

Enderun Dergisi

Cilt:3 Sayı:2

Gönderiliş Tarihi: 15/11/2019
Kabul Tarihi: 18/11/2019
ORCID 0000-0001-8763-7909

KAMU GÖREVLİLERİNİ YOLDAN ÇIKARAN BUBİ TUZAKLARI: HEDİYE VE BAĞIŞLAR*

Mustafa Lütfi ŞEN¹

ÖZ

Kamu görevlileri görevlerini yerine getirirken çeşitli etik ikilemlerle karşı karşıya kalmaktadır. Bu ikilemlerin önemli bir kısmı çıkar çatışması durumu ortaya çıkararak kamu görevlilerinin davranış, karar ve seçimlerini etkileyebilmektedir. Bu çalışmanın amacı, kamu görevlilerini yoldan çıkarabilecek, onları yolsuzluk yapmaya yönlendirebilecek “bubi tuzağı” niteliğindeki çıkar çatışmaları içinde değerlendirilen hediyeler ve kişisel kullanım amacıyla yapılan bağışları irdelenmek ve kamu yönetimi etiği açısından değerlendirmektir. Çalışmada rüşvet ve hediye arasındaki benzerlik ve farklılıklar ortaya konulmuş, hediye ile ilgili düzenlemeler ayrıntılı olarak irdelenmiş, Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun verdiği ihlal kararları ele alınmış ve hediye vermeye yasağına ilişkin öneriler sıralanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yolsuzluk, Çıkar Çatışması, Rüşvet, Hediye Verme.

BOOBY TRAPS THAT LEAD PUBLIC OFFICIALS TO CORRUPTION: GIFTS AND DONATIONS

ABSTRACT

Public officials encounter various ethical dilemmas while they execute their duties. A significant portion of these dilemmas have potential to create a conflict of interest situation and may influence the behavior, decisions and choices of public officials. The aim of this study is to examine the gifts that direct public officials to corruption and donations that are used for personal interest with regard to ethics of public administration. In the study, the similarities and differences between bribery and gifts are revealed, the regulations related to gift-giving are examined in detail, the calls on violations that were given by the Council of Ethics for the Public Service are analyzed and finally policy recommendations are made regarding the issue.

Keywords: Corruption, Conflict Of Interest, Bribery, Gift Giving.

* Bu çalışma 2005 yılında Sakarya'da düzenlenen 2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu'na sunulan bildirinin genişletilmiş ve gözden geçirilmiş versiyonudur.

¹ Doç. Dr., Sakarya Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, msen@sakarya.edu.tr

GİRİŞ

Günümüzde, yalnız kamu yönetiminde değil, toplumun her alanında genel anlamda ahlaki problemlerle karşı karşıya bulunulduğu konusunda ortak bir kanaat oluşmaktadır. Özellikle siyasal ve yönetsel alanda ortaya çıkan yozlaşmanın temelinde, siyasal ve yönetsel sistemin bu olgu karşısında gösterdiği zaafın yanında, toplumsal etiğin erozyona uğraması da yatmaktadır. Başka bir anlatımla, sözünü ettiğimiz alanlarda, etik değerlere gereken önem verilmemektedir. Sorun sadece “ahlaka aykırı” sayılan davranışların toplumda yaygınlık ve saygınlık kazanması değildir. Daha da ciddi olan ve bunlara yol açan sorun, neyin ahlaklı neyin ahlaksız olduğu konusundaki ölçülerin yitirilmeye başlamasıdır. Artık, ahlaklı ve ahlaksız davranışı birbirinden ayırmakta zorluk çekilmektedir.

Kamu görevlileri, aldıkları kararlar ve sergiledikleri davranışlar esnasında her biri farklı değer taşıyan alternatif seçenekler arasından tercih yapmakta zorlanmakta, başka bir ifade ile neyin ahlaklı ve neyin ahlak dışı olduğu konusunda tereddüde düşmekte ve etik ikilemlerle karşı karşıya kalabilmektedir. Etik ikilem, iki veya daha fazla yarışan değerler çatışma halinde olmasıdır. Eğer, çatışan bu değerlerden birisi korunursa, diğeri korunamamakta ya da bir veya daha fazlasını koruyabilmek için, diğerlerini göz ardı etmek zorunluluğu bulunmaktadır (Gortner, 1994: 373). Kamu görevlisi, karşılaştığı her biri farklı bir değer taşıyan alternatifler içerisinde birisini seçmekle, değer taşıyan diğer alternatifi reddetmiş olmaktadır. Görevlinin bu seçimi, yasalara uygun olsa bile, ahlaki bakımdan iyi ve doğru olmayabilmektedir.

Kamu görevlilerine sağlanan kişisel çıkarlar, onların davranışlarını, kararlarını ve seçimlerini çıkar sağlayan lehine etkilemektedir. Kamu görevlisine kişisel çıkar sağlama denilince akla ilk olarak “rüşvet” gelmektedir. Rüşvetin, kamu görevlisini yasa dışı ve ahlaka aykırı bir şekilde davranmaya sevk ettiği konusunda kuşku bulunmamaktadır. Bununla birlikte kamu görevlileri, kesin bir şekilde “rüşvet” olarak nitelendirilemeyen, ancak davranış, karar ve seçimlerini etkileme “ihtimal”i bulunan çıkar çatışmaları (conflict of interest) ile de karşı karşıya kalabilmektedir. Bu çalışmanın amacı, kamu görevlilerini yoldan çıkarabilecek, onları yolsuzluk yapmaya yönlendirebilecek “bubi tuzağı” niteliğindeki çıkar çatışmaları içinde değerlendirilen hediyeler ve kişisel kullanım amacıyla yapılan bağışları irdelemek ve kamu yönetimi etiği açısından değerlendirmektir.

1. ÇIKAR ÇATIŞMASI KAVRAMI ve ETİK İKİLEMLER

Hediye ve kişisel kullanım amacıyla yapılan bağışların “bubi tuzağı”na benzetilmesi tesadüfi değildir. Bilindiği gibi, kurnazca hazırlanan, şüphe uyandırmayan, tehlikesiz zannedilen ve kurbanı daha rahat çekebilecek için çekici bir cisim kullanılan tuzaklara “bubi tuzağı” denilmektedir. “Bubi tuzağı”, bir insanın görünürde zararsız olan bir nesneye dokunması veya yaklaşması veya görünürde güvenli olan bir eylemi yapması neticesinde, beklenmedik bir şekilde faaliyete geçen, öldürmek ve yaralamak üzere tasarlanmış, imal edilmiş veya uyarlanmış her türlü cihaz veya malzeme anlamına da gelmektedir. Ahlaki değerlere önem veren bir kamu görevlisi, açıkça rüşvet almaz veya kişisel bir menfaat sağlamaz. Buna karşılık, kendisine verilen ve ilk anda masum, zararsız ve tehlikesiz olarak görülebilecek hediyeleri ya da kişisel kullanımı için yapılmış bağışları kabul edebilir. Zaten geleneksel değerler açısından bir kişinin kendisine verilen bir hediyeyi geri çevirmesi hoş karşılanmamaktadır. Ancak, hediye verenin veya bağışta bulunanın gerçek niyeti belli olmadığı için, söz konusu hediye veya bağışlar, ileride kamu görevlisinin “tarafsızlığı”nı zedeleyecek bir tuzağa dönüşebilecek ve “etik ikilem”lerle karşı karşıya kalmasına neden olabilecektir.

Hediye alan ve kişisel kullanım amacıyla yapılan bağışları kabul eden kamu görevlilerinin karşılaşılabileceği ikilemlere örnek olarak aşağıdaki senaryolar verilebilir.

1. Bir kamu kurumunda ihale komisyonu başkanı olarak görev yapan Ahmet Bey, yıllık kırtasiye alımı ile ilgili ihalede son kararı verecek kişidir. Her bakımdan şartları aynı olan ve aynı teklifi veren üç firma arasından seçim yapacaktır. Ancak firmalardan birisinin sahibi, daha önce Ahmet Beyi ailesi ile birlikte sahip olduğu tatil köyünde bir hafta sonu ağırlamıştır. Ahmet Bey, diğer iki firmanın sahibini ise tanımamaktadır. Bu durumda Ahmet Bey nasıl davranacaktır?
2. Küçük bir kasabada aile hekimi olarak çalışan Emine Hanım, gelen hastaların getirdikleri meyve, sebze ve yiyecekleri hediye olarak kabul etmektedir. Bir kasa şeftali getiren bir hasta, muayene olduktan sonra Emine Hanımdan, sağlık güvencesi bulunmayan fakir bir komşusunun sürekli olarak kullandığı ilacı kendi reçetesine eklemesi ricasında bulunur. Emine Hanım nasıl davranacaktır?

*Örnek olarak yer verilen olaylara senaryo denilmesi, bunların hiç gerçekleşmediği ve hayal ürünü olduğu anlamına gelmemelidir. Bunun aksine, söz konusu olaylar günlük hayatımızda yaşanan ve sıkça karşılaşılan niteliktedir. Kamu görevlilerinin karşılaştıkları diğer etik ikilemlere ilişkin pek çok örnek için bkz. Steinberg ve Austern, 1996: 6-13; Bayramoğlu Alada, 1994: 49-53; Şen: 2017.

3. Selim Bey, lise müdürü olarak görev yapmaktadır. Okulun bulunduğu ilçenin ileri gelenlerinden Mehmet Bey, müdürün kullanması için bir dizüstü bilgisayar bağışlamıştır. Müdür bilgisayarı okulun demirbaşına kaydettirmiş ve kullanmaya başlamıştır. İlerleyen günlerde Mehmet Bey, okulda okuyan yeğeninin başarısız olduğu dersler için müdürden yardım istemiştir. Selim Bey nasıl davranacaktır?
4. Belediye başkanı Tahsin Beye çelik mutfak gereçleri üreten fabrikanın açılışında çatal-kaşık-bıçak takımı ve tencere seti hediye edilmiştir. Daha sonra belediye görevlilerinin yaptığı denetimlerde, söz konusu fabrikanın arıtma tesisinin bulunmadığı ve çevreyi kirlettiği tespit edilerek ceza tutanağı düzenlenmiştir. Fabrikanın sahibi Tahsin Beyi arayarak yardımcı olmasını istemektedir. Tahsin Bey nasıl davranacaktır?

Örneklerde de görüldüğü gibi, kamu yönetiminde etik ikilemler denince, daha çok çıkar çatışmaları akla gelmektedir. Çıkar çatışması (conflict of interest) ile ilgili düzenlemeler, İngiliz gelenek hukukuna (common law) dayanmaktadır. Söz konusu hukuka göre, bir kamu görevlisi, itimada dayanan bir yükümlülüğe sahiptir. Yönetmelik faaliyetlerinde ne doğrudan ne de dolaylı bir çıkar sağlayamaz; sadece kamu çıkarına göre hareket etmek zorundadır (Zimmerman, 1994: 17).

Çıkar çatışması, temelde yolsuzluktan (corruption) biraz farklıdır (Lemieux, 1991: 82). Çıkar çatışmasının bulunduğu durumlarda, yolsuzluk veya yozlaşma “ihtimal”i bulunmaktadır. Yolsuzluk yapılması ihtimalinin bulunması, hatta bu ihtimalin yüksek olması, yolsuzluk yapıldığı veya yapılacağı anlamına gelmemektedir.

Çıkar çatışması, değişik biçimlerde ortaya çıkabilmektedir (Ayrıntılı bilgi için bkz. Yüksel, 2005a: 28-32; Yüksel, 2005b: 107-125). Bir kişinin bir kamu görevine atanması, kamudan ayrıldıktan sonra özel bir şirkette çalışması, ikinci bir işte çalışması, hediye kabul etmesi, ücret karşılığında bir toplantıya katılması ya da vereceği kararın ya da bulunacağı davranışın muhtemel sonucundan, kendisinin ya da yakınlarının olumlu ya da olumsuz ve/veya dolaylı ya da dolaysız etkilenmeleri durumu çıkar çatışmasını ortaya çıkarabilmektedir.

Kamu görevlisinin yapacağı işlem, eylem veya alacağı karardan olumsuz olarak etkilenecek ya da bunlardan çıkar sağlayacak kişilerin içinde, kendisinin ya da eş, dost, akraba, arkadaş, daha önceki işinden tanıdığı kimselerin (objektif olarak davranmasını etkileyebilecek herkes) bulunması, çıkar çatışmasını ortaya çıkarmaktadır (Şen, 1998: 133).

Çıkar çatışmalarını ortaya çıkış biçimlerine göre gerçek, algılanan ve potansiyel çıkar çatışmaları biçiminde üçe ayırmak mümkündür (Şen ve Usta, 2010: 529). Çalışmanın ana konusunu oluşturan hediye ve kişisel kullanım amacıyla yapılan bağışlar her üç türde de ortaya çıkabilmektedir.

2. RÜŞVET VE HEDİYE: BENZERLİKLER ve FARKLILIKLAR

Hediye ile rüşveti birbirinden ayırmak oldukça zordur. Çoğu zaman rüşvet ile hediye birbirine karıştırılmaktadır. İki arasındaki ayrımın ortaya konulabilmesi için öncelikle rüşvet olgusunun ayrıntılı tanımlanmasında yarar bulunmaktadır.

2.1. Rüşvetin Tanımı ve Kapsamı

Kamu kuruluşlarındaki işlerini herhangi bir yere takılmadan ya da hızlandırarak görmek isteyenler, bazen rüşvet vermek durumunda kalabilmektedirler. Özellikle az gelişmiş ülkelerde yaygın olan bu uygulamaya “bürokratik çarkın yağlanması” adı verilmektedir. Kamu görevlisine kendinden beklenen görevi yapması ya da yapmaması için armağan, komisyon ya da başka bir adla çıkar sağlanması çok kullanılan bir yöntemdir (Çulpan, 1980: 35). Böyle bir durumda, vatandaşların büyük bir kısmı, yararlandıkları kamu hizmetlerinin daha hızlı bir şekilde görülmesi amacıyla ilave bir ücret ödemeyi olağan saymaktadır. Bu şekilde kurumsallaşan rüşvet sayesinde, verimlilik, rasyonellik ve etkinlik gibi ilkelerden uzak ve ağır bir biçimde işleyen bürokrasi mekanizması harekete geçmekte, rüşvetle birlikte işlerin çabuk bir biçimde yürütülmesi sağlanabilmektedir.

“Rüşvet, toplumda genel olarak herhangi bir konuda kurumsallaşmış karar verme yetkisine sahip olan kişinin kararını etkileyecek karar girdilerinden biridir” (Tekeli ve Şaylan, 1974: 98). Karar veren bir yetkilinin inisiyatifini kullandığı serbest bir alan her zaman vardır. Rüşvet veren, bu serbest alan içinde ve hatta çoğu durumda onu da taşarak, karar vericiyi etkilemekte ve sonuçta kendisine menfaat sağlamaktadır. Tekeli ve Şaylan’a göre, eğer rüşvet alma ve verme mekanizması kurulmuşsa, rüşvet verenin bu mekanizmadan daha fazla çıkar sağlayacağı genellikle ileri sürülebilir (Tekeli ve Şaylan, 1974: 100).

Rüşvet genellikle “hafif-çabuklaştırıcı rüşvet” ve “ağır-çarpıtıcı rüşvet” olarak iki kategoride değerlendirilmektedir (Berkman 1983: 23). Nitekim önceki Türk Ceza Kanunu da bu sınıflamayı benimsemiştir. Ancak 2004 yılında kabul edilen 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, söz konusu ayırımı ortadan kaldırarak rüşveti,

kamu görevlisinin görevinin ifasıyla ilgili bir işi yapması veya yapmaması için, doğrudan veya araçlar vasıtasıyla, kendisine veya göstereceği bir başka kişiye menfaat sağlaması olarak tanımlanmış ve tarafların anlaşmaya varmasını suçun tamamlanması için yeterli görmüştür (md. 252).

Rüşvet suçunun teşekkül edebilmesi için, rüşvet veren tarafından rüşveti alana bir menfaat sağlanmalı ya da vaat edilmelidir. Menfaat kavramının genel anlamda ele alınması ve maddi şeylerin yanında memuru usulsüzlüğe sevk edecek her türlü vasıtanın da menfaat sayılması gerekmektedir (Mumcu, 1985: 13).

Temelde iki farklı rüşvet tipinden söz etmek mümkündür (Tekeli ve Şaylan, 1974: 102-103). Birinci tipte, rüşvetin fiyatı sabitleşmeye yakındır. Söz konusu rüşvet tipinde, hizmetten yararlanmak isteyenler, sayıca çok fazladır ve elde edilmek istenen ayrıcalık çok büyük miktarda değildir. Rüşvet alıp vermekle ilgili somut davranış kalıpları ortaya çıkmıştır. Toplumda bu tip rüşvete karşı çok fazla bir tepki oluşmaz; büyük bir kesim olayı kabullenmiş gibidir. Genelde, görevlilerin istemesine gerek kalmadan, vatandaşlar rüşveti vermektedirler.

İkinci rüşvet biçiminde, kurumsallaşmadan söz etmek zor görünmektedir. Çünkü bu tür rüşvette, fiyat değişkendir; elde edilecek çıkarın büyüklüğüne ve kamu görevlisinin statüsüne göre değişmektedir. Burada rüşveti alan taraf olarak, bürokrasideki karar piramidinin en üst düzeylerindeki görevliler yer almaktadır. Paylaşılmaya çalışılan kaynak çok büyük ve sınırlı olup, elde etmeye çalışanların sayısı ve rekabeti oldukça fazladır. Bu nedenle kurumsallaşma olamamakta, rüşvetin miktarı, çok değişken olarak büyük miktarlara ulaşabilmektedir. Örneğin, büyük miktarda ihaleler, özelleştirme kararları, kentsel rantların dağıtımı vb. konular bu tür rüşvete konu olabilmektedir.

Burada rüşvetten biraz farklı, ancak ona çok benzeyen, hatta zaman zaman birbirinden kesin çizgilerle ayrılamayan “haraç” olgusundan da kısaca söz etmek yerinde olacaktır. Haraç, kamu görevlisinin karşısındaki kişiden işini yapmak için bir bedel istemesidir. Başka bir ifade ile memur yapması gerekli bir işlemi yapmak için vatandaşın yasal olmayan bir ödeme talebinde bulunmaktadır. Burada rüşvet olgusu kamu görevlisinden kaynaklanmaktadır (Berkman, 1983: 24). Haraç olgusu, “açık yiyicilik” ve “aktif rüşvet” olarak adlandırılabilir gibi (Berkman, 1983: 24) “şantaj” olarak da değerlendirilmektedir (Key, 1990: 39). Söz konusu eylem, rüşvetten farklı olarak icbar suretiyle irtikap suçunu oluşturmaktadır.

2.2. Hediye Almanın Tanımı ve Kapsamı

Bütün toplumlarda, insanlar arası ilişkilerin bir gereği olarak hediye almak ve vermek kültürün bir parçası olarak değerlendirilmektedir. Hatta geleneksel değerler açısından verilen bir hediyeyi kabul etmemek ve geri çevirmek doğru bir davranış olarak görülmemektedir. Ülkemizde hem geleneksel kültürün, hem dinin ve hem de batı kültürünün etkisiyle hediyeleşmenin oldukça yaygın olduğu söylenebilir (Tezcan, 2019).

Hediye alma uygulaması, Türk kamu yönetiminde oldukça yaygındır ve etik dışı davranışlara yol açmaktadır (Yüksel, 2005c: 129). Bu çerçevede, en üst düzey yöneticiden en alt kademedeki memura kadar, kamu görevlileri, özel kişi ve kuruluşlardan veya emrindeki diğer kamu görevlilerinden hediye alabilmektedir. Hediye, genellikle kamu görevlisinin bir isteği ve talebi olmaksızın verilmektedir.

Hediyenin en önemli özelliklerinden birisi olan “karşılıklılık” esası (Graycar and Jancsics, 2016), Türk Kültüründe de geçerlidir; özellikle düğün, sünnet gibi törenlerde götürülen hediyelerde bu hususa oldukça dikkat edilmektedir. Hediye belirlenirken karşı tarafın daha önce getirdiği hediyeye eşit veya denk olmasına özen gösterilmektedir (Tezcan, 2019: 32). Karşılıklılık ilkesi gereğince, hediye veren, gelecekte verdiği hediyenin karşılığını beklemekte ya da en azından karşılık verilmesini ümit etmektedir (Graycar and Jancsics, 2016).

Ancak kamu görevlilerine verilen hediyelerde “karşılıklılık” ilkesi söz konusu olmamaktadır. Kamu görevlilerine verilen hediyeler tek taraflı olarak hizmetten yararlananlar tarafından verilmekte, kamu görevlileri kendilerine verilen hediyelerin karşılığında, hediye verene herhangi bir hediye vermemektedir. Özellikle mali değeri yüksek olan hediyelerde, kamu görevlisi hediye verene karşı kendisini borçlu hissedebilmekte; görev ve yetkilerini kullanarak hediye verene bir menfaat sağlayabilmektedir (Graycar and Jancsics, 2016).

Bu bağlamda, hediye verenin “niyeti” önem kazanmaktadır. Kamu görevlilerine verilen hediyeleri hediye verenin niyeti açısından ikiye ayırmak mümkündür. Birincisinde hediye verenin herhangi bir menfaat beklentisi bulunmamaktadır. Örneğin yabancı bir ülkeyi ziyaretinde kamu görevlilerine verilen hediyeler, Öğretmenler Günü’nde öğretmene verilen bir buket çiçek, yöneticilik görevine getirilen amirlerini ziyaret eden memurların verdikleri saksı çiçeği, yılbaşında verilen ajanda ve benzeri hediyeler bu kapsamda değerlendirilebilir. Yine aldığı kamu hizmetinden memnun kalan bir vatandaş, memnuniyetini ifade etmek için kamu görevlisine içinden gelerek “bahşiş” olarak da adlandırılabilen hediyeler verebilmektedir. Hastanede yatan bir hastanın iyileşmesine vesile olan doktora ya da kendisine iyi muamele eden hemşirelere taburcu olduktan sonra getirdiği bir pasta buna örnek olarak verilebilir. Bu tür hediyeler daha çok sembolik niteliktedir.

İkincisinde ise hediyeyi verenin bir menfaat elde etme ya da hizmetin kolayca ve süratle görülmesi yönünde bir beklentisi bulunmaktadır. Bu durumda hediyeyi veren, ayrıcalıklı işlem yapmasını beklediği kamu

görevlisine, önceden meşruiyet kazandırılmış çıkarlar sağlama yoluna gitmekte, böylece doğrudan rüşvet vermenin risklerini en aza indirmeye çalışmaktadır. Araba ya da ev tahsis etmek, tuttuğu takımın kombine maç biletlerini hediye etmek, konferans verdirmek, inceleme amaçlı gezilere davet etmek, gerçek fiyatının çok altında gayrimenkul satmak, herhangi bir eşyasını ücretsiz tamir etmek, ücretsiz yemek ve konaklama imkânı sunmak kamu görevlilerine menfaat elde etme amacıyla sağlanan çıkarlardan bazılarıdır. Bu kapsamda değerlendirilebilecek başka bir uygulama, kamu görevlisinin ayrıcalıklı işlem yapılması beklenen işe önceden ortak edilmesidir. Örneğin, kurulma aşamasındaki bir tesise ortak edilen bir bürokrattan, ileride, işletmenin bürokrasi kademelerinde karşılaşılabileceği zorluklar karşısında bizzat ya da başka bürokratlar üzerinde etkili olmak suretiyle yardımcı olması istenmektedir. Keza imar açısından problemlili bir arazi üzerinde kurulan bir kooperatife, yetkili memur/bürokratlar önceden üye kaydedilmek suretiyle (aidatsız ya da çok cüzi bir aidatla), problemin halledilmesinde yardımcı olmaları amaçlanmaktadır. Bu kapsamdaki hediyeler genellikle sembolik olmanın ötesinde kamu görevlisine belli bir çıkar sağlamayı hedeflemektedir.

İkinci durumda, hediye veren başlangıçta niyetini açıkça belli etmemektedir. Çoğu zaman hediye verildiği anda kamu görevlisi ile hediye veren arasında hizmetle ilgili bir bağlantı da bulunmamaktadır. Başka bir ifade ile “gerçek” çıkar çatışması yoktur; “potansiyel” çıkar çatışması söz konusudur. Böyle durumlarda kamu görevlisi hediye verenin uzun dönemdeki niyetini sezmemekte ve durumdan şüphelenmeyerek hediye kabul etmektedir.

Ancak bazı durumlarda da hediye verenin niyeti açıkça belli olmaktadır. Örneğin, bazı firmalar promosyon adı altında hediye ve numune ilaç dağıtmakta ve hekimlerin kendi ilaçlarını yazmalarını sağlamak amacıyla, tıp kongrelerinde onların konaklama, ulaşım ve kongre kayıt ücretlerini karşılamaktadır (TBMM, 2003: 683; Graycar and Jancsics, 2016). Yine kamu hizmetlerini ihale yoluyla yürüten yüklenici firmalar, hak edişlerde kolaylık sağlama amacıyla kontrol mühendislerine araç tahsis etmekte ve çeşitli hediyeler vermektedir.

2.3. Rüşvet ile Hediye Arasındaki Farklar

Yukarıdaki açıklamalar ışığında rüşvet ile hediye arasındaki temel farklılıkları şöyle açıklamak mümkündür:

Rüşvet her durumda karar vericiyi etkilemek ve çıkar sağlamak amacıyla verilmektedir. Rüşvette, sağlanan bir çıkar karşılığında kamu görevlisinin görev gereklerine aykırı hareket etmesi konusunda tarafların karşılıklı “anlaşma” yapmaları söz konusudur. Süreci kimin başlattığı önemli değildir. Bu durumda rüşveti alan kamu görevlisi “*kesinlikle*” karşı tarafa bir menfaat sağlayacaktır.

Hediye ise her zaman çıkar sağlamak amacıyla verilmemektedir. Hediye genellikle süreci hediye veren başlatmaktadır. Kamu görevlisi, hediye alma karşılığında hediye verene çıkar sağlama konusunda bir taahhütte bulunmamaktadır. Hediye alan kamu görevlisi, hediye veren tarafa bir çıkar sağlamayabilir; ancak çıkar sağlama “*ihtimal*”i söz konusudur.

Hediye verme, rüşvetten farklı gibi görünse de, verenin veriş amacının arkasında yatan gerçeği saklamaktan öteye geçmemektedir (El-Attas, 1988: 30-31). Bir menfaat elde etmek için kamu görevlisine açıkça rüşvet veremeyenler, hediye vermek suretiyle ona çıkar sağlayabilmektedirler. Bu anlamda verilen hediyeleri, rüşvet olarak değerlendirmek mümkündür.

Kamu görevlilerine verilen hediyelerin genellikle etik dışı davranışlara yol açtığı yadsınamaz bir gerçek olmakla birlikte, bazı durumlarda bir takım olumlu işlevlerinin olduğu da ileri sürülmektedir (Graycar and Jancsics, 2016). Katı, kuralcı ve hizmetten yararlananlara ilgisiz / kötü davranan kamu görevlilerine verilen hediyelerin, bazı durumlarda söz konusu olumsuzlukları ortadan kaldıracakları ileri sürülebilir. Örneğin köyde yaşayan bir vatandaşın ilçedeki hastaneye giderken götürdüğü taze yumurta, süt, sebze – meyve vb. hediyeler, hekimin kendisiyle daha fazla ilgilenmesine, güler yüzlü davranmasına ve sonuçta daha iyi sağlık hizmeti almasına yol açabilir. Yine gümrüklerde malı bekleyen bir firma yetkilisinin malların bozulmasını önlemek adına görevlilere işlemlerin hızlandırılmasını sağlamak amacıyla hediye vermesi örneğinde hediye verenin olumlu bir işlevi olduğu söylenebilir. Ancak her iki örnekte de verilen hediyelerin, hizmetten ayrıcalıklı olarak yararlanmak amacıyla verildiği unutulmamalı, bu tür hediyelerin hizmet sunumunda eşitlik ilkesini zedeleyeceği göz ardı edilmemelidir.

Burada son olarak konuya ilişkin yapılan bazı alan araştırmalarına değinmek yerinde olacaktır. Hemen belirtmek gerekir ki, doğası gereği gizli olarak alınıp verilen rüşvet ile yine alıp veren kişiler arasında kalan hediye verme olgusuna ilişkin yapılan alan araştırmaları son derece azdır. 2001 ve 2003 yıllarında yapılan bir araştırmaya göre, rüşvet ve hediye veren en yaygın olduğu kurum trafik polisidir. İkinci sırada gümrükler yer almaktadır. Trafik dışı polis (emniyet), tapu ve vergi daireleri bunları izlemektedir (Adaman vd., 2001: 68-69; Adaman vd., 2003: 71-72; TÜSİAD, 2002: 112-113). Yine yapılan başka bir alan araştırmasında, ilk üç sırayı tapu daireleri, gümrük idaresi ve belediyeler paylaşmaktadır (Gökçe ve Örselli, 2011: 58). Ancak son

dönemlerde yapılan düzenlemeler, otomasyon sistemlerinin gelişmesi ve yolsuzluğu önleme adına yapılan çalışmalarla özellikle trafik, tapu vb. hizmetlerin yürütülmesinde hediye ve rüşvetin gözle görülür biçimde azaldığı söylenebilir.

3. HEDİYE İLE İLGİLİ DÜZENLEMELER

Mevzuatımızda, kamu görevlilerinin, görevleri esnasında veya görevleri dışında, görevlerinden dolayı herhangi bir şekilde kişisel menfaat sağlamaları ve hediye kabul etmeleri açık bir şekilde yasaklanmıştır.

Devlet Memurları Kanunu'nun 10. maddesinde, amir ile memurlar arasındaki hediye ve borç ilişkileri şöyle düzenlenmiştir: "Amir, ... maiyetindeki memurlardan hususi bir menfaat temin edecek bir talepte bulunamaz, hediyesini kabul edemez ve borç alamaz." (DMK, md. 10)

10. maddede yer alan çıkar ilişkilerinden birisi, Türk bürokrasi geleneğinde de var olan, yükselmek ya da hoş görünmek amacıyla memurun amirine hediye vermesidir. İkincisi, amirin memurla ilgili herhangi bir tasarrufta bulunma ya da bulunmama karşılığında, ondan bir çıkar elde etmeye çalışmasıdır.

DMK, devlet memurları ile hizmet sundukları kişiler, yani vatandaşlar arasındaki çıkar ilişkilerini düzenlediği maddesinde şöyle demektedir: "Devlet memurlarının doğrudan doğruya veya aracı eliyle hediye istemeleri ve görevleri sırasında olmasa dahi menfaat sağlama amacı ile hediye kabul etmeleri veya iş sahiplerinden borç para istemeleri ve almaları yasaktır." (DMK, md. 29) Aynı yasak sözleşmeli personel için de geçerlidir (399 sayılı KHK, md. 16).

Düzenleme ile hediye istemek ya da görev dışında da olsa menfaat sağlama amacı ile hediye kabul etmek ve borç istemek ya da almak yasaklanmıştır. Görev dışında, menfaat sağlama amacı taşımayan ve geleneklerin gereği olarak yapılan hediyeler, bu maddenin kapsamı dışında kalmaktadır. Evlenen, çocuğu sünnet olan ya da ev alan bir kamu görevlisine komşu ve yakınlarının verdikleri hediyeler bu kapsamdadır. Ancak böyle durumlarda bile, hediye veren ile hediye alan kamu görevlisi arasında "kamu hizmeti" ilişkisi bulunabilir. Bir kişinin çocuğunun öğretmeni ve aynı zamanda komşusu olan bir öğretmene "evlilik hediyesi" vermesi bu duruma örnek olarak verilebilir.

Öte yandan, yukarıda da vurgulandığı üzere, hediyein hangi amaçla verildiğini belirlemek, bazı durumlarda kolay olmayabilir. Örneğin, yeni bir göreve atanan kamu görevlisine tebrik ziyaretine gelen kurum çalışanlarının, yeni amirlerine verdikleri hediye, geleneklerin gereği olarak ya da amire hoş görünmek için verilmiş olabilir.

Madde, sadece görev esnasında değil, görev dışında da menfaat sağlama amacıyla hediye kabul edilmesini yasaklamaktadır. Bu durumda, kamu görevlisiyle iş ilişkisi içinde olan vatandaşlarla, o anda iş ilişkisi içinde olmamakla beraber, gelecekte muhtemelen iş ilişkisinde olabilecek vatandaşların, menfaat sağlamak amacıyla kamu görevlisine hediye vermesi ya da kamu görevlisinin bu kişilerden hediye kabul etmesi kesin olarak yasaklanmıştır.

Yukarıda belirttiğimiz düzenlemelerde, hediye tanımlanmamış, miktar ya da büyüklükle ilgili herhangi bir ölçüt konulmamıştır. Bu durum, her türlü hediyein alış verişinin yasaklandığı anlamına gelebilir. Ancak, uygulamada miktarı fazla büyük olmayan hediyelerin alınıp verildiği ve bununla ilgili olarak, hediye alan kamu görevlileri hakkında, yetkili mercilerce herhangi bir işlem yapılmadığı görülmektedir. Bu nedenle hediyein tanımının yapılması, ne tür hediyelerin hangi ölçülerde alınıp verileceğinin ayrıntılı olarak düzenlemesi gerekmektedir.

Nitekim 2004 yılında yürürlüğe giren 5176 sayılı Kanun ile Kamu Görevlileri Etik Kurulu, hediye alma yasağının kapsamını belirlemeye ve en az genel müdür veya eşiti seviyedeki üst düzey kamu görevlilerince alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden istemeye yetkili kılınmıştır (md. 9).

Bu kapsamda 13.04.2005 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 15. maddesi "hediye alma ve menfaat sağlama yasağı"nın ayrıntılı olarak düzenlemiştir. Buna göre, kamu görevlisinin tarafsızlığını, performansını, kararını veya görevini yapmasını etkileyen veya etkileme ihtimali bulunan, ekonomik değeri olan ya da olmayan, doğrudan ya da dolaylı olarak kabul edilen her türlü eşya ve menfaat hediye kapsamında değerlendirilmektedir. Kamu görevlilerinin hediye almaması, kamu görevlisine hediye verilmemesi ve görev sebebiyle çıkar sağlanmaması temel ilke olarak benimsenmiştir. Kamu görevlilerinin, yürüttükleri görevle ilgili bir iş, hizmet veya menfaat ilişkisi olan gerçek veya tüzel kişilerden kendileri, yakınları veya üçüncü kişi veya kuruluşlar için doğrudan doğruya veya aracı eliyle herhangi bir hediye almaları ve menfaat sağlamaları yasaklanmıştır.

Söz konusu maddede, kamu görevlilerinin kamu kaynaklarını kullanarak hediye vermeleri, resmi gün, tören ve bayramlar dışında, gerçek veya tüzel kişilere çelenk veya çiçek göndermeleri, görev ve hizmetle ilgisi olmayan kutlama, duyuru ve anma ilanları vermeleri de yasaklanmıştır. Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun 2009/23 sayılı kararı (www.etik.gov.tr) konu ile ilgilidir. Kurul, bir ilçe belediye başkanının düğün ve sünnetlerde taktığı altınların parasını belediye bütçesinden karşılamasını, "hediye alma ve menfaat sağlama yasağı" kapsamında değerlendirmiş ve ihlal kararı vermiştir.

Yönetmeliğin 15. maddesinde 3628 sayılı Kanunun 3. maddesine atıf yapılarak uluslararası ilişkilerde nezaket ve protokol kuralları gereğince, yabancı kişi ve kuruluşlar tarafından verilen hediyeler yasak kapsamı dışında tutulmaktadır. 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'nun hediye ile ilgili düzenlemesi şöyledir:

"... kamu görevlileri, milletlerarası protokol, mücemele veya nezaket kaideleri uyarınca veya diğer herhangi bir sebeple, yabancı devletlerden, milletlerarası kuruluşlardan, sair milletlerarası hukuk tüzelkişiliklerinden, Türk uyruğunda olmayan herhangi bir özel veya tüzelkişi veya kuruluştan; aldıkları tarihteki değeri on aylık net asgari ücret toplamını aşan hediye ve hibe niteliğindeki eşyayı aldıkları tarihten itibaren bir ay içinde kendi kurumlarına teslim etmek zorundadırlar. Ancak, yabancı devlet adamları ve milletlerarası kuruluş temsilcileri tarafından verilen imzalı hatıra fotoğraflarının çerçeveleri bu madde hükümlerine dâhil değildir." (md. 3)

Görüldüğü gibi, buradaki hediye, yabancı devlet, milletlerarası kuruluş ya da Türk uyruğunda olmayan herhangi bir özel veya tüzel kişi veya kuruluş tarafından kamu görevlisine verilmektedir. Veriliş amacı da milletlerarası protokol, mücemele veya nezaket kaideleri uyarınca veya diğer herhangi bir sebeptir. Kanun, bu tür hediyeleri çıkar amaçlı saymamaktadır. Ancak on aylık asgari ücret toplamı gibi bir limit koymakta, bunun üzerindeki bir değere sahip olan hediyelerin kuruma teslim edilmesi zorunluluğunu getirmektedir. Kanuna göre limitin altındaki hediyelerin bildirilme zorunluluğu yoktur. Buna karşın, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 15. maddesi ile limitin altındaki hediyelere de beyan zorunluluğu getirilmiştir.

Kanunda yer almayan beyan zorunluluğunun yönetmelikle getirilmesi hukuk mantığına ters düşmektedir. Bu düzenlemeden, yönetmeliği hazırlayan Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun nezaket ve protokol kuralları gereğince, yabancı kişi ve kuruluşlar tarafından verilen hediyelere aslında sıcak bakmadığı anlaşılmaktadır.

Gerçekten de söz konusu düzenleme, çeşitli olumsuzluklar içermektedir. Birincisi, hediyein veriliş amaçları arasında "diğer herhangi bir sebep" ifadesi yer almaktadır. Milletlerarası bir kuruluş ya da yabancı bir devlet, hediyeyi çıkar amaçlı olarak verebilir. Örneğin yabancı bir devlet, kendi menfaatlerini gözetme konumundaki bir kamu görevlisine sık sık hediye verebilir. Yabancı devlet, hediyeyi bu amaçla vermese dahi, verilen hediyeler kamu görevlisinin o ülkeye karşı olan tutumunu etkileyebilir.

İkincisi, hediye vermesi meşru kabul edilenler arasında "Türk uyruğunda olmayan herhangi bir özel veya tüzelkişi veya kuruluş" ifadesi yer almaktadır. Günümüzde, birçok yabancı kişi ve kuruluş, ülkemizde çeşitli ihalelere katılmakta ve yatırımlar yapmaktadır. Söz konusu kişi ve kuruluşlar, işleriyle ilgili olarak diğer Türk vatandaşları gibi kamu görevlileriyle muhatap olmaktadır. Bu kişi ve kuruluşların kamu görevlilerine verecekleri hediyeler, çıkar amaçlı olabilir. Hediye vermenin Türk vatandaşlarına tamamen yasaklanması, Türk uyruğunda olmayan kişi ve kuruluşlara ise serbest olması bir çelişkidir.

Üçüncüsü, verilen hediyelerin kamu görevlisinde kalıp kalmayacağını belirleyen limit olan on aylık net asgari ücret toplamı, çeşitli kamu görevlileri açısından göreceli bir miktardır. Söz konusu miktar, farklı konumdaki iki kamu görevlisi açısından farklı biçimde algılanabilir.

Bu nedenlerle, 3628 sayılı kanunda yer alan hediye ile ilgili düzenleme yasa metninden çıkarılmalıdır.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 15. maddesi ile hediye alma yasağının kapsamı şöyle düzenlenmiştir:

"Aşağıda belirtilenler hediye alma yasağı kapsamı dışındadır:

- 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,
- Kitap, dergi, makale, kaset, takvim, cd veya buna benzer nitelikte olanlar,
- 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 reklâm ve el sanatları ürünleri,
- f) Finans kurumlarından piyasa koşullarına göre alınan krediler.

Aşağıda belirtilenler ise hediye alma yasağı kapsamındadır:

- a) Görev yapılan kurumla iş, hizmet veya çıkar ilişkisi içinde bulunanlardan alınan karşılama, veda ve kutlama hediyeleri, burs, seyahat, ücretsiz konaklama ve hediye çekleri,
- b) Taşınır veya taşınmaz mal veya hizmet satın alırken, satarken veya 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.”

Yukarıdaki düzenlemede, Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun sembolik nitelikteki (kitap, kaset, tanıtım amaçlı hediyeler vb.) hediyeleri yasak kapsamı dışında tuttuğu görülmektedir. Buna karşılık, görev yapılan kurumla iş, hizmet veya çıkar ilişkisi içinde bulunanlardan alınan hediyeler yasak kapsamına alınmıştır. Aşağıda uygulamayı ortaya koyması bakımından, Kurul'un hediye alma ve menfaat sağlama yasağı ile ilgili aldığı ihlal kararlarına (www.etik.gov.tr) kısaca yer verilecektir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun hediye alma yasağı ile ilgili verdiği ihlal kararları sayıca çok fazla değildir. Bu durum hediye vermenin, iki taraf (hediye veren ve hediye alan) arasında gerçekleşmesi, bu durumdan üçüncü kişilerin çoğu zaman haberdar olamaması ile açıklanabilir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun hediye alma yasağı ile ilgili verdiği ilk karar (2009/1) ücretsiz konaklamaya ilişkindir. Kurul, kurum yöneticilerinin şehir dışında özel bir otelde gerçekleşen toplantıya katılmaları sonucunda konaklama ücretlerinin özel bir şirket tarafından karşılanmasını hediye alma yasağı kapsamında değerlendirmiştir.

İkinci ihlal kararı (2009/40) görev yeri değişen bir kaymakamın düzenlenen veda töreninde hediye alması ile ilgilidir. Kurul, başka bir ilçeye atanması nedeniyle düzenlenen veda töreninde, kaymakama, kamu görevlileri ve halkın katkılarıyla alınan takım elbise, ayakkabı, kemer, kravat ve gömleğin hediye edilmesini hediye alma yasağının ihlali olarak değerlendirmiştir.

Üçüncü ihlal kararı (2017-98 sayılı karar) doğrudan hediye alma yasağı kapsamında alınmamıştır; ancak konu aynı zamanda hediye alma ile de ilgilidir. Kararda, eski bir Kaymakamın görev yaptığı ilçede faaliyet gösteren özel bir şirkete ait binek aracı kendi özel aracımış gibi kullandığı, dışarıya araç kendisininmiş gibi yansıttığı, aracı kullandığı süre içerisinde aracın akaryakıt veya benzeri giderlerinin şirket tarafından karşılandığı gerekçesiyle “saygınlık ve güven” ilkesine aykırı davranıldığına hükmedilmiştir. Oysa özel bir şirketin kamu görevlisine özel araç tahsis etmesi ve giderlerini de karşılaması aynı zamanda hediye alma yasağını ihlal olarak da değerlendirilmesi gerekirdi.

Hediye verme uygulaması, yılbaşı, Öğretmenler Günü vb. özel günler bahane edilerek yaygınlaştırılmaktadır. Özellikle Öğretmenler Günü'nde velilerin öğretmenlere hediye alma yarışına girdikleri görülmektedir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun 2008/2 sayılı ilke kararı konuya ilişkindir. Kararda “... 24 Kasım Öğretmenler Günü dolayısıyla özellikle ilköğretim kurumlarında öğretmenlere yönelik olarak bazı hediye uygulamalarının (altın ve benzeri), bu günün anlamını olumsuz yönde etkilediği, öğretmenlik mesleğinin itibarını zedelediği, öğrencilerde etik değerler konusunda şüpheler uyandırdığı, öğrenci-aile ve öğrenci-okul ilişkilerinde etik açıdan olumsuzluklar meydana getirdiği düşünülmektedir. Başta 24 Kasım Öğretmenler Günü olmak üzere, diğer gün ve haftalarda, günün anlamıyla uyumlu ve maddi değeri olmayan sembolik (çiçek ve benzeri) nitelikteki hediyeler dışındaki hediyelerin alınmaması konusunda ... her kademedeki yönetici ve personelin gerekli dikkati göstermesi kararlaştırılmıştır.” ifadelerine yer yerilmektedir.

Milli Eğitim Bakanlığı'nın 2015/21 sayılı genelgesi ile yürürlüğe konulan “Eğitim-Öğretim Hizmeti Verenler için Mesleki Etik İlkeler”in 12. maddesi de hediye alma ile ilgilidir ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun ilke kararı ile uyumludur: “Eğitimi, Öğretmenler Günü gibi özel gün ve haftalarda verilen, maddi değeri olmayan sembolik nitelikteki hediyeler hariç, mesleki kararını ve tarafsızlığını etkilemesi muhtemel herhangi bir hediyeyi kabul etmez.”.

Görüldüğü gibi bu düzenlemelerde, Öğretmenler Günü vesilesiyle verilecek maddi değeri olmayan sembolik hediyeler, yasak kapsamı dışına alınmaktadır. Maddi değerinin yanında hediyeye atfedilen geleneksel değerlerin de, kamu görevlisini etkileyebileceği unutulmamalıdır. “Bir kahvenin kırk yıl hatırı vardır”

özdeyişinin kabul gördüğü ülkemizde sembolik hediyelerin bile kamu görevlisini etkileyebileceği göz ardı edilmemelidir.

Konuya ilişkin yapılan bir alan araştırmasında, araştırmaya katılan okul yöneticilerinin %24,6'sı velilerin vereceği burs, seyahat, giysi, takı, yiyecek vb. hediyelerin hediye alma yasağının kapsamı dışında tutulması gerektiğini düşünmektedir. Öğretmenler gününde sembolik olmayan hediyelerin de alınabileceğine inananların oranı ise %26,3'tür (Şen ve Usta, 2010: 537).

Yönetmelikte, istisna olarak değerlendirilen hediyelerin hangi sıklıkta alınabileceğine ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Örneğin bir kamu görevlisine her ay üç dört kitap hediye edilmesi ya da haftalık bir süreli yayına ücretsiz olarak abone edilmesi yasak kapsamında değerlendirilecek midir? Yine bir müzik şirketinin tüm yeni çıkan cd ve kasetlerden kamu görevlilerine hediye etmesi hediye alma yasağı içerisinde midir? Bu hususların şüpheye yer vermeyecek şekilde ayrıntılı olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

Kanımızca hediye ile ilgili istisnaların tamamen kaldırılması yerinde olacaktır. Hediye alma yasağının tek istisnası “herkese verilen hediyeler” olmalıdır.

4. KİŞİSEL KULLANIM AMACIYLA YAPILAN BAĞIŞLAR

Kamu görevlileri için bubi tuzağı niteliğindeki bir diğer uygulama kişisel kullanım için yapılan bağışlardır. Herhangi bir özel kişi ya da kuruluş, kamu kurumlarına genel anlamda bağış yapabilmektedir. Örneğin bir iş adamının bir okula 20 bilgisayar, belediye bir itfaiye aracı ya da hastaneye bir diyaliz makinesi bağışlaması kamu hizmetlerinin yürütülmesine katkı sağlamaktadır. Bağışlanan eşyalar kurumun demirbaşına kaydedilmekte ve genel olarak kamu hizmetinde kullanılmaktadır. Nitekim yukarıda sözü edilen yönetmelikte 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 ile kurum ve kuruluşlara yapılan bağışlar hediye alma yasağı kapsamı dışında tutulmuştur. Makam araçları ile belli bir kamu görevlisinin hizmetine tahsis edilmek üzere alınan diğer bağışlar ise yasak kapsamındadır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, genel anlamda yapılan bağışları hediye alma yasağı kapsamı dışında tutarken 3 kriter ortaya koymaktadır. Birinci kriter yapılan bağışın kuruma katkı sağlamasıdır. İkinci kriter yapılan bağışın kurum hizmetlerinin hukuka uygun yürütülmesini etkilemeyecek olmasıdır. Üçüncü kriter ise yapılan bağışın genel anlamda kamu hizmetine tahsis edilmesidir. Burada özellikle ikinci kriter üzerinde durmak yerinde olacaktır. Yapılan bağışın kurum hizmetlerinin hukuka uygun olarak yürütülmesini etkileyip etkilemeyeceği nasıl belirlenecektir? Aynı hediye vermede olduğu gibi, yapılan bağış karşısında kurum yöneticilerinin kendilerini bağış yapana karşı borçlu hissetmesi mümkündür. Ayrıca bağış yapmanın da yaptığı bağışı ima ederek ileride kurumdaki ayrıcalıklı hizmet talep etmesi olasıdır. Böyle durumlarda da çıkar çatışması ortaya çıkmakta, etik dışı davranma “ihtimali” söz konusu olmaktadır. Örneğin çocuğunun okuduğu ya da okuma ihtimali bulunan bir okula 20 bilgisayar bağışlayan işadama, ileride çocuğunun başarısız olduğu dersler konusunda yöneticilerden yardım talep edebilir ya da kendisi talepte bulunmasa bile yöneticiler işadama çocuğuna ayrıcalıklı işlem yapabilirler. Bu nedenle her türlü bağışın hediye alma yasağı kapsamına alınması, kamu hizmetlerinin bütçe yoluyla finanse edilmesi daha etik bir yol olacaktır.

Yönetmelikte de vurgulandığı üzere, etik anlamda açık bir sorun olan bağış türü kamu görevlisinin şahsi kullanımını için yapılanlardır. Örneğin bir belediye başkanına makam aracı olarak kullanması amacıyla bir otomobil bağışlanması, bir yöneticinin makam odasının tefriş edilmesi ya da bir müdüre dizüstü bilgisayar hediye edilmesi bu kapsamda değerlendirilmektedir. Söz konusu bağışlar da kurumun demirbaş kaydına girmekte ve nihai anlamda kamu hizmetinde kullanılmaktadır. Ancak bu tür bağışlarda bağışlanan mal genel anlamda kamu yararına değil, özel olarak bir kamu görevlisinin kişisel kullanımına tahsis edilmekte, dolayısıyla ona kişisel çıkar sağlanmaktadır. Bu durumda genellikle bağış yapmanın bir çıkar sağlama beklentisi bulunmaktadır; kamu görevlisinin de bağış yapana bir menfaat sağlama “ihtimali” söz konusudur. Bu tür bağışlar, çıkar sağlama amacıyla verilen hediyelerle aynı niteliktedir. Tek fark, hediye kamusal görevlisinin kişisel malı olması, yapılan bağışın ise demirbaş kaydedildiği için kamu malı sayılmasıdır.

SONUÇ

Hediye ve kişisel kullanım için yapılan bağışları tam olarak rüşvet olarak değerlendirmek mümkün değildir. Ancak bunlar en az rüşvet kadar tehlikeli bubi tuzaklarıdır. Çünkü kamu görevlilerinin aldıkları hediyeler ve kişisel kullanım için yapılan bağışlar çoğu zaman çıkar çatışması doğurmaktadır, kamu görevlilerinin kararlarını ve davranışlarını olumsuz olarak etkileyebilmektedir. Bu nedenle ülkemizde hukuki mevzuat hediye almayı kesinlikle yasaklamıştır. Ancak hediyein kapsamı tam olarak belirlenmediğinden, uzun yıllardan beri kamu görevlileri hediye almaya devam etmişlerdir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun çıkardığı yönetmelikle

birlikte hediyein kapsamı ayrıntılı olarak belirlenmiş, alınabilecek ve alınamayacak hediyeler ayrıntılı olarak sayılmıştır. Kanımızca hediye ile ilgili istisnaların tamamen kaldırılması yerinde olacaktır. Hediye alma yasağının tek istisnası “herkese verilen hediyeler” olmalıdır. İstisna olarak belirlenen hediyeler için de bir limit konulmalıdır.

Hediye alma yasağının kapsamına ilişkin yapılan düzenlemelere rağmen kamu görevlileri bazı durumlarda tereddüde düşebilirler. Kamu görevlilerine yol gösterecek temel bir ölçütün belirlenmesi gerekmektedir. Bu ölçüt de hediye verenin ya da bağış yapan kişinin “niyet”i olabilir. Başka bir ifade ile verilen hediye ve yapılan bağışın karşılığında bir çıkar beklenip beklenmemesi bir ölçüt olarak alınabilir. Ancak burada temel bir sorun bulunmaktadır. Kamu görevlisi hediye veren ya da bağış yapan kişinin “gerçek” niyetinin ne olduğunu nasıl bilecektir? Bu soruya kesin bir yanıt vermek mümkün görünmemektedir. Kamu görevlisinin karşı tarafın gerçek niyetini kestirmesi oldukça zordur.

Hediye veren ya da bağışta bulunanın niyetini kestirmek zor olduğuna göre, kamu görevlisi kendisine şu soruyu sorarak bir çıkış yolu bulabilir: “Ben kamu görevlisi olmasaydım ya da işgal ettiğim makam ve mevkide bulunmasaydım, bu hediye yine de bana verilecek miydi?” Cevap kesinlikle evet ise hediye almaktan ahlaki açıdan bir sakınca bulunmamaktadır. Evetle ilgili tereddütler varsa ya da cevap hayır ise hediye kesinlikle alınmamalıdır.

KAYNAKÇA

- Adaman, F., Çarkoğlu, A. ve Şenatalar, B. (2001). *Hanehalkı Gözünden Türkiye’ de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler*, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Adaman, F., Çarkoğlu, A. ve Şenatalar, B. (2003). *İş Dünyası Gözünden Türkiye’ de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler*, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Bayramoğlu Alada, A. (1994). *Yerel Yönetim ve Ahlak*, İstanbul: TC. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı-IULA EMME.
- Berkman, A. Ü. (1983). *Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet*, Ankara: TODAİE Yayını.
- Çulpan, R. (1980). Bürokratik Sistemin Yozlaşması. *Amme İdaresi Dergisi*, 13 (2).
- El-Attas, S. H. (1988). *Toplumların Çöküşünde Rüşvet*, (Çev. Cevdet Cerit), İstanbul: Pınar Yayınları.
- Gortner, H. F. (1994). Values and Ethics *In Handbook of Administrative Ethics*, Terry L. Cooper (Ed.), New York: Marcel Dekker.
- Gökçe, O. ve Örselli, E. (2011). Kamu Yönetiminde Etik ve Etik Dışı Davranış Algısı. *İş Ahlakı Dergisi*, 4 (7).
- Graycar, A. and Jancsics, D. (2016). Gift Giving and Corruption. *International Journal of Public Administration*, <http://dx.doi.org/10.1080/01900692.2016.1177833>
- Key, Jr. V. O. (1990). Techniques of Political Graft *In Political Corruption: A Handbook*, Arnold J. Heidenheimer-Michael Johnston-Victor T. LeVine (Ed.), New Brunswick: Transaction Publishers.
- Lemieux, V. (1991). Public Sector Ethics *In Political Ethics: A Canadian Perspective*, Janet Hiebert (Ed.), Toronto: Dundurn Press.
- Mumcu, A. (1985). *Tarih İçindeki Genel Gelişimiyle Birlikte Osmanlı Devletinde Rüşvet (Özellikle Adli Rüşvet)*, İkinci Baskı, İstanbul: İnkılap Kitabevi.
- Steinberg, S. S. – David T. A. (1996). *Hükümet, Ahlak ve Yöneticiler*, Ankara: TODAİE Yayını.
- Şen, M. L. ve Usta, S. (2010). Okul Yöneticilerinin Çıkar Çatışmasına İlişkin Tutumları: Sakarya Örneği. *Türk Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları, 5. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı içinde (s. 527-540)*, Orhan Gökçe ve M. Akif Çukurçayır (Ed.), Konya.
- Şen, M. L. (2017). *Kamu Görevlileri Etik Rehberi*, Ankara: Kamu Görevlileri Etik Kurulu.
- Şen, M. L. (1998). *Kamu Yönetiminde Yozlaşmanın Önlenmesinde Yönetimsel Etik Yaklaşımı*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.
- TBMM (2003). *Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu*, Ankara.
- Tekeli, İ. ve Şaylan, G. (1974). Rüşvet Kuramı. *Amme İdaresi Dergisi*, 7 (3).

- Tezcan, M. (2019). Folklorik ve Antropolojik Yönleriyle Hediye Geleneği ve Türk Kültüründeki Yeri. *Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi*, 22 (1).
- TÜSİAD (2002). *Kamu Reformu Araştırması*, İstanbul: Lebib Yalkın Yayınları.
- Yüksel, C. (2005a). Kamu Yönetiminde Etik ve Çıkar Çatışması. 2. *Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı içinde* (s. 27-41), Sakarya.
- Yüksel, C. (2005b). *Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik*, Cilt 1, İstanbul: TÜSİAD Yayınları.
- Yüksel, C. (2005c). *Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik*, Cilt 2, İstanbul: TÜSİAD Yayınları.
- Zimmerman, J. (1994). *Curbing Unethical Behavior in Government*, Connecticut: Greenwood Press.
- <http://www.etik.gov.tr/etik-ihlal-kararlari/>