakları Etik İlkeler Hakkında Yönetmelik*”⁶¹ ile; denetim görevlilerinin (*denetim, teftiş, soruşturma, kontrol, ön inceleme, inceleme ve araştırma görevini ifa edenlerin*) uyması gereken etik ilkeler “*Denetim Görevlilerinin Uyacakları Mesleki Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik*”⁶² ile; Sayıştay denetçilerinin uyması gereken etik ilkeler “*Sayıştay Denetçilerinin Mesleki Etik Kurallarına İlişkin Usul ve Esaslar*”⁶³ ile; Sermaye Piyasası Kurulu üyeleri ile kurum personelinin uyması gereken mesleki ve etik ilkeler, “*Sermaye Piyasası Kurulu Üyeleri ve Personelinin Uyacakları Mesleki ve Etik İlkeler Hakkında Yönetmelik*”⁶⁴ ile; Nükleer Düzenleme Kurulu üyeleri ile kurum personelinin uyması gereken mesleki ve etik ilkeler, “*Nükleer Düzenleme Kurulu Üyeleri ve Nükleer Düzenleme Kurumu Personelinin Uyacakları Mesleki ve Etik İlkeler Hakkında Yönetmelik*”⁶⁵ ile düzenlenmiştir.

⁵⁸ Ahilik sistemi ve kuralları ile meslek etiği ve etik kuralları için bkz: Aküzüm, *İçtihat ve Mukayeseli Hukuk Çerçevesinde Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları*, 8 vd.; Yücel Oğurlu, “Tarihi ‘Ahi Birlikleri’nden Çağdaş ‘Kamu Kurumu’ Niteliğindeki Meslek Kuruluşları’na İzdüşümler: Mesleki Dayanışma, Disiplin ve İdari Yaptırımlar”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 16/32 (2017). Ayrıca bilirkişinin disiplin sorumluluğu da bu kapsamda dikkate alınmalıdır. Etik davranış ilkeleri ile bilirkişinin etik sorumluluğuna ilişkin değerlendirme için bkz: Hüseyin Melih Çakır, *6754 Sayılı Bilirkişilik Kanunu Kapsamında Bilirkişinin Disiplin Sorumluluğu*, (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2019), 56-57.

⁵⁹ Tıbbi Deontoloji Nizamnamesi (TDN), *Resmî Gazete* 10436 (19 Şubat 1960).

⁶⁰ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Üyeleri ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Personelinin Uyacakları Mesleki ve Etik İlkeler Dair Yönetmelik (BDDKPUMEİDY), *Resmî Gazete* 26422 (02 Şubat 2007).

⁶¹ Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirlerin Mesleki Faaliyetlerinde Uyacakları Etik İlkeler Hakkında Yönetmelik (SMMMYYMMMFUEİHY), *Resmî Gazete* 26675 (19 Ekim 2007).

⁶² Denetim Görevlilerinin Uyacakları Mesleki Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik (DGUMEDİHY), *Resmî Gazete* 27699 (14 Eylül 2010).

⁶³ Sayıştay Denetçilerinin Mesleki Etik Kurallarına İlişkin Usul ve Esaslar (SDMEKİUE), *Resmî Gazete* 28145 (17 Aralık 2011).

⁶⁴ Sermaye Piyasası Kurulu Üyeleri ve Personelinin Uyacakları Mesleki ve Etik İlkeler Hakkında Yönetmelik (SPKÜPUMEİHY), *Resmî Gazete* 28956 (29 Mart 2014).

⁶⁵ Nükleer Düzenleme Kurulu Üyeleri ve Nükleer Düzenleme Kurumu Personelinin Uyacakları Mesleki ve Etik İlkeler Hakkında Yönetmelik (NDKÜPUMEİHK), *Resmî Gazete* 30807 (20 Haziran 2019).

Etik sorumluluğu ayrıca kodifiye edilmiş, özel düzenleme ile belirlenmiş kamu görevlilerinin öncelikle kendi özel düzenlemelerinde belirtilen mesleki ve etik ilkelere uyması gerekmektedir. Bu özel düzenlemelerde yer almayan hususlarda ise özel düzenleme ile aykırı düşmemesi şartıyla genel düzenleme niteliğinde olan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte yer alan ilkelerin kıyasen uygulanabileceğini söyleyebiliriz.

B. HUKUKİ NİTELİĞİ BAKIMINDAN ETİK DAVRANIŞ İLKELERİ VE ETİK SÖZLEŞME

Kamu yönetiminde ortaya çıkan temel etik değerleri düzenlemenin başlıca yolu, etik davranış ilkelerinin yasallaştırılması olmuştur. Neredeyse tüm modern demokratik ülkeler, resmi bilgilerin ve kamu kaynaklarının kullanılması, hediye alınması ve asli görevi dışında başka bir mesaide de çalışmak gibi çıkar çatışmalarına yol açabilecek durumlarda kamu görevlilerinin uyması gereken prensipleri tafsilatlı olarak düzenlemektedir.⁶⁶ Bu doğrultuda, Türk hukukunda kamu görevlilerinin uyması gereken etik davranış ilkeleri ile etik sözleşme, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile düzenlenmiştir. Söz konusu bu düzenlemelerin kapsam ve içeriğinin incelenmesi ile hukuki niteliğinin tespiti, kamu görevlilerinin görev ve sorumluluklarının belirlenmesi açısından önem arz etmektedir.

1. Etik Davranış İlkeleri

Kamu görevlilerinin uyması gereken etik davranış ilkeleri, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte detaylıca düzenlenmiştir. Söz konusu ilkelerin detaylıca düzenlenmesi ve bunların tam ve etkin bir şekilde uygulanabilmesi için Kamu Görevlileri Etik Kurulu teşkil edilmiştir. Böylelikle bu ilkelere uygun davranışların neler olduğunu belirlemek ve bunun neticesinde bireylerin idareye olan güvenlerini tesis etmek hedeflenmiştir.

a. Etik Davranış İlkelerinin Kapsam ve İçeriği

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte düzenlenen etik davranış ilkeleri, kamu görevlisine saygınlık ve güveni tesis etmek, hizmet standartlarını sağlamak, çıkar çatışmasını ve menfaat sağlanmasını önlemek, kamu mallarının ve kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmak, kamu hizmeti bilincini oluşturmak üzere belirlenmiştir.

Yönetmelikte düzenlenen etik davranış ilkeleri şunlardır: “Görevin Yerine Getirilmesinde Kamu Hizmeti Bilinci (md. 5), Halka Hizmet Bilinci (md. 6), Hizmet Standartlarına Uyuma (md. 7), Amaç ve Misyona Bağlılık (md. 8), Dürüstlük ve Tarafsızlık (md. 9), Saygınlık ve Güven (md. 10), Nezaket ve Saygı

⁶⁶ Yüksel, “Kamu Yönetiminde Etik ve Türk Kamu Yönetiminde Etik Hakkında Yasal Düzenlemeler”, 185.

(md. 11), Yetkili Makamlara Bildirim (md. 12), Çıkar Çatışmasından Kaçınma (md. 13), Görev ve Yetkilerin Menfaat Sağlamak Amacıyla Kullanılmaması (md. 14), Hediye Alma ve Menfaat Yasağı (md. 15), Kamu Malları ve Kaynaklarının Kullanımı (md. 16), Savurganlıktan Kaçınma (md. 17), Bağlayıcı Açıklamalar ve Gerçek Dışı Beyan (md. 18), Bilgi Verme, Saydamlık ve Katılımcılık (md. 19), Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu (md. 20), Eski Kamu Görevlileriyle İlişkiler (md. 21), Mal Bildiriminde Bulunma (md. 22).”

Kamu görevlileri, görevinin ifası esnasında etik davranış ilkelerine uymak zorundadırlar. Yetkili sicil amirleri tarafından personelin sicil ve performansı değerlendirilirken bu etik davranış ilkelerine uygunluk bakımından da değerlendirme yapılması gerekmektedir. Bu yükümlülük ve değerlendirme ölçütü olma zorunluluğu karşısında, idarenin de ilgili personeline etik davranış ilkeleri ve ilkeler kapsamındaki sorumlulukları hakkında bilgilendirici faaliyetlerde bulunma zorunluluğu vardır. Öte yandan, idare, sunduğu hizmetin veya görevin gereği olarak kendi kurumsal etik davranış ilkelerini de oluşturabilecektir. Böyle bir durumda, idare kendi kurumsal etik davranış ilkelerini düzenledikten sonra Kamu Görevlileri Etik Kurulunun inceleme ve onayına sunabilecektir.

Doktrinde, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanunun, genel hükümler içeren çerçeve bir yasa niteliğinde olduğu, kanun kapsamında yer alan yönetmeliklerin ayrıntılı ve uygulamada karşılaşılan bir çok sorunu kapsaması gerektiği, nitekim Yönetmelik ile getirilen düzenlemelerde Avrupa Konseyi Kamu Görevlileri için Model Davranış Kurallarına⁶⁷ genel olarak uygun hazırlandığı ve fakat bir takım eksikliklerin olduğu belirtilmektedir.⁶⁸ Ayrıca, yönetmelikte yer alan düzenlemelerin, Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası’nda⁶⁹ yer alan temel ilkelerin neredeyse tamamını içerdiği de ifade edilmektedir.⁷⁰

⁶⁷ Avrupa Konseyi Kamu Görevlileri için Model Davranış Kuralları (*Appendix to Recommendation No. R (2000) 10 Model Code of Conduct for Public Officials*) orijinal metin için bakınız: <https://rm.coe.int/16806cc1ec> (Erişim 29 Ocak 2022).

⁶⁸ Yüksel, “Kamu Yönetiminde Etik ve Türk Kamu Yönetiminde Etik Hakkında Yasal Düzenlemeler”, 205, 210.

⁶⁹ Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası, iyi idare ilkesini uygulamaya geçirmek için önemli bir araç olmasının yanı sıra ilkenin somut hale getirilmesi ile en yüksek idari standartları teşvik etmekte ve memurların kamu ile olan ilişkilerinde yol gösterici olmaktadır. Yasanın Türkçe çevirisi için bkz: <https://www.ombudsman.europa.eu/et/publication/tr/3510> (Erişim 29 Ocak 2022) Ayrıca, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin İyi İdare Konusunda Üye Devletlere CM/REC(2007)7 Sayılı Tavsiye Kararının Türkçe çevirisi için bkz: Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, 687 vd. Ayrıca Avrupa İyi Davranışlar Yasası ile Avrupa Birliği Temel Haklar Şartında idare, etik ve ahlak ilişkisi ile iyi idare ilkesi için sırasıyla bkz: Odyakmaz - Güzel, “İdarenin Uygulamaları Bakımından İdare, Etik ve Ahlâk”, 24 vd.; Bayram Keskin - Yaprak Yeşil, “İdare Hukukunda “İyi İdare” İlkelerinin Kapsamı ve Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)’nın Kararlarına Etkisi”, *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 8/2 (2018).

⁷⁰ Bahtiyar Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, (Ankara: Savaş Yayınevi, 12. Basım, 2020), 538.

Etik davranış ilkelerini düzenleyen maddelere bakıldığında, idare ile birey arasındaki güveni tesis etme ve güvenin tesisi için kamu görevlisinin uyması gereken temel ilkelerin yer aldığını söyleyebiliriz. Fakat doktrinde ifade edildiği gibi, etik ilkelere ilişkin düzenlemelerde en detaylı ve kapsamlı düzenleme hediye alma yasağına ilişkindir. Bu tafsilatlı kodifikasyonun, etik ilkeler kapsamında ortaya çıkan iyi yönetim ilkelerinin yolsuzlukla mücadele aracı olarak algılanması olduğu ifade edilmektedir.⁷¹ Gerçekten de konuya ilişkin 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu⁷² ile rüşvet ve yolsuzluklarla mücadele etmek amacıyla kamu görevlisine bir takım yükümlülükler de getirilmektedir. 3628 sayılı Kanun kapsamında yer alan kamu görevlileri, belirli bir maddi değer üzerinde olan hediyeleri kendi kurumlarına teslim etmek ve kanunun öngördüğü düzende mal bildiriminde bulunmak zorundadırlar. Bu özel kanun ve etik davranış ilkeleri bir arada değerlendirildiğinde, idarede kamu görevlisinin görevini hukuk ve etik çerçevesinde yürütebilmesi için öncelikle yolsuzluk ve rüşvetten uzak tutulması gerektiği düşünülmektedir. Buna ilaveten, etik davranış ilkeleri ile bir takım davranış kodları da düzenlenerek bireyin idareye olan güvenini tesis etmek ve kamu görevlisinin görevini gereği gibi ifa edebilmesini sağlamak amaçlanmaktadır.

b. Etik Davranış İlkelerine Dair Anayasa Mahkemesi Kararının İncelenmesi

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun yürürlüğe girdikten sonra Anayasa Mahkemesine yapılan başvuru sonrasında, Anayasa Mahkemesi E.2004/60, K.2005/33 sayı ve 01.06.2005 tarihli kararını vermiştir.⁷³ Kararda Yüksek Mahkeme, etik kuralların kapsamına, etik sorumluluğa tabi olacak kamu görevlilerinin kapsamına, etik davranış ilkelerinin yönetmelikle belirlenmesine ve hediye alma yasağının kapsamına dair incelemelerde bulunmuştur.

Dava dilekçesinde, Etik kuralların kapsamının belirlendiği Kanunun 1. maddesinde kimi kavramların içeriği ve “*gibi*” ifadesinin yer alması nedeniyle, yeni kavramların etik değer olarak belirlenebileceği; idarenin bu konuda yeni yükümlülük belirlemesinin anayasanın sair maddelerine aykırı olduğu iddiasında bulunulmuştur. Yüksek Mahkeme, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ile Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev, çalışma usul ve esasları düzenlendiğini; Kanunun 1. maddesinde Kamu Görevlileri Etik Kurulunun, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini

⁷¹ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 538.

⁷² Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu (MBBRYMK), *Resmî Gazete* 20508 (4 Mayıs 1990), Kanun No. 3628.

⁷³ Anayasa Mahkemesi (AYM) K.2005/33 (01 Haziran 2005).

belirleyeceği ve uygulamayı gözeteneğinin belirtildiğini ifade etmiştir. Nitekim Yüksek Mahkeme, idarenin kanunda düzenlenen kurallarla bağdaşmayan yeni kurallar öngöremeyeceğini ve “gibi” ifadesinin yasama yetkisinin devri anlamına gelmeyeceğine şu gerekçe ile karar vermiştir: “Anayasa’nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında, “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.” denilmektedir. Bir toplumun ahlaki değerleri ile bütünleşen saygı, doğruluk, adalet, güvenilirlik, yararlılık, sorumluluk, hesap verebilirlik gibi evrensel ilkeler, toplum bireylerinin davranış kurallarını belirler. Yasa koyucu, meslek etiğine ilişkin olan evrensel ilkelerin bir bölümünü saydıktan sonra, “gibi” ifadesiyle sayılan bu değerlere benzer nitelikteki değerleri amaçlamıştır. Bu durumda idarenin itiraz konusu kuralda yer alan değerlerle bağdaşmayan yeni etik kurallar getiremeyeceği tartışmasız olduğundan “gibi” sözcüğü ile yasama yetkisinin devrine yol açıldığı ileri sürülemez.”. Gerçekten de kanunda belirlenen ilkelerin hem evrensel ilkeler niteliğinde olması hem de Kurula verilen yetkinin çerçevesinin belirli olması nedeniyle söz konusu düzenlemenin anayasaya uygun olduğunu söyleyebiliriz.

Ayrıca yine dava dilekçesinde, etik davranış ilkelerini yönetmelikle belirleme yetkisinin Kamu Görevlileri Etik Kuruluna verilmiş olmasının, yürütmenin ve idarenin kanuniliği ilkeleri ile çeliştiği⁷⁴, bu yetkinin asli düzenleme yetkisi niteliği taşıdığı ve bu yetkinin ayırık haller hariç olmak üzere yasama organına ait olduğu, tüm bu nedenlerden dolayı düzenlemenin anayasaya aykırı olduğu ileri sürülmüştür. Yüksek Mahkeme, ilgili düzenlemeyle Kurula verilen etik ilkelerin yönetmelikle belirlenmesi yetki ve görevinin, Kanunun 1. maddesinde çerçevesinin belirlenmiş olması ve subjektif hakları etkileyen bir kural koyma yetkisi anlamını taşımadığı gerekçesiyle anayasaya uygun olduğuna karar vermiştir.

Son olarak dava dilekçesinde, hediye alma yasağının kapsamının belirleme yetkisinin Kamu Görevlileri Etik Kuruluna bırakılmış olmasının anayasaya aykırı olduğu iddia edilmiştir. Yüksek Mahkeme yaptığı değerlendirme sonucunda, ilgili düzenlemenin anayasaya aykırı olmadığına şu gerekçe ile karar vermiştir: “Hediye ve menfaat yasağı, kamu görevlisinin, görevi sırasındaki eylem, işlem ve kararlarının etkilenmemesi amacıyla yöneliktir. 657 sayılı Yasa’nın 29. maddesinde belirlenen sınırlar içinde hangi nitelik ve nicelikteki hediyenin insanî iliş-

⁷⁴ Bu aşamada belirtmek gerekir ki, birey için müeyyide öngörülen bir düzenlemenin kanunda mı yoksa yönetmelikte mi düzenlenmesi gerektiği tartışması önemli ve kadim bir tartışmadır. Konunun kapsamı dışına çıkmamak için bu meselenin önemine dikkat çekilmek istenilmiştir. Disiplin hukukunda kanunilik ilkesinin önemi kadar etik sorumlulukta kanunilik ilkesinin yeri ve çerçevesi de ayrıca ele alınmalıdır. Disiplin hukukunda kanunilik ilkesine ilişkin değerlendirmeler için bkz: Metin Bulut, “Kamu Görevlileri Disiplin Hukukunda Kanunilik İlkesini Yeniden Düşünmek”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi* 12 (2018).

kilerin kabul edilebilir ölçüsünü aştığını günün koşullarına göre belirleme yetki ve görevinin Kurul'a verilmesi, kamu görevlisine getirilmiş yeni bir yükümlülük olmadığı gibi yasama yetkisinin devri anlamına gelmez.” Gerçekten de, insani bir ilişki çerçevesinde hediyein sınırını ve ağırlığını belirlemek, günün değişen koşullarına göre uyum sağlanmasını da beraberinde getirmektedir. Söz konusu yükümlülüğün kanunda da yer alması göz önüne alınırsa, idarede yeknesaklığın sağlanması bakımından tek bir merkezden - Kuruldan - hediye yasağının kapsamının belirlenmesi ve tüm idareler nezdinde uygulanması hem idarenin bütünlüğü ilkesini hem de bireyin idareye olan güvenini sağlamaya yönelik olduğunu söyleyebiliriz.

Netice itibarıyla, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ile düzenlenen temel esaslar, Kamu Görevlileri Etik Kurulunun görev ve yetkisinin sınırlarına dair değerlendirmeler yerinde ve isabetlidir. Fakat Kurulun etkin bir faaliyette bulunabilmesi için Kanunun ilk düzenlemesinde yer alan kamu görevlisinin yükümlülüğüne benzer bir yükümlülüğün var olması gerektiğini söyleyebiliriz.⁷⁵

2. Etik Sözleşme

Etik sözleşme, etik sorumluluk rejimine ilişkin bir yenilik olarak karşımıza çıkmaktadır. Göreve ilk kez atanan kamu çalışanları, göreve başlarken etik sözleşme imzalamakla yükümlüdürler. Bu uygulamanın amacının, kamu personeline temel etik ilkelerin bildirilmesi ve ilkeler kapsamındaki sorumluluğunu bilmesinin sağlanmasıdır.⁷⁶ Etik sözleşmenin Yönetmelikte açıkça düzenleniyor olması nedeniyle sözleşmenin uygulanışının ve içeriğinin incelenmesi; kamu personelinin atama - statüer ilişki⁷⁷ - ile göreve başlaması nedeniyle de personel ile idare arasındaki sözleşmenin gerçek anlamda bir sözleşme olup olmadığının değerlendirilmesi gerekmektedir.

a. Etik Sözleşme Uygulaması ve İçeriği

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun kapsamında yer alan kamu görevlileri göreve başlarken, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Ek-1'de düzenlenen etik sözleşme belgesini imzalamakla yükümlüdürler. Sonrasında söz konusu belge, kamu personelinin özlük dosyasına konulmaktadır.

Etik sözleşme belgesinin içeriği, kamu personelinin görevini ifa ederken kamu hizmetinin önemini anladığını, özel çıkarlarını değil kamu hizmetinin ge-

⁷⁵ Kamu Görevlileri Etik Kurulunun ihlal kararı vermesi durumunda uygulanacak müeyyideye ilişkin değerlendirmeler için bkz: B. Etik Sorumlulukta Müeyyide Eksikliği bölümü.

⁷⁶ Yüksel, “Kamu Yönetiminde Etik ve Türk Kamu Yönetiminde Etik Hakkında Yasal Düzenlemeler”, 209.

⁷⁷ Lütfi Duran, *Türkiye İdaresinin Sorumluluğu*, (Ankara: TODAİE Yayınları, 1974), 27.

reğini öncelendiğini, halka hizmet bilincinde ve görevinde olduğunu, etik davranış ilke ve değerlerine bağlı olarak görev yapacağını taahhüt etmesidir.

Kamu personeli, etik sözleşme ile,

- Halkın taleplerinin en etkin, süratli ve verimli şekilde karşılamayı, vatandaşın günlük yaşamının kolaylaştırmayı, hizmet kalitesinin yükseltmeyi ve toplumun memnuniyetinin artırılması için çalışmayı,
- İnsan haklarına saygılı, dürüst ve hesap verebilir, şeffaf ve katılımcı, kamu yararını gözeten ve hukukun üstünlüğü ilkelerine uygun bir şekilde görevini ifa etmeyi,
- Herhangi bir şekilde ayrımcılık yapmadan, eşitlik ilkesine uygun olarak tarafsız bir şekilde hizmet gereklerine uygun davranmayı,
- Hediye almadan, herhangi bir çıkar sağlamadan, menfaat beklentisinde olmadan görevini ifa etmeyi,
- Kamu mal ve kaynaklarını israf etmemeyi, hizmet gerekleri dışında kullanmamayı ve kullandırmamayı,
- Bireylerin bilgi edinme, dilekçe, şikayet ve dava açma haklarına saygılı davranmayı,
- Hizmetten yararlanan vatandaşlara, mesai arkadaşları ile diğer muhataplara karşı nazik, ilgili, saygılı ve ölçülü hareket etmeyi,
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından belirlenen etik davranış ilke ve değerlerine bağlı olarak görevini ifa etmeyi taahhüt etmektedir.

Kamu personelinin, etik sözleşme ile taahhüt zorunluluğu olmasa bile, görevinin ve statüsünün bir gereği olarak belirli bir davranış modelinde olması gerektiği söylenebilir. Doktrinde, kamu personelinin saygın / ağır başlı olması yükümlülüğü nedeniyle, hem çalışma arkadaşlarına hem diğer tüm kamu görevlilerine hem de ilgili üçüncü kişilere karşı, hitabetindeki üslup ile göstereceği tepki ve tavırda ölçülü olması gerektiği ifade edilmektedir.⁷⁸ Gerçekten de, hizmetin görünen yüzü, vatandaş ile doğrudan ilişki içinde olan kamu personeli ile hizmetin iç işleyişinde görev yapan personelin belirli bir davranış modeli ile hareket etmesi, idareye ve dolayısıyla kendisine duyulan saygı ve güveni zedelememesi, idare ile birey arasında sağlıklı ve güvenilir bir ilişkinin kurulmasını tesis etmesi gerekmektedir.

Etik sözleşmeyle kamu personelinin taahhüt altına girdiği etik sorumluluk rejimi, sözleşmedeki hükümler incelendiğinde, özellikle göreve ve hizmetin sunulmasına ilişkin olduğu görülmektedir. Görevin ifasında etik ilkelere riayet, hizmetin sunulmasında vatandaşın korunduğu bir sorumluluk rejimi bulunmaktadır. Bu neden-

⁷⁸ Sancakdar vd., *Disiplin Hukuku*, 77-78.

ledir ki, görevin ifası dışında yer alan davranışların bu kapsamda kalıp kalmadığı, bir başka ifadeyle görevi dışında da kamu personelinin saygın ve ağır başlı olup olmama yükümlülüğü bulunup bulunmadığı tartışması ayrıca değerlendirilmelidir.⁷⁹

Öte yandan, doktrinde, disiplin kurallarının disiplin değerinin şüpheli olduğu, kuralların uygulanacağı kişilerce kuralların kabulüne yönelik bir temel olmadığı, dolayısıyla demokratik moralin gelişiminin geri bırakılmasına neden olduğu eleştirileri getirilmektedir.⁸⁰ İşte tam bu noktada, etik sözleşme ile kamu personeli, disiplin kuralları öncesinde, etik sorumluluk kapsamında, uyması gereken temel etik ilke ve değerleri anlamakta, kabul etmekte ve bunlara riayet etmeyi taahhüt etmektedir. Dolayısıyla etik sözleşme ile kamu personelinin etik bilincinin, taahhüt sorumluluğunun geliştirilmesinin amaçlandığını söyleyebiliriz.

b. Statüer İlişki Açısından Etik Sözleşme

Birey doğumundan başlayarak hayatının her aşamasında bir hukuki statü içinde yer alır ve bir statüden diğerine geçiş yapar. Farklı hukuki statü içerisinde yer alan birey ve toplulukların haklarını gerçekleştirmek suretiyle adaleti tesis etmek hukuk kurallarının genel amacıdır. Bu statüleri izleyen idare hukukunun, “*statüer hukuk*” olduğu kabul edilmektedir. Nitekim bireyin hayatının her aşamasında girdiği statüler çoğunlukla idare hukuku tarafından oluşturulmuştur.⁸¹ Bu kapsamda, kural olarak idarenin faaliyetlerini, “*statüer hukuk*” çerçevesinde, kamu gücüne dayanarak ve tasarruflarda bulunarak gerçekleştirdiğini söyleyebiliriz.

Genel olarak idare tek taraflı tasarruflar yapmakla birlikte, gerçek ve/veya tüzel kişilerle karşılık irade beyanına dayanarak çeşitli sözleşmeler de yapmaktadır. Tarafların karşılıklı irade beyanları neticesinde meydana gelen ve taraflara karşılıklı hak ve borçlar yükleyen hukuki işlemlere sözleşme denilmektedir. Bu kapsamda, idarenin sözleşmeleri iki türdür: İdarenin Özel Hukuk Sözleşmeleri ve İdari Sözleşmeler. Bu ayrımın yapılmasındaki amaç, sözleşmelerin tabi olacağı hukuki rejimin ve çıkabilecek uyuşmazlıkta çözüm merciinin belirlenmesidir.⁸²

⁷⁹ Danıştay 10. Dairesi (Danıştay), K.1984/2029 (03 Aralık 1984) tarihli kararında, kamu personelinin izinli olduğu sırada sergilemiş olduğu davranışların, hizmet dışı eylem ve davranış niteliğinde olduğunu ifade etmektedir. Danıştay Dergisi, Sayı: 58-59, Yıl: 15, 1985. Kamu görevlilerinin özel hayatına dair incelemeler için bkz: Turan Yıldırım - Nur Kaman, “İdare Hukuku Konferansları-I “Kamu Görevlilerinin Özel Hayatı””, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* 18/1 (2019); Turan Yıldırım, “Kamu Görevlilerinin Özel Hayatı: Cinsel Tercih”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 24/2 (2018).

⁸⁰ Örucü, “Disiplin Cezaları 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Sistemi”, 819.

⁸¹ Yaşar, *İdare Hukuku*, 102.

⁸² Zehra Odyakmaz, “Genel Olarak İdarenin Sözleşmeleri”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 2/2 (1998), 6. (Not: Makale yayımlandığı zaman derginin ismi Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi iken sonrasında Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi olarak değiştirilmiş, derginin yayınlandığı platform olan dergipark kayıtlarında da bu şekilde yer aldığı için derginin son ismi esas alınarak atıf yapılmıştır).

Türk hukukunda idari sözleşmelerin sınırlı sayıda olduğu; bu sözleşmeler arasında en özgün nitelikte olanı kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi iken, idari hizmet sözleşmelerinin (*ve işletme hakkı sözleşmelerinin*) yaygınlık ve konu bakımından öne çıktığı ifade edilmektedir.⁸³ Gerçekten de kamu personel rejiminde “sözleşme” kavramı öncelikle “*idari hizmet sözleşmeleri*”⁸⁴ ile karşımıza çıkmaktadır. İdari hizmet sözleşmeleri, özel bilgi ve uzmanlığı gerektiren işlerde istihdam edilmek üzere sözleşmeli personel ile yapılan sözleşmelerdir.⁸⁵ Bir başka ifadeyle, idari hizmet sözleşmeleri, kamu hizmetinin görülmesi amacıyla memurlardan başkaca personelin istihdam edilmesi için kullanılan bir araç niteliğindedir.⁸⁶

Kamu görevlisi kavramı geniş ve dar anlam olmak üzere çok çeşitli kapsamda kullanılmaktadır.⁸⁷ Fakat bu çalışma kapsamında kamu görevlisi kavramının içine hem memurlar hem de idari hizmet sözleşmesi kapsamında çalışan sözleşmeli personel⁸⁸ girmektedir.⁸⁹ Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile “*etik sözleşme*” kavramının da kamu personel hukukuna kazandırılmasından sonra, kamu personeline yönelik bir etik sözleşme kavramı ve uygulaması da getirilmiş olmaktadır.

Kamu personelinin atama ile göreve başladığı bir sistemde, etik sözleşme ile bir takım yükümlülükleri taahhüt etmesi, gerçek manada “ *tarafların karşılıklı irade beyanı neticesinde*” meydana gelen sözleşme olmadığını göstermektedir. Bir başka ifadeyle, kamu personeli göreve atama ile gelmektedir. Bu atama neticesinde kamu personeli statüsünün gereklerini önceden kabul etmiş olması nedeniyle ayrıca bir “sözleşme” ile yükümlülük altına sokulması söz konusu değildir. Zira etik sözleşme, lafzi olarak bir sözleşme olsa da, hukuki niteliği bakımından kamu personelinin taahhütname niteliğindedir. Bu nedenle, atama öncesinde, tarafların (*idare ve kamu personelinin*) bir müzakeresi, içeriğinin değiştirilmesi gibi hususlar söz konusu olmayacak, sadece kamu personelinin görev bilincini ve sorumluluğunu hatırlatmak maksadıyla bir taahhütnameye imza atması gerçekleşmiş olacaktır.

⁸³ Yaşar, *İdare Hukuku*, 428.

⁸⁴ Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 369 vd.; Gözler, *İdare Hukuku Cilt 2*, 76 vd.

⁸⁵ Odyakmaz, “Genel Olarak İdarenin Sözleşmeleri”, 18.

⁸⁶ Yaşar, *İdare Hukuku*, 257.

⁸⁷ Kamu görevlisi kavramı ve kapsamı konuları tafsilatlı ve tartışmalı hususlardır. Konunun dağılmaması için çalışma kapsamında kavramın kapsamını belirtmek açısından bu hususa değinilmekle yetinilmiştir.

⁸⁸ Sözleşmeli personelin ve sözleşmenin hukuki niteliği, idare hukukunda sözleşme kavramı ele alınırken ayrıca incelenmelidir. Konuya ilişkin detaylı bilgi için bkz: Muhammed Göçgün, “Sözleşmeli Öğretmen Atama Sürecinde Yapılan Sözlü Sınav ve Güvenlik Soruşturmalarının İdare Hukuku Açısından Değerlendirilmesi”, *Legal Hukuk Dergisi* 17/200 (2019), 3346 vd.

⁸⁹ Gözler, *İdare Hukuku Cilt 2*, 645.

Öte yandan, disiplin yaptırımlarının hukuki niteliğine ilişkin değerlendirmeler göz önüne alındığında, sözleşme görüşü taraftarlarınca, Fransız ihtilali neticesinde zuhur eden bireysel anlayışı esas alarak, kamu görevlilerine yönelik disiplin yaptırım yetkisi “sözleşme”ye dayandırılmaktadır. Fransız Danıştay’ı bu görüşe bir müddet yaklaşırsa da sonrasında, kamu personelinin idare karşısındaki konumunun sözleşmeye değil, mevzuat ve statüye dayalı olduğuna karar vermiştir. Nitekim, disiplin yaptırımlarının sözleşme esasına dayanılarak izah edilmesi, statü ve kamu gücü esasları dikkate alınarak, hem öğretilerde hem de uygulamada benimsenen bir görüş olmamıştır.⁹⁰

Netice itibarıyla, kamu personelinin göreve başlaması ve görev esnasında tabii olacağı hukuki statünün tek taraflı olarak idare tarafından belirlenebilmesi ve değiştirilebilmesi karşısında idare ile kamu personeli arasında gerçek manada sözleşme temelinde bir hukuki ilişkinin olmadığını, bu nedenle de kamu personelinin yükümlülük altına girdiği hem disiplin hukuku rejiminin hem de etik sorumluluk rejiminin temelinde statü ve kamu gücü esaslarının yer aldığını söyleyebiliriz. Bu nedenle, etik sözleşme olarak adlandırılan ve görev başlangıcında kamu personeli tarafından imzalanan belge, gerçek manada bir sözleşme olmakla birlikte, kamu personelinin tek taraflı olarak etik sorumluluk rejiminin farkında ve bilincinde olduğunu göstermesi, personele bu yükümlülüklerin görev başlangıcında hatırlatılması ve bunlara riayet edeceğine dair taahhüt vermesinden ibarettir.

III. ETİK SORUMLULUKTA KADEMELENME VE MÜEYYİDE

Etik davranış ilkelerinin etkin ve sistemli bir şekilde uygulanmayışı, etik bilincinin yerleşmesine yönelik siyasi irade eksikliği, Türk kamu yönetiminin en büyük sorunlarından biri olmasına neden olmakta ve Türkiye’yi etik standartlar bakımından gerilere götürmektedir. Mevzuatta yer alan düzenlemeler ile evrensel çerçeve ortaya konulmaya çalışılsa da yaptırım ve denetim mekanizmalarının tam olarak uygulanmadığı ifade edilmektedir. Etik altyapının ve bilincin tam olarak gerçekleşebilmesi için yaptırım mekanizmalarının kontrol işlevi taşıyacak şekilde tesis edilmesi, etkin soruşturma ve takibat sistemlerinin uygulanması gerekmektedir. Nitekim sağlam etik altyapının tesisi, idarenin eylem ve işlemlerinin şeffaflaşmasına ve vatandaş tarafından incelenebilir ve denetlenebilir olmasına neden olacaktır.⁹¹

Gerçekten kamu görevlisinin etik sorumluluk bilincinin gelişme düzeyi, idarenin eylem ve işlemlerinin şeffaf ve hesap verilebilir olması ile doğru orantılıdır. İdari işleyişte hukuka bağlı hareket etme bilincinin gerçekleşebilmesi için ise

⁹⁰ Sancakdar vd., *Disiplin Hukuku*, 8 vd.

⁹¹ Yüksel, “Kamu Yönetiminde Etik ve Türk Kamu Yönetiminde Etik Hakkında Yasal Düzenlemeler”, 200-201.

sağlam temellere dayalı etik sorumluluk müessesinin tesis edilmesi gerekmektedir. Öncelikle bunun için etik sorumluluk ile disiplin sorumluluğu arasında kademelenme, iki sorumluluk sistemi arasındaki ilişkiye yönelik mevzuat altyapısı ile uygulama birliğinin ortaya konulması ve kamu görevlisinin bu sorumluluklara dair bilincinin oluşturulması esastır. Sonrasında kamu görevlisinin bu sorumluluklara aykırı davranışı durumunda, disiplin hükümlerinde olduğu gibi etkin bir yaptırım mekanizmasının işletilmesi isabetli olacaktır.

A. ETİK SORUMLULUĞA İLİŞKİN KADEMELENME EKSİKLİĞİ VE BAĞIMSIZLIK İLKESİ

Disiplin hukukunda temel esasların ortaya net olarak konulması neticesinde günümüzde, disiplin işlemlerinde uygulanan usulün tam yargısal benzeri bir usul olduğunu ve fakat alınan kararların yargısal değil idari nitelikte olduğunu ve iptal davasına konu edilebileceğini net bir şekilde ifade edebilmekteyiz.⁹² Disiplin hukukunun temel ilkelerinin gerek yargı organlarınca gerekse de doktrin tarafından uzun yıllar tartışılması, uygulamada ortaya çıkan uyuşmazlıkların hukuka uygunluk denetimi neticesinde disiplin hukukunda yer alan disiplin suçları ile cezaları arasındaki ilişki ve temel kaideler net bir şekilde ifade edilebilmektedir. Bu durum karşısında etik sorumlulukta ise görece yeni bir sorumluluk türünün ortaya konulması, yeni bir sorumluluk rejiminin tesisi ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu kararları ile uygulama çerçevesinin çizilmesi nedeniyle, etik sorumlulukta temel ilkelerin uygulamadaki yansımaları tam olarak netleşmemektedir. Nitekim disiplin sorumluluğu ile etik sorumluluk arasındaki kademelenme durumuna dair Kurul Kararları ile yargı ve doktrinde esaslı tartışmalar yapılmamıştır.

Etik sorumluluk kapsamında yer alan fiillerin birçoğunun disiplin hukuku kapsamında da yer alması, hangi fiilin hangi düzeni ihlal edeceği ya da edebileceğine ilişkin net pratik sonuçların ortaya konulamaması nedeniyle etik sorumluluk ile disiplin sorumluluğu arasında kademelenme eksikliği bulunmaktadır.

1. Organik Anlamda Kademelenme Eksikliği

Kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaların bulunması durumunda, hangi kamu personeline dair kime başvurulabileceği 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun madde 4'te düzenlenmiştir. Buna göre, en az genel müdür veya eşiti seviyesindeki kamu görevlileri hakkında Kamu Görevlileri Etik Kurulu Etik Kuruluna, diğer kamu görevlileri hakkında ise ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarına başvurulabilecektir. İdari birimlerde farklı unvanların olması durumuna karşılık ise hangi unvanların genel müdür eşiti sayılacağına Kurul tarafından, ilgili idarenin teşkilat yapısı ve yürüttükleri faaliyetlerin niteliği dikkate alınarak karar verilecektir.

⁹² Celal Erkut, *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, (Ankara: Danıştay Yayınları, 1990), 72-73.

Kurul, etik davranış ilkelerine aykırılık iddiası üzerine araştırma ve inceleme yapabileceği gibi re'sen de harekete geçebilecektir. Öte yandan yetkili disiplin amiri ve/veya kurulunun etik davranış ilkelerine aykırılık durumunda başvuru olmaksızın re'sen harekete geçebileceğine dair Kanunda açık bir düzenleme olmamasına karşın disiplin soruşturmasına görevli ve yetkili olan amirin re'sen harekete geçebileceğini söyleyebiliriz.

Bu aşamada belirtmek gerekir ki, disiplin cezası verme yetkisine ilişkin kural, disiplin amiri veya atamaya yetkili amir olduğu yönündedir.⁹³ Fakat doktrinde disiplin cezası verme yetkisinin kimde olduğu, hangi amirde olduğuna veya olması gerektiğine ilişkin önemli tartışmalar ve yaklaşımlar bulunmaktadır. Disiplin cezası verme yetkisi, atamaya yetkili amir veya personel amiri veya disiplin kurul / komisyonları⁹⁴ veya merkezi idarede yer alan bir birim / kurul / komisyon / müstakil bir idarede olabilecektir. Disiplin cezası verme yetkisinin kimde olduğuna dair düzenleme yapılırken, disiplin hukuku rejiminin amacı ve varlık nedenlerinin dikkate alınması gerekmektedir. Disiplin cezaları, hiyerarşi kudretinin bir unsuru / müeyyidesidir. Disiplinin etkili olabilmesi ise disiplin kontrolünün sağlam, derhal ve değişmez bir biçimde yapılmasına bağlıdır. Nitekim, cezanın şiddetinden ziyade ceza kararının verilmesi ve uygulanmasına yönelik net irade daha çok önem arz etmektedir. Bu aşamada, bu iradenin kim tarafından, nasıl konulacağı sorusu ortaya çıkmaktadır. Bir memurun mesleki yaşamı ve görev süresince yapabileceği yolsuzlukların en iyi farkına varabilecek kişinin ise hiyerarşik amiri olduğu ifade edilmektedir.⁹⁵ Nitekim disiplin hukukunda, disiplin yetkisi vermeye yetkili amir, öncelikle hiyerarşik amir olarak düzenlenmiş, disiplin cezasının ağırlığına göre bir üste geçilerek, birim yöneticisi ve / veya disiplin kurulları / komisyonlarına görev ve yetki tanınmıştır. Bir başka ifadeyle, disiplin cezası vermeye yetkili amir kural olarak hiyerarşik amir iken, disiplin cezasının niteliği arttıkça bir üst kurula geçilmekte, amirin denetim / yaptırım mekanizmasından uzaklaşmaktadır.

Etik sorumluluk rejiminde ise etik dışı faaliyetin ve verilecek yaptırımın ağırlığından ziyade etik dışı faaliyeti yaptığı iddia edilen personelin statüsüne göre yetki farklılaşmaktadır. Üst düzey yönetici olarak nitelendirilebileceğimiz, en az genel müdür veya eşiti kamu görevlilerinin etik ihlalleri durumunda ilgili kurumun veya kurumda amirin / komisyonun yetkili olması yerine Kamu Görevlileri Etik Kurulunun yetkili ve görevli olması durumu söz konusudur. Bu durum, idarenin üst düzey yöneticilerine yönelik ayrı bir etik inceleme sürecinin var olduğunu göstermektedir.

⁹³ Günay, *İdare Hukuku*, 631.

⁹⁴ Disiplin Komisyonlarına dair değerlendirmeler için bkz: Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları (III. Cilt)*, (İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 3. Basım, 1966), 1917.

⁹⁵ Örucü, "Disiplin Cezaları 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Sistemi", 784, 796, 804, 805.

İdarenin bütünlüğü ilkesi kapsamında Kurulun tüm kamu kurum ve kuruluşlarının üst düzey yöneticilerinin etik sorumluluklarına dair incelemelerde yetkili olması durumunu olumlu bulabiliriz. Zira, tüm idareler nezdinde yeknesak bir etik sorumluluk rejiminin ve uygulamalarının ortaya konulmasını sağlayacaktır. Fakat, idareler arasında “yatay düzlemde” aynı düzeydeki personelin aynı yerden etik sorumluluk incelemesi, her bir idarenin “dikey düzlemde” de aynı uygulama ve sorumluluk rejimini ortaya koyacağı garantisini vermemektedir. Bir başka ifadeyle, Kurul, üst düzey personel açısından yeknesak bir biçimde etik ilkelere dair sorumluluk rejimini işletirken, her bir idarenin her bir personeline dair bu rejimi net bir şekilde tesis etmesini sağlayamamaktadır. Bunu sağlayabilmek için gerekli eğitim ve bilinçlendirme faaliyetlerinin gerçekleştirildiği ifade edilse⁹⁶ de, esas olarak uygulamada her bir davranış özelinde etik davranış ilkelerinin ihlal edilip edilmeyeceğine yönelik yeknesak bir etik sorumluluk rejiminin ortaya konulması isabetli olacaktır.

Organik anlamda kademelenme eksikliği, etik sorumlulukta kamu personelinin statüsü özelinde görevli ve yetkili idarenin değişmesi nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Bu durumun ortadan kaldırılması, tüm idareler nezdinde ortak etik sorumluluk rejimi uygulama birliğinin tesis edilebilmesi için Kurulun etik ihlali-ne dair görev ve yetkisi yeniden şekillendirilmelidir. Kurul, ya tüm kamu personelinin etik sorumluluk iddiasına yönelik görevli ve yetkili olmalı (*ki bu durum Kurul teşkilat yapısının revize edilmesi zorunluluğunu doğuracaktır*) ya da etik sorumluluk incelenmesinde adeta bir kanun yolu / temyiz mercii gibi başvuru imkânı tanınmalıdır.

Etik sorumlulukta organik anlamda kademelenme eksikliğini kaldırmaya yönelik yapılacak bir düzenlemede, Mülga Disiplin Amirleri ve Disiplin Kurulları Yönetmeliği ile yürürlükte olan Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliğinde⁹⁷ yer alan düzenlemeler de dikkate alınmalıdır. Çünkü Disiplin amirinin ve kurulların tayin edilmesi, bunları ne şekilde teşkil edeceği ve yetkilerinin neler olacağı-nın belirlenmesi önemli bir husustur.⁹⁸ Etik sorumluluk ile disiplin sorumluluğu arasında yapılması gereken organik bir kademelenme de tüm bu düzenlemeler bütüncül bir anlayışla tekrardan ele alınmalıdır.

Netice itibarıyla, etik sorumluluk rejimine yönelik yaklaşımların yeknesaklaştırılması, tüm kamu görevlileri üzerinde etkin ve caydırıcı bir etik sorumlu-

⁹⁶ Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından gerçekleştirilen eğitimlere ilişkin detaylı bilgi için bkz: <https://www.etik.gov.tr/egitim-faaliyetleri/> (Erişim 01 Ağustos 2022).

⁹⁷ *Resmî Gazete* 31470 (30 Nisan 2021).

⁹⁸ Mülga yönetmelik ve yeni yönetmeliğe ilişkin tespit ve değerlendirmeler için bkz: Serkan Çınarlı - Kerim Azak, “Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliğine İlişkin İnceleme”, *Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 2/1 (2021).

luğun tesisi için Kurul ile disiplin amiri arasında etik sorumluluk rejimine dair ilişkinin ve yetki / görev paylaşımının yeniden düzenlenmesi isabetli olacaktır.

2. Fonksiyonel Anlamda Kademelenme Eksikliği

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile kamu görevlilerinin uyması gereken etik davranış ilkeleri düzenlenmiştir.⁹⁹ Öte yandan disiplin hukuku kapsamında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 7. bölümünde disiplin suçu olarak belirli fiiller düzenlenmiştir. Bu fiiller ile etik davranış ilkelerine genel kapsamda bakıldığında, birbirine benzeyen ya da yakın nitelikte olan eylemlerin bulunduğunu söyleyebiliriz. Dolayısıyla bir eylemin hangi sorumluluk türündeki davranış ilkelerini ihlal ettiğine dair nitelendirme yapılma zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Bir başka ifadeyle, bir fiilin hem disiplin hukukuna hem de etik sorumluluğa aykırılık teşkil etmesi durumu olabilmektedir.

Disiplin hukuku rejimi ile etik sorumluluk rejimi arasında fiillerin bir ölçüde benzeşmesi karşısında, net olarak hangi fiilin ne derecede olduğu takdirde hangi rejim kapsamında yer alacağına ilişkin açık ve net bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu durum, etik sorumluluk alanından disiplin hukuku alanına ne zaman ve ne ölçüde geçiş yapılabileceği, bir fiilin iki düzeni de ihlal etmesi durumunun mümkün olup olamayacağı ya da bir fiilin niteliğine göre sorumluluk rejiminin belirlenmesi gibi soruları da beraberinde getirmektedir.

Disiplin hukuku ile etik sorumluluk arasındaki bu kademelenme eksikliğine yönelik incelemeyi, disiplin hukukunun kendi içinde yer alan fiilin kamu düzenini ihlal niteliğinin ağırlığına göre cezanın da ağırlaşması prensibi ile yaklaşarak yapabiliriz. Bir başka ifadeyle, disiplin cezalarının öngörüldüğü bazı fiiller nitelik olarak birbirine benzer olsa da bu fiiller, neticelerinin kamu düzenini ihlal etmesi bakımından bir kademelenmeye tabi tutulmaktadır. Bu kademelenme neticesinde de verilecek yaptırımların içerikleri ağırlaşmaktadır.

Disiplin cezaları, niteliği itibarıyla idari yaptırımdır ve kamu görevlisinin çalışma düzeni ile hizmetin gereklerine ve mevzuata aykırı eylemlerine ilişkindir.¹⁰⁰ Disiplin cezaları ile korunan hukuki değer ve menfaatin, kamu hizmetleri-

⁹⁹ Yönetmelikte düzenlenen etik davranış ilkeleri şunlardır: Görevin Yerine Getirilmesinde Kamu Hizmeti Bilinci (md. 5), Halka Hizmet Bilinci (md. 6), Hizmet Standartlarına Uyma (md. 7), Amaç ve Misyona Bağlılık (md. 8), Dürüstlük ve Tarafsızlık (md. 9), Saygınlık ve Güven (md. 10), Nezaket ve Saygı (md. 11), Yetkili Makamlara Bildirim (md. 12), Çıkar Çatışmasından Kaçınma (md. 13), Görev ve Yetkilerin Menfaat Sağlamak Amacıyla Kullanılmaması (md. 14), Hediye Alma ve Menfaat Yasağı (md. 15), Kamu Malları ve Kaynaklarının Kullanımı (md. 16), Savurganlıktan Kaçınma (md. 17), Bağlayıcı Açıklamalar ve Gerçek Dışı Beyan (md. 18), Bilgi Verme, Saydamlık ve Katılımcılık (md. 19), Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu (md. 20), Eski Kamu Görevlileriyle İlişkiler (md. 21), Mal Bildiriminde Bulunma (md. 22). Etik davranış ilkelerinin kapsam ve içeriği için bkz: 1. Etik Davranış İlkeleri bölümü.

¹⁰⁰ Turan Yıldırım, "Kamu Yararı ve Disiplin Cezalarının Affı", *Anayasa Yargısı Dergisi* 18 (2001), 438.

nin gereği gibi yürütülmesiyle sağlanacak olan toplumsal değer ve menfaat olduğu ifade edilmektedir.¹⁰¹ Gerçekten de kendine özgü kurumları ve kuralları olan kamu hizmeti alanı, toplum düzeni içinde ayrı düzenlemeleri olması gereken bir niteliktedir. Genel toplum düzeninin tesisi amacına sadır olan ceza kurallarından ayrıca kamu hizmetinin gereği gibi işleyişini tesis etmeye yönelik kuralların düzenlendiği disiplin ceza hukuku rejimi tesis edilmiştir.¹⁰²

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile düzenlenen disiplin hukuku rejiminde kademeli bir yetki düzeni tesis edilmiştir.¹⁰³ Buna göre, hem disiplin cezaları ile disiplin suçunu oluşturacak fiiller niteliklerine göre tedrici olarak tecziye edici vasıftadır hem de cezayı vermeye yetkili amirin kim olacağı da disiplin cezasının ağırlığına göre hiyerarşik olarak üste doğru geçiş göstermektedir. Fakat bu aşamada belirtmek gerekir ki, disiplin cezasını gerektiren her bir fiilin net ve kesin olarak belirlenmediği de vakidir. Nitekim doktrinde, kesin düzenlemenin bir başka ifadeyle kıyasa imkan tanımayan bir yaklaşımın, hizmetlerin hızla değiştiği ve geliştiği bir süreçte faydalı olamayacağı da ifade edilmektedir.¹⁰⁴ Bu duruma ilişkin olarak mobbing¹⁰⁵ (*psikolojik taciz*) uygulaması örnek olarak verilir.

Mobbing durumunda mağdur üzerine ortaya çıkan zararlar, ihlal ettiği hukuki menfaate ve zarar verdiği iş ilişkisine göre idare hukuku, ceza hukuku ve özel hukuk alanında neticeler doğurabilecektir. İdare hukuku alanından bir değerlendirme yapıldığında, 657 sayılı Kanun madde 10 kapsamında amirin maiyetindeki memurlara eşit ve hakkaniyete uygun biçimde davranacağına ilişkin düzenlemeye ve amirin eşit davranma yükümlülüğüne aykırılık teşkil edeceği ifade edilmektedir.¹⁰⁶ Öte yandan mobbinge konu olabilecek fiillerin¹⁰⁷, 657 sayılı

¹⁰¹ Onur Karahanoğulları, "Memur Disiplin Hukukunun Niteliği ve İlkeleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* 8/3 (1999), 56.

¹⁰² Yüce, "Ceza Hukuku İlkelerinin Disiplin Ceza Hukukunda Geçerliliği Sorunu ve Danıştay Kararlarının Bu Açıdan Tahlili".

¹⁰³ Örcü, "Disiplin Cezaları 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Sistemi", 810-811.

¹⁰⁴ Örcü, "Disiplin Cezaları 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Sistemi", 816.

¹⁰⁵ Mobbing kelimesi, Latince köken itibarıyla kararsız kalabalık (*mobile vulgus*) deyiminden gelmektedir. Mob kelimesinin anlamı ise yasa dışı şiddet uygulayan düzensiz kalabalıktır. Hemen hemen her dilde mobbing kelimesi, kelimenin tam manasını karşılayacak kelimenin olmaması ve kavram kargaşasına neden olmamak için, çeviri olmaksızın mobbing olarak kullanılmaktadır. Türkçe kullanımlarda, mobbing kelimesi yerine "yıldırma, duygusal taciz, psikolojik taciz, zorbalık, kuşatma, bezdiri" kelimeleri de kullanılabilir. Ümit Güveyi, "Memur Disiplin Hukukunda Mobbing", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 17/1-2 (2013), 1456-1457; Atila Erkal, *İdare Hukukunda Mobbing*, (Ankara: Adalet Yayınevi, 2015), 7-8.

¹⁰⁶ Sancakdar vd., *Disiplin Hukuku*, 98; Erkal, *İdare Hukukunda Mobbing*, 23 vd.

¹⁰⁷ Mobbinge konu olabilecek uygulamalar ve bunların sonuçlarına ilişkin olarak bkz: Güveyi, "Memur Disiplin Hukukunda Mobbing", 1461 vd.

Kanunun disipline ilişkin farklı maddeleri ile ilişkilendirilebileceği, fakat kanunda bu durumun açıkça düzenlenmesi gerektiği de ifade edilmektedir.¹⁰⁸ Nitekim, mobbing durumunda kamu görevlisinin çeşitli başvuru yolları olduğu, idareye şikayette bulunabileceği, Türkiye İnsan Hakları Kurumuna veya Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurabileceği, tazminat davası açabileceği, çalışmaktan kaçınma hakkını kullanabileceği, Cumhuriyet Başsavcılığına şikayette bulunabileceği ve Kamu Görevlileri Etik Kuruluna başvurabileceği belirtilmektedir.¹⁰⁹

Mobbing durumunda, Kamu Görevlileri Etik Kuruluna başvuru ancak aleyhinde başvuru yapılacak kişinin en az genel müdür veya eşiti seviyedeki bir kamu görevlisi olması gerekmektedir. Diğer kamu görevlileri için ise ilgili kurumun yetkili disiplin kuruluna başvurulması gerekmektedir. Bu başvurular, Kurul tarafından çıkarılan yönetmeliklerde düzenlenen etik davranış ilkelerine aykırılık olup olmadığı bakımından değerlendirilecektir.¹¹⁰

Mobbing olarak kabul edilebilecek fiiller karşısında birden fazla başvuru imkanının olması¹¹¹, bir fiilin birden fazla hukuki müesseseyi ilgilendirebilmesinin bir örneğidir. Bir başka ifadeyle, bir fiil hem disiplin hukuku alanına hem de etik sorumluluk alanına yönelik olarak netice doğurabilmekte ve inceleme konusu olabilmektedir. Bu durum, söz konusu incelemelerin ayrı ayrı, birbirinden müstakil olarak mı yapılacağı veya birbirini etkileyen yönlerinin olup olmadığı sorununun ortaya çıkarmaktadır. Öte yandan, mobbing kavramının açıkça yasal düzenlemelerde yer almasını bir kenara bırakırsak, mevzuatta açıkça düzenlenen birbirine yakın fiillerin bulunduğunu da söyleyebiliriz. Memurluk sıfatı ile bağdaşmayacak fiiller bu kapsamda örnek olarak incelenebilir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu madde 125'te, "*Memurluk sıfatı ile bağdaşmayacak nitelik ve derecede yüz kızartıcı ve utanç verici hareketler*" disiplin cezasını gerektiren fiil ve haller arasında sayılmıştır. Benzer bir düzenleme olarak, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları

¹⁰⁸ Mine Kasapoğlu Turhan, "Kamu Görevlileri Bakımından İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) ve Hukuki Korunma Yolları", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 25/105 (2013), 103-104.

¹⁰⁹ Sancakdar vd., *Disiplin Hukuku*, 99; Kasapoğlu Turhan, "Kamu Görevlileri Bakımından İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) ve Hukuki Korunma Yolları", 99 vd.; Erkal, *İdare Hukukunda Mobbing*, 171 vd. Ayrıca memur disiplin hukukunda mobbinge mücadeleyle ilişkin inceleme için bkz: Güveyi, "Memur Disiplin Hukukunda Mobbing", 1473.

¹¹⁰ Kasapoğlu Turhan, "Kamu Görevlileri Bakımından İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) ve Hukuki Korunma Yolları", 127. Yazar, bu değerlendirme neticesinde Kurul'un vereceği kararlara ilişkin olarak, "*Bu kararlar, idari davaya konu olabilecek icrai nitelikte işlemler değildir.*" tespitinde bulunmaktadır. Belirtmek gerekir ki, Kurul kararlarında idari yargı yolunun açık olduğu ifade edilmekte ve idari yargı tarafından kararların hukuka uygunluk denetimi gerçekleştirilmektedir. İdari davaya konu olacak işlemin kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olması gerekliliği karşısında, Kurul kararlarının idari davaya konu olabilecek icrai nitelikte işlem olmadığını söylemek, tartışmalıdır.

¹¹¹ Erkal, *İdare Hukukunda Mobbing*, 171 vd.

Hakkında Yönetmelikte düzenlenen Etik Davranış İlkelerinin neredeyse tamamını ele alabiliriz. Kanun madde metnindeki ifade ile düzenlenen hususa yakın olarak Yönetmelikte yer alan şu ilkeler öncelikle örnek olarak verilebilir: Kamu görevlilerinin görevin ifasında kamu hizmeti bilincine (madde 5) ve halka hizmet bilincine (madde 6) sahip olması, dürüst ve tarafsız olması (madde 9), kamu yönetimine güveni sağlayacak şekilde davranma (madde 10) ve görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanmama (madde 14) yükümlülüğünün olması. Dolayısıyla farklı düzenlemelerde yer alan hususların birbirine benzer olması ve belki de bunun da ötesinde bu düzenlemelerin net bir şekilde belirgin nitelikte olmaması eleştirilebilir niteliktedir. Nitekim 657 sayılı Kanun Madde 125/g’de yer alan mezkur düzenleme, Anayasa Mahkemesi önüne uyuşmazlık olarak gelmiştir.

Anayasa Mahkemesi E.2013/110, K.2014/8 sayı ve 16.01.2014 tarihli kararında¹¹², 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu madde 125’te yer alan “*Memurluk sıfatı ile bağdaşmayacak nitelik ve derecede yüz kızartıcı ve utanç verici hareketler*” düzenlemesinin anayasaya aykırı olmadığı sonucuna şu gerekçelerle varmıştır: “*Bir alanın kanunla düzenlenmesinin zorunlu olması, buna karşın kanun tekniği açısından daha somut düzenleme ve daha belirgin kavram kullanma olanağı bulunmaması veya bir kanunun veya hükmün düzenlediği alanın daha fazla somutlaştırılması ve netleştirilmesi zor birçok olguyu kapsamaması durumunda belirlilik ilkesine uyulduğu kabul edilebilecektir. Ancak, kullanılan hukuksal kavram veya kavramlar en azından yargılama ya da hukuksal yorum yöntemleriyle somutlaştırılabilir olmalıdır. Dava konusu kuralda belirsiz olduğu ileri sürülen “memurluk sıfatı ile bağdaşmayacak nitelik ve derecede yüz kızartıcı ve utanç verici hareketlerin” tümünün önceden öngörülmesinin ve tespitinin olanaksız olduğu ve söz konusu hareketlerin tek tek ortaya konulmasının mümkün olmadığı, normun daha kesin ve açık bir düzenlemeye olanak tanımaması nedeniyle kullanıldığı anlaşıldığından anılan kavramların kullanılmasında belirlilik ilkesine aykırılık bulunmamaktadır.*”. Gerçekten de yasama tarafından kavramların kullanılmasında her bir fiilin tek tek tahdidi olarak sayılması güçtür. Bu nedenle fiillerin niteliklerini esas alan bir yaklaşımla, bu niteliğin ifade edilmesi gerekli ve yeterlidir.¹¹³ Dolayısıyla fiillerin niteliklerinin belirlenmesi dolayısıyla belirlilik ilkesine aykırı olmadığı yönündeki karar isabetlidir.

Öte yandan Anayasa Mahkemesi yine aynı kararında, disiplin cezası gerektirecek fiillere ve disiplin hukuku sistemine dair şu önemli tespitte bulunmuştur: “*İdarenin faaliyetleri çok çeşitli, karmaşık ve değişken olduğundan disiplin ceza-*

¹¹² Anayasa Mahkemesi (AYM), K.2014/8 (16 Ocak 2014).

¹¹³ Öte yandan doktrinde, “*yüz kızartıcı harekette bulunmak*” ifadesinden yola çıkılarak, ilgili düzenlemenin memur teminatını haksız şekilde ortadan kaldırma tehlikesinin var olduğu gerekçesiyle eleştirilmektedir. Eleştiri ve değerlendirme için bkz: Sancakdar vd., *Disiplin Hukuku*, 74.

sını gerektirecek fiillerin tümünün kanunda tek tek belirlenmesi güçtür. Kuralın incelenmesinden de görüleceği üzere memurluk sıfatı ile bağdaşmayacak nitelik ve derecede yüz kızartıcı ve utanç verici hareketler denilmek suretiyle disiplin cezası gerektiren fiil ve hareketlerin çerçevesinin çizildiği anlaşılmaktadır.” Gerçekten de değişken, çeşitli ve karmaşık idari faaliyetler karşısında disiplin cezasını gerektiren fiillerin tümünü kanunda belirlemek olanaksızdır. Nitekim bu nedenle 657 sayılı Kanunda fiil ve hareketlerin çerçevesi çizilmiştir. Ama bu aynı nitelikte benzer çerçeve, etik kurallara ilişkin kanun ve yönetmeliklerde de yer almaktadır. Ki bu durum, etik ve disiplin rejimi arasında çerçevelerin örtüşmesine ve fonksiyonel anlamda bir kademelenme eksikliği durumuna neden olmaktadır.

Fonksiyonel anlamda kademelenme eksikliğinin var olduğuna dair bir başka örnek ise “*hediye yasağı*”na ilişkindir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu madde 29’da, hediye alma ve menfaat sağlama yasağı düzenlenmiştir. Buna göre, memurların hediye istemeleri ve menfaat temini amacıyla hediye kabul etmeleri yasaklanmıştır. Benzer şekilde, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik madde 15’te de, hediye alma ve menfaat sağlama yasağı düzenlenmiştir. Madde metninde, kamu görevlilerinin hediye almasının yasak olduğu, kamu görevlisinin kararını, görevini ve performansını etkilemesi ihtimali olan, ekonomik değeri olsun veya olmasın her türlü eşyanın hediye kapsamında olduğu açıkça düzenlenmiştir. Ayrıca hangi durumların hediye alma yasağı kapsamı dışında olduğu¹¹⁴ ve hangi durumların kapsamında olduğu¹¹⁵ açıkça belirtilmiştir.

Bu iki yasal düzenlemenin yanı sıra idare tarafından genelge ile de hediye yasağına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Başbakan ve Bakanların Uğurlanma ve Karşılınmaları, Seyahatler ve Hediye Uygulaması konu ve 2005/16 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile kamuda tasarruf ilkeleri ve hediye uygulamasına dair

¹¹⁴ “Aşağıda belirtilenler hediye alma yasağı kapsamı dışındadır: a) Görev yapılan kuruma katkı anlamına gelen, kurum hizmetlerinin hukuka uygun yürütülmesini etkilemeyecek olan ve kamu hizmetine tahsis edilmek, kurumun demirbaş listesine kaydedilmek ve kamuoyuna açıklanmak koşuluyla alınanlar (makam aracı ve belli bir kamu görevlisinin hizmetine tahsis edilmek üzere alınan diğer hediyeler hariç) ile kurum ve kuruluşlara yapılan bağışlar, b) Kitap, dergi, makale, kaset, takvim, cd veya buna benzer nitelikte olanlar, c) Halka açık yarışmalarda, kampanyalarda veya etkinliklerde kazanılan ödül veya hediyeler, d) Herkese açık konferans, sempozyum, forum, panel, yemek, resepsiyon veya buna benzer etkinliklerde verilen hatıra niteliğindeki hediyeler, e) Tanıtım amacına yönelik, herkese dağıtılan ve sembolik değeri bulunan reklam ve el sanatları ürünleri, f) Finans kurumlarından piyasa koşullarına göre alınan krediler.”

¹¹⁵ “Aşağıda belirtilenler ise hediye alma yasağı kapsamındadır: a) Görev yapılan kurumla iş, hizmet veya çıkar ilişkisi içinde bulunanlardan alınan karşılama, veda ve kutlama hediyeleri, burs, seyahat, ücretsiz konaklama ve hediye çekleri, b) Taşınır veya taşınmaz mal veya hizmet satın alınırken, satarken veya kiralarken piyasa fiyatına göre makul olmayan bedeller üzerinden yapılan işlemler, c) Hizmetten yararlananların vereceği her türlü eşya, giysi, takı veya gıda türü hediyeler, d) Görev yapılan kurumla iş veya hizmet ilişkisi içinde olanlardan alınan borç ve krediler.”

düzenleme yapılmıştır.¹¹⁶ Öte yandan, Kamu Görevlileri Etik Kurulunun “*Hediye Alma Yasağı*” konulu ve 2007/1 sayılı ilke kararı ile Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik madde 15’in uygulanmasını göstermek üzere çıkarılan 16.12.2011 tarih ve 2011/1 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Genelgesi ve 17 Aralık 2014 tarih ve 2014/1 sayılı “*Hediye Alma Yasağı*” konulu Kamu Görevlileri Etik Kurulu Genelgesi bunlara örnek olarak verilebilir.¹¹⁷

Hediye yasağının hem kanuni düzenlemelerde hem de idari düzenlemelerde tekraren yer alması aynı konuya ilişkin birden çok düzenlemenin var olmasına, bu nedenle de somut olay karşısında uygulanacak kanuni düzenlemelerin belirlenmesinde karmaşaya neden olabilecektir. Bir başka ifadeyle, hediye alma yasağına aykırı bir durum hem disiplin hukuku rejimini ilgilendirmekte hem de etik sorumluluk alanına girmektedir. Yasa koyucu bu durumun varlığının farkına varmış olacak ki 2004 tarihinde 657 sayılı Kanunda konuya ilişkin bir düzenleme yapmıştır.

657 sayılı Kanun madde 29’a getirilen ek fıkraya göre, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, hediye alma yasağının kapsamını belirlemeye ve en az genel müdür veya eşiti seviyedeki üst düzey kamu görevlileri tarafından alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda mezkur görevlilerden istemeye yetkilidir.¹¹⁸ Bu düzenleme, hediye yasağına ilişkin etik sorumluluk alanı ile disiplin rejimi arasında bir geçişgenliğin varlığını tespit açısından önemlidir. Fakat bu iki alan arasında fonksiyonel anlamda bir kademelenme öngörmemesi veya bunun Etik Kurulu tarafından öngörülebileceğini düzenlememesi açısından eksiktir. Bir başka ifadeyle, hangi durumlarda etik ilkelerin ihlali, hangi durumlarda ise disiplin rejiminin ihlali sonucuna varılacağına dair bir çerçeve düzenleme bulunmamaktadır.

¹¹⁶ “Kamu kurum ve kuruluşları tarafından, çeşitli vesilelerle bakanlara, üst düzey yöneticilere, kendi personeli de dahil olmak üzere farklı konumlardaki kişi ve kurumlara plaket, şilt ve hediyeler verilmekte, bu uygulama kamu kaynaklarının amacı dışında kullanılmasına yol açarak israfa neden olmaktadır. Kamuda kaynakların etkin kullanımı ve maliyetlerin düşürülmesi, sorumluluk ve tasarruf bilincinin yerleştirilerek yaygınlaştırılması, yönetime olan güvenin güçlendirilerek idarenin saygınlığının artırılması bakımından, halkımızca tasvip edilmeyen bu tutum ve davranışlardan vazgeçilmesi ve aşağıda belirtilen hususlara titizlikle uyulması büyük önem taşımaktadır. 1. Kamu görevlilerinin hediye alma ve menfaat sağlama konularında Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümlerine uygun hareket etmeleri, 2. Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personel tarafından, kurum amiri veya kurum üst düzey yöneticileri ile Bakan veya diğer siyasilere plaket, şilt ve benzerlerinin takdim edilmemesi, 3. KİT’ler de dahil olmak üzere piyasada mal ve hizmet üreterek rekabet ortamı içinde bulunan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının müşteri, rakip veya tedarikçilerine yönelik olarak, rekabette kendilerine avantaj sağlamak üzere dağıtacakları eşantıyon ve hediyeler dışında, hiçbir kamu yöneticisi veya personeline yılbaşı, bayram ve benzeri özel günler gerekçe gösterilerek, üretilen ürünler ile CD, ajanda, takvim, anahtarlık, saat, kalem, kalemlik ve benzeri türde hediye verilmemesi, uygun görülmüştür.”

¹¹⁷ Akylmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 538.

¹¹⁸ Evren - Uçar, *Kamu Görevlileri Hukuku*, 123.

Disiplin hukuku rejiminin kendi içerisinde cezayı gerektiren fiillerin ağırlıklarına göre kademelenme durumu hem 657 sayılı Kanunda hem de bu kanun öncesindeki 788 sayılı Kanunda yer almakta idi.¹¹⁹ Disiplin cezaları arasındaki bu kademelenmeye kıyasen etik sorumluluk ile disiplin sorumluluğu arasında da fiillerin ağırlıklarına göre bir kademelenme olması isabetli olacaktır. Fonksiyonel anlamda kademelenme olarak ifade edebileceğimiz bu sorumluluk rejimleri arasındaki ilişkinin sınırlarının olup olmadığını ve olması gerekip gerekmediğinin tespiti elzemdir.

3. Bağımsızlık İlkesi Karşısında Kademelenme Gerekliliği

Etik sorumluluk ve disiplin hukuku arasındaki hukuki ilişkiyi incelerken, disiplin ve cezai yaptırımlar arasındaki ilişkiden yola çıkılabilir.¹²⁰ Disiplin soruşturması ve ceza kovuşturması arasındaki bağımsızlık ilkesi kapsamında konuyu inceleyebiliriz. Bir başka ifadeyle, disiplin soruşturması ve ceza kovuşturması arasındaki ilişkiye benzer, bağımsızlık ilkesi kapsamında bir ilişki etik soruşturma ve disiplin soruşturması arasında var mıdır? Olması gerekir mi? Yahut birbirinden bağımsız iki ayrı soruşturma yerine etik sorumluluktan disiplin sorumluluğuna geçişi öngören bir kademelenme mi olmalıdır? Tüm bu sorular, bağımsızlık ilkesi ile kademelenme ilkesi yaklaşımı çerçevesinde ele alınacaktır.

Öncelikle ifade etmek gerekir ki, bir fiile ceza hukuku açısından ceza uygulanması, aynı fiile yönelik bir disiplin soruşturmasının açılmasına ve ceza verilmesine engel nitelikte değildir.¹²¹ Bu sebeple, ceza hukuku açısından suç niteliği taşıyan bir fiil, aynı zamanda disiplin suçu niteliğinde de olabilecektir. Bu durum karşısında, ceza kovuşturması ile disiplin soruşturması aynı anda veya farklı zamanlarda, birbirinden bağımsız olarak gerçekleştirilebilecektir. Bir başka ifadeyle bir süreç, diğerinin işlemesine engel teşkil etmeyecektir. Bu durum, disiplin soruşturmasının bağımsızlığı esası olarak ifade edilmektedir.¹²²

Disiplin soruşturması ile ceza kovuşturması arasındaki ilişkiye yönelik genel kural, bunların birbirinden bağımsızlığı ilkesidir.¹²³ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu madde 125/son'da yer alan “*Yukarıda yazılı disiplin kovuşturmasının yapılmış olması, fiilin genel hükümler kapsamına girmesi halinde, sanık hakkında ayrıca ceza kovuşturması açılmasına engel teşkil etmez.*” düzenlemesi ile “*ceza kovuşturmasının bağımsızlığı*”, madde 131'de yer alan “*Aynı olaydan dolayı me-*

¹¹⁹ Örücü, “Disiplin Cezaları 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Sistemi”, 801.

¹²⁰ Disiplin ve cezai yaptırımlar arasındaki hukuki ilişkiyi inceleyen görüşler için bkz: Sancakdar vd., *Disiplin Hukuku*, 10 vd. Disiplin hukuku ve ceza hukuku ilişkisi için bkz: Gözler, *İdare Hukuku Cilt 2*, 772 vd.

¹²¹ Örücü, “Disiplin Cezaları 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Sistemi”, 798.

¹²² Işıklar, *Teoride ve Uygulamada Kamu Disiplin Yaptırımları*, 269.

¹²³ Disiplin soruşturmasının ceza muhakemesinden bağımsızlığı için bkz: Karahanoğulları, “Memur Disiplin Hukukunun Niteliği ve İlkeleri”, 63 vd.; Günday, *İdare Hukuku*, 628.

mur hakkında ceza mahkemesinde kovuşturmaya başlanmış olması, disiplin kovuşturmasını geciktiremez. Memurun ceza kanununa göre mahkûm olması veya olmaması halleri, ayrıca disiplin cezasının uygulanmasına engel olamaz.” düzenlemesi ile de *“disiplin soruşturmasının bağımsızlığı”* ilkesi kabul edilmiştir.¹²⁴

Yasal düzenlemelere bakılınca, gerçekten de yasa koyucunun disiplin soruşturması ve ceza kovuşturması arasındaki amaç, kapsam, usul ve sonuçlarına yönelik nitelik farkını dikkate aldığını ve bağımsızlık ilkesini benimsediğini ifade edebiliriz. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda yer alan bu yaklaşımın neredeyse tüm disiplin soruşturmalarında dahi olduğu belirtilmektedir.¹²⁵

Fakat bu aşamada belirtmek gerekir ki, doktrinde bu bağımsızlığın mutlak bir kural olmadığı, ceza yargılaması sonuçlarının kimi durumlarda bağlayıcı nitelikte olabileceği, bu nedenle delillerden faydalanılmasında ve ceza yargılamasının sonucunun beklenilmesinde bir sakınca olmadığı, hatta bu bekleme durumunun zamanaşımalarını etkilememesi için kanuni düzenleme yapılmasının isabetli olacağı ifade edilmektedir.¹²⁶

Netice itibariyle, disiplin cezasını gerektiren fiiller ile suç olarak tanımlanan fiillerin niteliği birbirinden farklıdır.¹²⁷ Bu durum karşısında, disiplin soruşturması ile ceza kovuşturması arasında bir bağımsızlık ilkesinin kabulü gerekli ve isabetlidir. Fakat nitelik olarak nisbeten farklı ama disiplin - ceza ayrımı kadar *“ağır”* olmayan etik - disiplin ayrımı karşısında benzer bir bağımsızlık ilkesinin kabulü gerekli ve isabetli midir?

Disiplin ve ceza alanları arasındaki ayırım ile etik ve disiplin alanları arasındaki ayırımın birebir benzer nitelikte olmaması nedeniyle bağımsızlık ilkesinin aynı şekilde disiplin ve etik alanlarında uygulanmasının isabetli olmayacağını söyleyebiliriz. Bir başka ifadeyle, disiplin hukukuna konu olan fiil ile suç niteliği olan fiil, aynı fiil olsa da bu iki hukuki sürecin amacı, usulü ve nihai hedefi birbirinden farklıdır. Fakat etik ile disiplin soruşturması arasında bu farklılığın net bir şekilde ortaya konulması zordur.

Etik davranış ilkeleri kapsamında yer alan fiiller, disiplin hukukunda ceza öngörülen fiiller ile benzer nitelik ve ağırlıkta olabilmektedir. Etik sorumluluk alanının müeyyidesinin olmaması ve disiplin soruşturması açılması durumunda

¹²⁴ Kaya, “Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hakim Olan Temel İlkeler”, 78.

¹²⁵ Yazar bu duruma örnek olarak şunları vermektedir: “Örneğin 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu m.53/A-n; 2802 sayılı Hakim ve Savcılar Kanunu m.72/1; 1136 sayılı Avukatlık Kanunu m.140; 1512 sayılı Noterler Kanunu m.142; 6413 sayılı TSK Disiplin Kanunu m.5, 682 sayılı KHK m.5; 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu m.53/A-n hükümleri.” Işıklar, *Teoride ve Uygulamada Kamu Disiplin Yaptırımları*, 269.

¹²⁶ Işıklar, *Teoride ve Uygulamada Kamu Disiplin Yaptırımları*, 270, 271, 272, 273.

¹²⁷ Örüçü, “Disiplin Cezaları 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Sistemi”, 789.

etik soruşturmanın devam edememesi karşısında, bu ikisi arasında bir bağımsızlık ilkesinin var olduğunu söyleyemeyiz. Bu nedenle, ilgili mevzuatta ya fonksiyonel anlamda bir kademelenme ya da etik soruşturma ile disiplin soruşturması arasında bağımsızlık ilkesini öngören yasal değişikliklerin yapılması isabetli olacaktır.

Etik sorumluluk ile disiplin sorumluluğu alanlarının birbirinden farklı kamu düzenini amaçladığı kabul edilirse (*ki yasal düzenlemelere bakıldığında bu amaçsal ayrımın var olduğunu ifade etmek güçtür*) yasal düzenleme ile iki soruşturmanın bağımsız olarak ilerleyebilmesine yönelik değişiklik yapılması isabetli olacaktır. Fakat bu yaklaşımdan daha isabetli olacak olan ise, etik sorumluluk alanı ile disiplin hukuku alanında fiillerin niteliğine ve ağırlığına göre kademelenme yapılmasıdır. Bir başka ifadeyle, disiplin hukukunda ceza gerektiren fiillerin bir kısmı etik sorumluluk alanında bırakılarak, fiillerin ağırlıklarına göre etik sorumluluk alanı ile disiplin hukuku alanında fiillerin niteliği ve ağırlığı nazara alınarak fonksiyonel bir kademelenme yapılması isabetli olacaktır.

B. ETİK SORUMLULUKTA MÜEYYİDE EKSİKLİĞİ

Doktrinde yaptırım, “*bir hukuk kuralına aykırılığının hukuk düzeninde doğurduğu olumsuz etkinin hukuk düzeninde önceden öngörülmüş müeyyidesi*” olarak tanımlanmaktadır.¹²⁸ Ceza hukuku alanında suç olarak düzenlenen fiillerin işlenmesi durumunda müeyyide olarak bir ceza düzenlenmiştir. Keza disiplin hukukunda da disiplin cezasını gerektiren fiilin işlenmesi durumunda kamu görevlisine uygulanacak disiplin cezası da kademeli olarak düzenlenmiştir. Fakat etik davranış ilkelerine aykırılık durumunda ise uygulanacak müeyyide var olup olmadığı tartışmalıdır.

Etik sorumlulukta müeyyide eksikliği olarak ifade edebileceğimiz bu durumu öncelikle sorumluluk - müeyyide ilişki kapsamında ele almak gerekmektedir. Bu bölümde kamu görevlisinin etik sorumluluk alanının belirlenmesi ve bu yükümlülüğe aykırılık durumunda müeyyidenin olup olmaması hali incelenecektir.

1. Sorumluluk ve Müeyyide İlişkisi (Kamu Görevlisi Disiplin Hukuku Açısından)

Disiplin hukuku açısından, disiplin suçu olarak korunan hukuki değerler farklılığı karşısında yaptırımın cezai niteliği belirgindir. Bir başka ifadeyle, disiplin hukukunun amacına matuf olarak ortaya konulan kurallara uymama / ihlal neticesinde ortaya çıkacak hukuki sonuç, bir ceza mevcuttur. Disiplin suçlarında bu müeyyide, kamu görevlisinin mesleki statüsüne, temel hak ve özgürlükleri ile mali haklarına ilişkindir.¹²⁹

¹²⁸ Yaşar, *İdare Hukuku*, 304.

¹²⁹ Karahanoğulları, “Memur Disiplin Hukukunun Niteliği ve İlkeleri”, 57.

Kamu görevlisinin içinde bulunduğu statü gereği belirli kurallara uyma sorumluluğu, bu sorumluluğa aykırı davranış halinde müeyyide ile karşılaşma tehdidiyle mündemiçtir. Disiplin hukukundan doğan sorumluluğa aykırı davranış halinde bir cezai yaptırım / müeyyide ile karşılaşma korkusu, kamu görevlisinin bu davranışlardan uzak durmasını da sağlamaktadır. Bu nedenledir ki, kamu görevlisi bir müeyyide ile karşılaşmamak için disiplin suçlarını gerçekleştirmekten imtina etmektedir.

Kamu görevlilerinin kendilerinden beklenen davranış kurallarına aykırı davranması durumunda disiplin cezaları söz konusu olmaktadır. Fakat cezaların ancak eğitimsel metodların fayda vermemesi durumunda kullanılması gerektiği ifade edilmektedir.¹³⁰ Bu aşamada belirtmek gerekir ki, disiplin sadece müeyyide ile gerçekleştirilemez. Bir başka ifadeyle disiplin pozitif nitelikte olmalı, kamu görevlisinin disiplinsiz davranışına neden olan sebepler doğru tespit edilerek ve bu nedenler analiz edilerek ortadan kaldırılmalıdır.¹³¹ Dolayısıyla sadece “*müeyyide tehdidi*” ile kamu görevlisinde sorumluluk bilincinin oluşmasını beklemek isabetli değildir. Bu sebeple hem bu pozitif yaklaşımın hem de müeyyide müessesinin bir arada olması gerektiğini söyleyebiliriz.

Etik sorumlulukta ise pozitif yaklaşım olarak Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından kamu görevlilerine yönelik eğitim programlarının yapılmasını örnek olarak gösterebiliriz. Bu programlar vasıtasıyla kamu görevlilerine yönelik etik sorumluluk ve bilinç oluşması için faaliyet gösterilmektedir.¹³² Fakat etik sorumlulukta müeyyide müessesesi için aynı durum ifade edilemeyecektir. Etik sorumlulukta müeyyide eksikliği, etik sorumluluk ve bilincin oluşmasında eksiklik olarak ortada bulunmaktadır.

2. Etik Sorumlulukta Müeyyide

Ülkemizde kamu görevlileri için öngörülmüş olan disiplin suç ve cezaları, gerek 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda ve gerekse kamu personelinin tabi olduğu özel kanunlarda düzenlenmiştir. Disiplin mevzuatlarında uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması, sınıf tenzili, yer değiştirme, yönetim görevinden ayırma, istifa etmiş sayılma, meslekten ihraç, göreve son verme, memurluktan çıkarma gibi çok çeşitli müeyyideler düzenlenmiştir.¹³³

Hukuki düzenlemelerin yaptırım gücü, önceden belirlenmiş kurallara uyulmaması durumunda müeyyide uygulanması, ilgili kişinin cezalandırılmasıdır.

¹³⁰ Örü, “Disiplin Cezaları 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Sistemi”, 796.

¹³¹ Örü, “Disiplin Cezaları 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Sistemi”, 785.

¹³² Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından gerçekleştirilen eğitimlere ilişkin detaylı bilgi için bkz: <https://www.etik.gov.tr/egitim-faaliyetleri/> (Erişim 01 Ağustos 2022).

¹³³ Bahtiyar Akyılmaz, “Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 6/1-2 (2002), 5-6.

Kanunda suç olarak tanımlanan bir fiil, etik açıdan da yanlış eylem niteliğinde olabilir. Fakat suç işlemesi durumunda kişi cezalandırılırken; geleneksel olarak etik ihlali durumunda yaptırım vicdanidir. Öte yandan, hukuk kuralları ile etik değerler de korunabilir fakat etik bilincin tesisi sadece kanun ile değil vicdan ile de yakından ilişkilidir. Dolayısıyla kişinin vicdanının, kanuni bir yaptırım olmaksızın da etik değerleri koruyup gözeteceği ifade edilmektedir.¹³⁴ Fakat belirtmek gerekir ki, etik altyapı yaptırımlarla desteklendiği takdirde bir kontrol işlevi taşıyacaktır.¹³⁵ Bu nedenle etik sorumluluk bilincinin gelişmesi için hem kamu görevlisine yönelik eğitim faaliyetleri gerçekleştirilmeli hem de etik sorumluluğa aykırılık durumunda müeyyidelerin düzenlenerek icrası gerekmektedir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulunun etik ihlal kararı vermesi durumunda ise ilgili kişiye yönelik doğrudan uygulanacak somut bir hukuki yaptırım bulunmamaktadır. Öte yandan Kurul kararları ne idareler tarafından gerçekleştirilecek disiplin soruşturmalarında ne de yargı tarafından gerçekleştirilecek ceza soruşturması ve kovuşturmasında bağlayıcı etki taşımamakta, ancak “*takdiri delil*” olarak dikkate alınabilecektir. Fakat Kurul kararlarının, kişinin özlük dosyasına konulması durumu göz önüne alındığında, ilgili kişinin terfi ve atamasında dikkate alınmasının mümkün olduğu hatta gerekli olduğu dahi ifade edilmektedir.¹³⁶

Kamu görevlilerinin etik sorumluluğun kanuni çerçevesini düzenleyen 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanunun ilk düzenlemesinde etik sorumluluğun ihlali halinde bir müeyyide düzenlenmiş idi. Söz konusu düzenleme şu şekilde idi: “*Kurul, başvuruya konu işlem veya eylemi gerçekleştiren kamu görevlisinin, etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemi olduğunu tespit etmesi ve bu kararın kesinleşmesi halinde, bu durumu Başbakanlık, Kurul kararı olarak Resmi Gazete aracılığıyla kamuoyuna duyurur. Ancak, Kurul kararlarının yargı tarafından iptali halinde Kurul, yargı kararını yerine getirir ve Resmi Gazetede yayımlar.*” Buna göre etik davranış ilkelerine aykırılık durumunda “*adını ve suçunu ilan et*” (*name & shame*)¹³⁷ müeyyidesi öngö-

¹³⁴ Yüksel, “Kamu Yönetiminde Etik ve Türk Kamu Yönetiminde Etik Hakkında Yasal Düzenlemeler”, 183.

¹³⁵ Yüksel, “Kamu Yönetiminde Etik ve Türk Kamu Yönetiminde Etik Hakkında Yasal Düzenlemeler”, 201.

¹³⁶ Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 200.

¹³⁷ Bir yaptırım niteliğinde “*name & shame*” uygulamalarına ilişkin detaylı bilgi için bkz: H. Richard Friman, *The Politics of Leverage in International Relations: Name, Shame, and Sanction*, (Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York, NY: Palgrave Macmillan, 2015); Herdis Hølleland vd., “Naming, Shaming and Fire Alarms: The Compilation, Development and Use of the List of World Heritage in Danger”, *Transnational Environmental Law* 8/1 (2019); Valentina Carraro vd., “Fears of Peers? Explaining Peer and Public Shaming in Global Governance”, *Cooperation and Conflict* 54/3 (2019).

rülmüş idi.¹³⁸ Fakat söz konusu düzenleme Anayasa Mahkemesinin E.2007/98, K.2010/33 no.lu ve 04.02.2010 tarihli kararı ile iptal edilmiştir.¹³⁹

Yüksek Mahkeme, itiraz konusu düzenlemenin iptali kararında, Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun görevi kapsamında kalan etik kurallara aykırılığın suç olmadığını ve kamu görevlileri hakkında etik kurallara aykırılığın tespitine yönelik kararların da ceza niteliğinde olmadığını belirtmektedir. Öte yandan bu tespit niteliğindeki kararların, insan onuru ve kişilik hakkı üzerinde etkisi olduğunu da vurgulamaktadır.

Yüksek Mahkeme, Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından verilen etik ihlali kararlarının idari yargı denetimine açık olduğunu ve henüz yargısal kesinlik kazanmadan Resmi Gazete ile kamuoyuna duyurulmasının bu durumu ve kişiyi teşhir niteliğinde olduğunu, insan onurunu önemli ölçüde zedelediğini şu gerekçe ile belirtmektedir: *“5176 sayılı Yasa'nın 1. maddesinde, bu Kanun'un amacı, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesi olarak gösterilmiştir. Etik Kurulun, etik ilkeye aykırı davranışın tespitine ilişkin karar verme ve inceleme ve araştırma sonucunu ilgililere ve Başbakanlığa yazılı olarak bildirme yetkisi kamuda etik kültürünün yerleşmesi ve kamu görevinin işleyişinde etkinliğin sağlanması için gerekli görülebilirse de bu yazılı bildirim 5176 sayılı Yasa kapsamında kamu görevlilerinin kendileri ve bunların hiyerarşik üstlerine bildirilmesi ile yetinilmeyip, idari yargı denetimine açık olan bu eylemlerin yargısal kesinlik kazanmadan Resmi Gazete ile kamuoyuna duyurulması ilgilinin herkese teşhiri anlamına gelmekte; bu durum ise bütün temel hak ve özgürlükler için dokunulmaz ve her türlü değerler ölçütünün dışında kabul edilen insan onuru ile kişinin maddi ve manevi varlığının önemli ölçüde zedelenmesine yol açmaktadır. Öte yandan, Kamu Görevlileri Etik Kurulu kararının idari yargı tarafından iptal edilerek maddi olguların mevcut olmadığını tespiti halinde, Yasa gereği bu iptal kararının da Resmi Gazete'de yayımlanmasının, daha önceki yayım nedeniyle yazılı ve görsel medyaya haber teşkil edip farklı subjektif değerlendirmelere maruz kalarak onuru zedelenen ve toplum önünde teşhir edilen kişilerin, uğradıkları manevi zararlarını tümüyle gidermeyeceği de açıktır.”*

¹³⁸ Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu kapsamında sağlığın korunması, tüketicilerin aldatılmasının önlenmesi ve gıda güvenliğinin sağlanması amacıyla, madde 31 uyarınca kamuoyuna duyurma çalışmaları yapılmaktadır. Bakanlık, resmi kontrolleri sonucunda elde ettiği sonuçları, Bakanlık resmî internet sitesinde duyurmak suretiyle kamuoyunun bilgisine sunmaktadır. 2012-2022 yılları arasında farklı dönemlerde, bu kapsamda 27 defa kamuoyu duyurusu yapılarak, toplamda 1.887 firmanın 4.164 farklı parti ürünü tüketicinin bilgisine sunulmuştur. Konuya ilişkin detaylı bilgi için bkz: <https://www.tarimorman.gov.tr/Konu/1438/Kamuoyu-Duyurulari> (Erişim 01 Ağustos 2022).

¹³⁹ Anayasa Mahkemesi (AYM), K.2010/33 (4 Şubat 2010).

Gerçekten de, Resmi Gazete’de ilgili kararlarının yayınlamasındaki amaç kamuda etik kültürün yerleşmesini sağlamak olsa da suç niteliği taşımayan bir konuda kişinin teşhiri, toplum nezdinde maddi ve manevi varlığını ciddi şekilde etkilemektedir. Bu durum ise kamu gücünün kullanılması ile kişi özgürlüğü arasındaki hassas dengenin özgürlük aleyhine bozulması anlamına gelmektedir. Bu nedenlerle Anayasa Mahkemesinin ilgili düzenlemeyi, demokratik toplum düzeninin gereklerine ve adalet ilkelerine dolayısıyla hukuk devletine ve kişinin maddi ve manevi varlığını geliştirme hakkına aykırı olduğu gerekçesiyle iptaline karar vermesi isabetlidir.

Anayasa Mahkemesi kararında dikkat edilmesi gereken bir diğer husus ise mahkemenin, etik sorumluluğa aykırılık durumunda müeyyidenin var olmasına değil, müeyyidenin ağırlığına yönelik gerekçesidir. Bir başka ifadeyle, Yüksek Mahkeme kararından, etik sorumluluk ihlalinde bir müeyyidenin var olabileceği ama bunun, demokratik toplum düzeninin gereklerine ve adalet ilkelerine dolayısıyla hukuk devletine ve kişinin maddi ve manevi varlığını geliştirme hakkına aykırı olmaması gerektiği sonucunu çıkartabiliriz.

Tüm bu açıklanan nedenlerle, etik altyapı tesis edilirken müeyyide hususunun dikkate alınması ve ihlal durumunda bir yaptırım öngörülmesi¹⁴⁰ isabetli olacaktır. Doktrinde, kanuni düzenleme ile getirilmesi gereken söz konusu yaptırıma ilişkin çeşitli görüşler bulunmaktadır. Bir görüşe göre, “*aylıktan kesme (disiplin) cezasına*” eşdeğer etki ve sonucu doğuracak nitelikte olması gerektiği de ifade edilmekte iken¹⁴¹; diğer görüşe göre, Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin karar gerekçesi dikkate alınarak, kararın kesinleşmesinden sonra Resmi Gazetede yayımlanması yönünde bir düzenleme yapılabileceği belirtilmektedir.¹⁴² Gerçekten de yeni bir kanuni düzenleme ile ihlal kararının neticesinde ilgili kişiye bir müeyyide uygulama gerekliliği elzemdir. Fakat bu müeyyide belirlenirken, hem disiplin hukuku ile etik sorumluluk arasında fonksiyonel bir kademelenmenin tesis edilmesi hem de etik ihlaline neden olan fiilin ağırlığına göre müeyyide içinde de kademelenme öngörülmesi isabetli olacaktır.

Netice itibariyle, Anayasa Mahkemesinin iptal kararı neticesinde kanunda etik ihlal durumunda uygulanabilecek bir müeyyide bulunmamaktadır. Mevcut durumda etik ihlal kararı, kişiye yönelik bir tespit kararından öteye gidememektedir. Bu nedenle etik ihlal kararı neticesinde ilgili üzerinde hukuki sonuç doğuracak nitelikte bir müeyyide kanun ile düzenlenmelidir.

¹⁴⁰ Yüksel, “Kamu Yönetiminde Etik ve Türk Kamu Yönetiminde Etik Hakkında Yasal Düzenlemeler”, 211; Odyakmaz - Güzel, “İdarenin Uygulamaları Bakımından İdare, Etik ve Ahlâk”, 46.

¹⁴¹ Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 200.

¹⁴² Odyakmaz - Güzel, “İdarenin Uygulamaları Bakımından İdare, Etik ve Ahlâk”, 46.

SONUÇ

Türk hukukunda ilk kez 2004 yılında, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile etik ilke ve değerlere ilişkin yasal düzenleme yapılarak, kamu görevlisinin etik sorumluluğuna dair özel düzenleme yapılmıştır. Bu kanun çerçevesinde hem kamu görevlisinin etik sorumluluğuna dair genel esaslar belirlenmiş hem de Kamu Görevlileri Etik Kurulu teşkil edilmiştir.

Kamu görevlisinin etik sorumluluğuna dair yasal bir düzenlemenin yapılmış olması ve etik davranış ilkelerinin kodifiye edilmesi isabetlidir. Böylelikle kamu görevlilerinden beklenen davranışlar, yapması veya yapmaması gereken hususlar net bir şekilde ortaya konulmuştur. Bu durum hem idare eden tarafında kamu görevlilerinin davranışlarının hukuka ve ahlaka uygun olmasını sağlamakta; hem de idare edilen tarafında bireyin idareden ne yönde bir tutum ve davranış göreceğini, talep edebileceğini ortaya koymaktadır. Bu nedenle ilgili yasal düzenlemelerin açık şekilde yapılması isabetlidir.

Fakat öte yandan, kamu görevlisinin etik sorumluluğuna dair kanunun ilk şeklinde yer alan müeyyidenin yüksek mahkeme tarafından iptal edilmesi nedeniyle ortaya çıkan durum yeni bir yasal düzenleme ile giderilmemiştir. Bu nedenle mevcut uygulama kapsamında, etik sorumluluk ihlalinde müeyyide eksikliğinin bulunduğunu söyleyebiliriz. Etik sorumluluk bilincinin gelişmesi ve yerleşmesi için kamu görevlisine yönelik etik eğitimlerin yanı sıra etik sorumluluğa aykırılık halinde müeyyidenin var olması da gerekmektedir. Dolayısıyla söz konusu eksikliğin giderilmesi yönünde yeni yasal düzenlemelerin yapılması isabetli olacaktır. Keza, disiplin suçları ile etik davranış ilkeleri arasında fiillerin ağırlıklarına göre fonksiyonel bir kademelenme de öngörülmelidir. Etik ihlali durumunda kişinin uyarma ve kınama yoluna gitmeden, öncesinde bir müeyyide ile karşılaşması gerektiğini ifade edebiliriz.

Sonuç olarak, hem disiplin hukuku ile etik sorumluluk arasında fonksiyonel bir kademelenme öngörülmesi hem de etik davranış ilkelerine aykırılık halinde kamu görevlisinin bir müeyyide ile karşılaşması için gerekli kanuni düzenlemelerin yapılması isabetli olacaktır.

KAYNAKÇA

- Akdeniz, İbrahim. “Kamu Görevlileri Etik Kurulunu Yeniden Düşünmek”. *Sayıştay Dergisi* 103 (2016), 59-83.
- Akıncı, Müslüm. *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 1999.
- Akıncı, Müslüm. *Danıştay Kararları Işığında İdarenin Gözetim ve Denetim Görevi*. İstanbul: Legal Yayıncılık, 2017.
- Aküzüm, Ural. *İçtihat ve Mukayeseli Hukuk Çerçevesinde Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2020.
- Akyıldız, Ali. “Memur Yargılamasında İdari Süreç”. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 5/2 (2001), 0-0.
- Akyılmaz, Bahtiyar, vd. *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Savaş Yayınevi, 12. Basım, 2020.
- Akyılmaz, Bahtiyar. “Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar”. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 6/1-2 (2002), 239-260.
- Arap, İbrahim - Levent Yılmaz. “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının “Yeni” Kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu”. *Amme İdaresi Dergisi* 39/2 (2006), 51-69.
- Avcı, Mustafa - Gökhan Güncan. “657 Sayılı Kanun Kapsamında Kamu Görevlilerinin Ticaret ve Diğer Kazanç Getirici Faaliyetlerde Bulunma Yasağı”. *Legal Hukuk Dergisi* 17/194 (2019), 553-600.
- Bulut, Metin. “Kamu Görevlileri Disiplin Hukukunda Kanunilik İlkesini Yeniden Düşünmek”. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi* 12 (2018), 227-278.
- Carraro, Valentina, Thomas Conzelmann-Hortense Jongen. “Fears of Peers? Explaining Peer and Public Shaming in Global Governance”. *Cooperation and Conflict* 54/3 (2019), 335-355.
- Ciğeroğlu Öztepe, Mısra - Onur Kulaç. “Ethical Decision-Making in Turkish Public Administration and Policy”. *Public Administration Issue Special Issue* 1 (2019), 62-78.
- Çağlayan, Ramazan. “Ülkemizde İdare Hukuku Dersinin Kısa Tarihçesi ve İdare Hukuku Ders Kitaplarının İlk Örnekleri”. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 25/3 (2021), 329-379.
- Çakır, Hüseyin Melih. *6754 Sayılı Birlikçilik Kanunu Kapsamında Birlikçinin Disiplin Sorumluluğu*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2019.
- Çakmak, N Münci. “Global İdare Hukuku Tartışmaları”. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 16/3 (2012), 121-136.
- Çınarlı, Serkan - Kerim Azak. “Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliğine İlişkin İnceleme”. *Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 2/1 (2021), 15-31.
- Duran, Lûtfi. *İdare Hukuku Ders Notları*, (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1982).
- Duran, Lûtfi. *Türkiye İdaresinin Sorumluluğu*, (Ankara: TODAİE Yayınları, 1974).
- Ercan, Mehmet Sercan. “Yükseköğretim Personeli Disiplin Hukukuna Uygulanacak Usule İlişkin Değerlendirme”. *Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 16/2 (2019), 55-72.

- Erkal, Atila. *İdare Hukukunda Mobbing*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2015.
- Erkut, Celal. *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*. Ankara: Danıştay Yayınları, 1990.
- Evren, Çınar Can - İsmail Uçar. *Kamu Görevlileri Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019.
- Friman, H. Richard. *The Politics of Leverage in International Relations: Name, Shame, and Sanction*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York, NY: Palgrave Macmillan, 2015.
- Göçgün, Muhammed. "Sözleşmeli Öğretmen Atama Sürecinde Yapılan Sözlü Sınav ve Güvenlik Soruşturmalarının İdare Hukuku Açısından Değerlendirilmesi". *Legal Hukuk Dergisi* 17/200 (2019), 3343-3412.
- Gözler, Kemal. *İdare Hukuku Cilt 1*. Bursa: Ekin Basım Yayım Dağıtım, 3. Basım, 2019.
- Gözler, Kemal. *İdare Hukuku Cilt 2*. Bursa: Ekin Basım Yayım Dağıtım, 3. Basım, 2019.
- GRECO. *Codes of Conduct for Public Officials (GRECO Findings & Recommendations)*. Strasbourg: 2019.
- Günday, Metin. *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayınevi, 10. Basım, 2013.
- Güneysu, Gökhan. "Uluslararası Hukuk Kuramı Açısından Global İdare Hukuku - Bir Girizgâh". *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 6/2 (2015), 287-306.
- Güveyi, Ümit. "Memur Disiplin Hukukunda Mobbing". *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 17/1-2 (2013), 1455-1481.
- Harlow, Carol. "Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values". *European Journal of International Law* 17/1 (2006), 187-214.
- Hølleland, Herdis, Evan Hamman-Jessica Phelps. "Naming, Shaming and Fire Alarms: The Compilation, Development and Use of the List of World Heritage in Danger". *Transnational Environmental Law* 8/1 (2019), 35-57.
- Işıklar, Celal. *Teoride ve Uygulamada Kamu Disiplin Yaptırımları*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2019.
- Karahanoğulları, Onur. "Memur Disiplin Hukukunun Niteliği ve İlkeleri". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* 8/3 (1999), 55-77.
- Karahanoğulları, Onur. *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları, 3. Basım, 2015.
- Kasapoğlu Turhan, Mine. "Kamu Görevlileri Bakımından İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) ve Hukuki Korunma Yolları". *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 25/105 (2013), 89-128.
- Kaya, Cemil. "Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hakim Olan Temel İlkeler". *Amme İdaresi Dergisi* 38/2 (2005), 61-87.
- Keskin, Bayram - Yaprak Yeşil. "İdare Hukukunda "İyi İdare" İlkelerinin Kapsamı ve Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmenlik)'nin Kararlarına Etkisi". *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 8/2 (2018), 39-66.

- Kovač, Polonca. “Ethics of Officials in the Context of (Slovene) Good Administration”. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 5/1 (2013), 23-53.
- Kukathas, Chandran. “Moral Universalism and Cultural Difference”. *The Oxford Handbook of Political Theory*. ed. John S. Dryzek vd. Oxford University Press, 2008.
- Lever, Annabelle - Andrei Poama. *The Routledge Handbook of Ethics and Public Policy*. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge, 2019.
- Odyakmaz, Zehra - Oğuzhan Güzel. “İdarenin Uygulamaları Bakımından İdare, Etik ve Ahlâk”. *Ankara Barosu Dergisi* 3 (2013), 19-56.
- Odyakmaz, Zehra. “Genel Olarak İdarenin Sözleşmeleri”. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 2/2 (1998),
- Oğurlu, Yücel. “Tarihi “Ahi Birlikleri”nden Çağdaş “Kamu Kurumu” Niteliğindeki Meslek Kuruluşları’na İzdüşümler: Mesleki Dayanışma, Disiplin ve İdari Yaptırımlar”. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 16/32 (2017), 77-93.
- Onar, Sıddık Sami. *İdare Hukukunun Umumi Esasları (I. Cilt)*. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 3. Basım, 1966.
- Onar, Sıddık Sami. *İdare Hukukunun Umumi Esasları (II. Cilt)*. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 3. Basım, 1966.
- Onar, Sıddık Sami. *İdare Hukukunun Umumi Esasları (III. Cilt)*. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 3. Basım, 1966.
- Önüt, Lale Burcu. “Avrupa Birliği Personel Rejiminin Disiplin Hukuku Boyutu”. *Fasikül Hukuk Dergisi* 5/45 (2013), 23-39.
- Örücü, Esin. “Disiplin Cezaları 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Sistemi”. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* 32/2-4 (1966), 782-823.
- Poyraz, Hakan. “Etik”. *Sosyal Bilimler Ansiklopedisi*. Ankara: TÜBİTAK Bilim Yayınları, 2021. https://ansiklopedi.tubitak.gov.tr/ansiklopedi/etik_felsefe.
- Sancakdar, Oğuz, vd. *Disiplin Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları, 2019.
- Sancakdar, Oğuz. *Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memuriyetinden Çıkarma ve Yargısal Denetimi*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2001.
- Taş, İbrahim Ethem - Sadegül Durgun. “Avrupa İdari Alanı İlkeleri Kapsamında Türkiye’de Yapılan Mevzuat Değişiklikleri: 5176 ve 4982 Sayılı Kanun Örnekleri”. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 14/1 (2017), 154-170.
- Topuzkanamış, Engin. *Hukuk ve Disiplin (Modern Toplumda Hukuka Uymanın Dayanakları)*. İstanbul: Zoe Kitap, 3. Basım, 2019.
- Türkbağ, Ahmet Ulvi. “Hukuk ve Ahlakın Kesişim Noktası Olarak Hukuk Normu”. *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 2008/2 (2008), 29-37.
- Ulusoy, Ali D. *İdari Yargılama Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2020.
- Ulusoy, Ali D. *Yeni Türk İdare Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2019.
- Yaşar, Hasan Nuri. *İdare Hukuku*. İstanbul: Der Yayınları, 3. Basım, 2016.

- Yıldırım, Turan - Nur Kaman. “İdare Hukuku Konferansları-I “Kamu Görevlilerinin Özel Hayatı””. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* 18/1 (2019), 155-172.
- Yıldırım, Turan. “Kamu Görevlilerinin Özel Hayatı: Cinsel Tercih”. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 24/2 (2018), 453-481.
- Yıldırım, Turan. “Kamu Yararı ve Disiplin Cezalarının Affı”. *Anayasa Yargısı Dergisi* 18 (2001), 438-449.
- Yüce, Turhan Tufan. “Ceza Hukuku İlkelerinin Disiplin Ceza Hukukunda Geçerliği Sorunu ve Danıştay Kararlarının Bu Açıdan Tahlili”. *Danıştay Dergisi* 88 (1994), 5-13.
- Yüksel, Cüneyt. “Kamu Yönetiminde Etik ve Türk Kamu Yönetiminde Etik Hakkında Yasal Düzenlemeler”. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* 64/2 (2006), 167-211.

Mevzuat

- BDDKPUMEİDY, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Üyeleri ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Personelinin Uyacakları Mesleki ve Etik İlkeler Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 26422 (02 Şubat 2007).
- DGUMEDİHY, Denetim Görevlilerinin Uyacakları Mesleki Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik. *Resmî Gazete* 27699 (14 Eylül 2010).
- DMK, Devlet Memurları Kanunu (Kanun No. 657). *Resmî Gazete* 12056 (23 Temmuz 1965).
- KGAYİHK, Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun (Kanun No. 2531). *Resmî Gazete* 17480 (6 Ekim 1981).
- KGEDİBUEHY, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. *Resmî Gazete* 25785 (13 Nisan 2005).
- KGEKKHK, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (Kanun No. 5176). *Resmî Gazete* 25486 (8 Haziran 2004).
- KHSUUEİY, Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik. *Resmî Gazete* 27305 (31 Temmuz 2009).
- MBBRYMK, Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu (Kanun No. 3628). *Resmî Gazete* 20508 (4 Mayıs 1990).
- NDKÜPUMEİHK, Nükleer Düzenleme Kurulu Üyeleri ve Nükleer Düzenleme Kurumu Personelinin Uyacakları Mesleki ve Etik İlkeler Hakkında Yönetmelik. *Resmî Gazete* 30807 (20 Haziran 2019).
- SDMEKİUE, Sayıştay Denetçilerinin Mesleki Etik Kurallarına İlişkin Usul ve Esaslar. *Resmî Gazete* 28145 (17 Aralık 2011).
- SMMMYYMMMFUEİHY, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirlerin Mesleki Faaliyetlerinde Uyacakları Etik İlkeler Hakkında Yönetmelik. *Resmî Gazete* 26675 (19 Ekim 2007).
- SPKÜPUMEİHY, Sermaye Piyasası Kurulu Üyeleri ve Personelinin Uyacakları Mesleki ve Etik İlkeler Hakkında Yönetmelik. *Resmî Gazete* 28956 (29 Mart 2014).

- TCK, Türk Ceza Kanunu (Kanun No. 5237). *Resmî Gazete* 25611 (12 Ekim 2004).
- TDN, Tıbbi Deontoloji Nizamnamesi. *Resmî Gazete* 10436 (19 Şubat 1960).
- TSKDK, Türk Silahlı Kuvvetleri Disiplin Kanunu (Kanun No. 6413). *Resmî Gazete* 28561 (16 Şubat 2013).
- YK, Yükseköğretim Kanunu (Kanun No. 2547). *Resmî Gazete* 17506 (6 Kasım 1981).

Mahkeme Kararları

- Anayasa Mahkemesi (AYM), K.2005/33 (01 Haziran 2005). (23 Mart 2006 tarih ve 26117 sayılı Resmî Gazete).
- Anayasa Mahkemesi (AYM), K.2010/33 (4 Şubat 2010). (18 Mayıs 2010 tarih ve 27585 sayılı Resmî Gazete).
- Anayasa Mahkemesi (AYM), K.2014/8 (16 Ocak 2014). (09 Mayıs 2014 tarih ve 28995 sayılı Resmî Gazete).
- Danıştay 10. Dairesi (Danıştay), K.1984/2029 (03 Aralık 1984).
- Danıştay 2. Dairesi (Danıştay), K.2017/7808 (12 Aralık 2017). (www.lexpera.com.tr).
- Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu (Danıştay), K.2020/75 (23 Ocak 2020) (www.lexpera.com.tr).