

# KAMU ETİĞİ VE İNSAN HAKLARI

Görkem BİRİNCİ\*

## ÖZET

*Etik, felsefenin en eski disiplinlerinden biridir. Günümüzde, genellikle kamu görevlilerinin davranış ve kararlarını belirleyecek ilkeler ya da normlar olarak anlaşılan kamu etiğine ilişkin tartışmalar ise, geçmişte ahlak ve siyaset felsefesinin büyük düşünürlerince kapsamlı olarak ve ustalıkla ele alınmıştır. Ancak, kamu yönetiminde etik ilkeleri egemen kılma çabasında bugün geçmişte dile getirilen düşüncelere ek olarak gözönünde bulundurulması gereken önemli bir husus, düşünce yaşamımıza büyük oranda yirminci yüzyılda giren insan hakları fikridir. Oysa, insan haklarının etikle ilgisinin çoğu zaman kurulmaması ve insan haklarının devlet ya da kamu yönetimiyle kurulan çarpık ilgisi nedeniyle insan haklarının kamu etiğiyle olan güçlü bağı gözden kaçmaktadır. Bu yazıda, etik, insan hakları ve kamu yönetimi ya da devlet idesi arasındaki bu güçlü bağı serimlenmesine çalışılacak ve kamu etiğine temel olabilecek ilkelerin aslında insan hakları fikrine de kaynaklık eden insanın değerinin bilgisinden türetilen ilkeler olması gerektiği gösterilmeye çalışılacaktır. Bu doğrultuda insan haklarının, etik ile kamu yönetimi ya da kamu görevlileri arasında nasıl bir köprü oluşturduğu vurgulanacak ve bu sayede kamu etiği yazınında mevcut teorik sorunların aşılmasına katkı sağlanmaya çalışılacaktır.*

**Anahtar Kelimeler:** Etik, İnsan Hakları, Kamu Etiği, Kamu Yönetimi

## (Public Ethics And Human Rights)

## ABSTRACT

*Ethics is one of the oldest disciplines of philosophy. Public ethics, which is nowadays defined as the principles or norms that determine the behaviors and decisions of public servants, are evaluated by the big thinkers of ethics and politics. However, one important factor, in addition to the thoughts concerning establishing ethical values in government, is the idea of human rights which came into the intellectual life predominantly in the 20<sup>th</sup> century. The critical link between human rights and public ethics has been neglected because of the historically inadequate relationship between these two terms. This article, explains the important link between human rights and public administration. To this end, it is shown that the principles behind public ethics are also derived from the underlying principles of human rights. Therefore the emphasis is to explain the theoretical links between these two terms.*

---

\* Hacettepe Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü öğretim elemanı.

**Keywords:** *Ethics, Human Rights, Public Ethics, Public Administration*

## Giriş

Kamu yönetiminde, “kamu etiği”, “kamu hizmeti etiği”, “kamu yönetimi etiği” ya da “yönetmelik etik” olarak adlandırılan alanın «akademik bir disiplin ve çalışma alanı olarak belirginleşip yoğun bir biçimde sosyal bilimler literatüründe yer alması»<sup>1</sup> meslek etiklerinin bir anlamda moda olduğu yirminci yüzyılın özellikle son çeyreği ile paralellik gösterse de, kamu yönetimi ile etik arasındaki ilgi bundan çok daha eskilere uzanır. Felsefi düşüncenin ortaya çıktığı Antik Yunan medeniyetinin Platon ve Aristoteles gibi büyük temsilcilerinin eserlerinde kamu yönetimiyle (devlet, rejim, *politeia*) etik değerler arasında vazgeçilmez ve güçlü bağların kurulduğunu görmekteyiz. Bu filozoflar devlet idaresini hep adalet, hakkaniyet, erdemler ya da genel olarak etik sorunlarla birlikte değerlendirmişlerdi.

Kamu yönetiminde ya da devlette etik ilkeleri egemen kılma çabasına en açık şekilde ve sistematik bir şekilde ilk defa Platon’da rastlandığını söyleyebiliriz<sup>2</sup>. Cassirer’e göre, her ikisi de aynı ahlaki ülküyü paylaşırsa da Platon, hocası Sokrates’in ahlak görüşünü çok aşar. Çünkü adalete ilişkin «Sokratik ülkü, Platon tarafından yeni bir alana, siyasal yaşam alanına aktarılmıştır.»<sup>3</sup> Platon, *Devlet* ve *Yasalar* gibi siyaset ve devlet felsefesinin iki önemli eserinde kamu yönetimi ile etik arasındaki ilginin mahiyetini açık bir şekilde ortaya koyar. O, öncelikle «bireyin ruhu ile toplumsal doğayı birbirinden ayrı görmez. Özel ve genel yaşam birbirleriyle bağlantılıdır. Eğer genel yaşam kötü ve yozlaşmışsa, özel yaşam gelişip ereğine ulaşamaz.»<sup>4</sup> der. Çünkü ona göre bireysel ruhla devletin ruhu arasında bir koşutluk vardır. Platon için devletin nihai amacı ile kişinin nihai amacı veyahut devletin *iyisi* ile kişinin ya da yurttaşın *iyisi* aslında aynıdır. Ona göre, devletin (varoluş) amacı adaleti egemen

<sup>1</sup> Ahmet Nohutçu, “Etik ve Kamu Yönetimi”, *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, (Ed. M.Acar & H. Özgür), Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2004. s. 397.

<sup>2</sup> Kimi yazarlar etik ile devlet idaresi arasında kurulan ilginin ilk örneğini Sofokles’in *Antigone* adlı eserinde bulur.

<sup>3</sup> Ernst Cassirer, *Devlet Efsanesi*, (çev. N. Arat), İstanbul, Remzi Kitabevi, 1984. s. 85.

<sup>4</sup> Cassirer, a.g.e., s. 73

kılmaktır: “Ancak böyle bir toplum, insanın kendini en iyi şekilde gerçekleştirmesine olanak sağlayan toplumdur.”<sup>1</sup>

Platon’a göre, yöneten kişiler «uğruna çalıştığı kimsenin işine geleni gözetir ve buyurur. Bu kişi her söylediğini, her yaptığını bu amaçla, yani yönetilenin işine geleni gözeterek söyler ve yapar.»<sup>2</sup> Başka bir ifadeyle her yönetim, «yönettiği, bakımını üzerine aldığı şeyin iyiliğini gözetir.»<sup>3</sup> Platon’un adalet fikri üzerine temellenen hukuk devleti idealini Aristoteles de sürdürür. Aristoteles’e göre, «siyaset, yuttaşları nitelikli ve iyi insan kılmaya, insanların iyi eylemde bulunmasına çaba gösterir.»<sup>4</sup> Thomas Aquinas’a göre ise, «yurttaşlar ya da en azından işlerin yönetilmesiyle görevlendirilenler erdemli olmadıkça, toplumun genliğinin sağlıklı bir durumda olması imkansızdır.»<sup>5</sup> Düşünce tarihinin diğer pek çok büyük filozofundan yapılabilecek alıntılarla bu örnekleri çoğaltmak mümkündür. Aslında ikibin yıldan fazla tarihiyle doğal hukuk öğretileri de –bazı istisnaları olsa da– devlet yönetimine etik ilkeleri egemen kılma çabası olarak görülebilir.

Bu nedenle günümüzde kamu etiğinin akademik bir disiplin olarak ortaya çıkmasının nedeninin sadece, «son yıllarda rüşvet, yolsuzluk ya da genel olarak kötü yönetimin yaygınlaşması»<sup>6</sup> olduğunu düşünmek pek de doğru görünmemektedir. Etik ilkelerin egemen olduğu bir kamu yönetimine duyulan ihtiyacı son birkaç on yıl ile sınırlamak, en azından, insanoğlunun binlerce yıllık adalet ya da adil bir yönetim özlemini görmezden gelmek olacaktır. Oysa, kötü yönetim ve bu kötü yönetimden çıkış yollarının araştırılması daha önce de vurgulandığı gibi düşünce tarihiyle yaşıttır. Dolayısıyla, kamu etiğinin bir çalışma alanı olarak ortaya çıkışının nedenlerini başka bazı yerlerde aramak gereklidir.

<sup>1</sup> Leo Strauss, *Natural Right and History*, London, The University of Chicago Press, 1965. s.134.

<sup>2</sup> Platon, *Devlet*, (çev. S. Eyüboğlu & M.A. Cimcoz), İstanbul, Remzi Kitabevi, 1992, 342e<sup>5-9</sup>

<sup>3</sup> Platon, a.g.e., 345d<sup>3-6</sup>

<sup>4</sup> Aristoteles, *Nikomakhos’a Etik*, (çev. S. Babür), Ankara, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, 1099b<sup>30</sup>

<sup>5</sup> Thomas Aquinas, “Toplu Dinbilim”, (Der. M. Tunçay), *Batı’da Siyasal Düşünceler Tarihi:Eski ve Orta Çağlar*, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006, s. 452

<sup>6</sup> N. K. Öztürk, “Etik ve Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (Ed. Balcı, Nohutçu, Öztürk, Çoşkun), Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2008, s. 255.; Nohutçu, a.g.m., s.389.

Kamu etiğinin akademik bir disiplin olarak ortaya çıkmasına neden olabilecek ve genel olarak kamu yönetimi (ya da yönetim bilimi) işinden kaynaklanan bazı sorunlardan bahsetmek mümkündür. Ondokuzuncu yüzyıl sonlarında ve yirminci yüzyıl başlarında bir –sosyal– bilim olarak ortaya çıkan “yönetim”in, o dönemin (özellikle Weber’in bürokrasi modelinin) pozitivist bilim –değerden bağımsız (*value-free*) bilim– anlayışının “yönetim bilimi” üzerinde etkili olması aslında kamu yönetimi ve etik ilişkisinde önemli bir dönüm noktası olarak görülebilir. O dönemde sadece yönetim bilimine değil diğer pek çok bilim alanına da egemen olan bu yaklaşımda “değer” ve “değerler” salt metafizik kavramlar olarak görülmüş ve bilimsel etkinliklerin tamamen dışında tutulmaya çalışılmıştır. Yönetim bilimini de doğa bilimleri gibi sağın –salt deney ve gözleme dayanan– bir bilim haline getirme çabasının neticesi yönetim ile etik değerler arasındaki bağının koparılması olmuştur. «Klasik “ideal-tip” bürokrasi modelinde personelin bilgi, uzmanlık, liyakat özelliklerinin yeterli olduğundan hareketle kişisel ahlaki özellikler, karakter nitelikleri ve etik değerler gözardı edilmiştir.»<sup>1</sup> Diğer taraftan «Woodrow Wilson’ın “yönetim-siyaset dikotomisi”, Luthur Gulick, Frederick Taylor ve onun bilimsel yönetim yaklaşımının takipçileri, ayrıca, 1920’lerin ve 1930’ların Belediye Reform Hareketi liderlerinin tümü, kamu yöneticilerinin görevlerini tarafsız bir şekilde yerine getirirken tabi olacakları ilkeleri verimlilik, etkililik ve uzmanlık olarak kabul etmişlerdi.»<sup>2</sup> Sadakat ve hesap verebilirlik gibi ilkelerin de eklendiği ve *bürokratik ethos* olarak da adlandırılan bu klasik yönetim anlayışında etik ilke ve değerlerin yer almayışı, özellikle yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren eleştirilerin hedefinde yer almaya başlamıştır. Bu durum kamu yönetiminde etik ilke arayışlarını hızlandırmıştır.

Günümüzde kamu etiği tartışmalarının yaygınlık kazanmasının bir başka nedeni, özellikle yetmişli yıllardan itibaren etiğin bir alt disiplini olarak ortaya çıkan “meslek etikleri” ve bu alandaki çalışmaların kamu yönetimi alanına uyarlanması çabasıdır. Yirminci yüzyılın son çeyreğinde çeşitli meslek etikleri patlamasına yol açan en önemli etken ise, «ortak normlar getirme arayışı ile felsefede metaetiğin egemenliğinin biraraya gelmesi olduğu söylenebilir.»<sup>3</sup> Bu açıdan meslek etikleri gibi kamu etiğinin

<sup>1</sup> Nohutçu, a.g.m., s.394

<sup>2</sup> S. Cohen & B. W. Eimicke, “Ethics and the Public Administrator”, *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, Vol. 537, 1995, pp. 96-108.

de etiğe metaetik yaklaşımın egemen olduğu ABD’de gelişmesi tesadüf değildir.

### **Kamu Etiğinde Kavramsal Sorunlar**

Kamu etiği, özellikle yeni bir çalışma alanı olması nedeniyle birbiriyle bağlantılı birtakım kavramsal sorunlarla karşı karşıyadır. «Kamu etiği, pek çok yazara göre teorik çerçeve yokluğu nedeniyle sıkıntı yaşamaktadır.»<sup>1</sup> Bu sıkıntıları bazı ana başlıklara göre sınıflandırmak mümkündür. İlk problem, kamu etiğinin mahiyeti ve kapsamı konusundaki belirsizliktir. Bu belirsizliğin başlıca nedeni, genel olarak felsefi etiğe ve özelde meslek etiklerine ilişkin teorik sorunların kamu etiğine olan yansımalarıdır. İkinci olarak, kamu etiğinin felsefi etikle ve meslek etikleriyle ilgisi –bunların ayrışan ve örtüşen yanlarının ne olduğu– sorunu gelir. Bir diğer sorun, kamu yönetiminin (ya da devletin) amaç ve işlevlerine farklı yaklaşımlardan kaynaklanan sorunlardır. Çünkü kamu etiğini kamu yönetiminin amaç ve işlevlerinden ayrı düşünerek içeriklendirmek ve kavramsallaştırmak mümkün görünmemektedir. Bu noktada ise, “kamu yararı”, “kamu hizmeti”, “takdir yetkisi” gibi kamu yönetiminde çok temel ve bir o kadar da tartışmalı kavram ya da ilkeler ön plana çıkmaktadır. Kamu etiğine ilişkin bir başka teorik sorun “kamu görevlileri”nin kimler olduğu, yani tanımı sorunudur. Başka bir deyişle, kamu etiği normlarının ya da ilkelerinin kendileri için geçerli olması düşünölen kişilerin kimler olduğu sorunudur.

Relativist eleştiriler sadece felsefi etiğe değil, meslek etikleri ve kamu etiği için de dile getirilir: Kimi yazar ve düşünürler, dünya genelinde ahlâksal/kültürel norm ve ilkelerin farklılık ve çeşitliliğinden yola çıkarak –bir Hıristiyan, bir Çin ya da İslam ahlakının olması gibi– genel-geçer etik ilkelerin olanağına karşı çıkarlar. Çeşitli kültürlerdeki farklılıklara ilişkin bu olgusal durumdan «tüm değerlerin göreliliği düşüncesine varılmakta, dolayısıyla koşulsuz ve tüm insanları birleştirici ahlaksal normların hiçbir zaman mevcut olmadığı ve bundan sonra da olamayacağı»<sup>2</sup> sonucuna ulaşılmaktadır. Kimi yazarlara göre felsefi etik, “gereken”e ilişkin

<sup>3</sup> İoanna Kuçuradi, “Felsefi Etik ve Meslek Etikleri”, *Etik ve Meslek Etikleri*, (yay. haz. H. Tepe), Ankara, Türkiye Felsefe Kurumu, 2000, s. 22.

<sup>1</sup> Cohen & Eimicke, a.g.m., s. 99.

<sup>2</sup> Harald Delius, “Etik”, *Günümüzde Felsefe Disiplinleri*, (der./çev. D. Özlem), İstanbul, İnkılap Kitabevi, 2001, s.335.

(normatif), başka bir ifadeyle deney ve gözlemle sınanma imkanı olmayan ve salt “gereklilikler” bildiren normatif bir disiplin olarak görülmekte, bu nedenle de görelî olarak, dolayısıyla da bilgisel nitelikten uzak, yani subjektif bir alan olarak değerlendirilmektedir. Felsefî etiğe ilişkin bu eleştirilerin meslek etiklerine de yöneltildiğini görmekteyiz. Çünkü meslek etikleri, aynı mesleği icra eden –dinsel, kültürel v.b. farklılıkları gözötmeksizin– herkese, mesleklerinin gereklerini yerine getirirken karşılaçakları sorunların aşılmasında kullanabilecekleri genel-geçer ya da evrensel normlar getirme çabasıdır.

Kamu etiğinin olanağına ilişkin bir başka itiraz “etik tarafsızlık” (ethic neutrality) olarak adlandırılan yaklaşımdan gelir. Ahlaklılığın sadece özel yaşamda olanaklı olabileceğini, örgütsel yaşamda olanaklı olamayacağını savunan bu yaklaşıma göre, «yöneticiler örgütün karar ve politikalarını ve amirlerinin emirlerini kendi değer yargılarını katmadan tarafsız bir şekilde uygulamalıdır.»<sup>1</sup> Dolayısıyla, amirlerinin emirlerini uygulamakla yükümlü olan kamu görevlilerinin etik sorumluluğundan bahsetmek mümkün değildir. Bu yaklaşım, daha önce de vurgulandığı gibi yasal/ussal yönetim anlayışının bir yansıması olarak görülebilir. Kamu etiğinin olanağına bir diğere itiraz ise, “kuruluş etiği” (ethic structure) olarak adlandırılan ve etik sorumluluğu gerçek kişilere değil de kurumlara ya da bir bütün olarak devlete ait olduğunu savunan yaklaşımdır. Bu yaklaşıma göre, «idareciler belli bir bağımsız ahlaki yargı alanına sahip olsa da, devletin karar ve politikalarından ahlâken sorumlu tutulamazlar.»<sup>2</sup>

Kamu etiğini meslek etiklerinin bir alt disiplini olarak görme ve meslek etiklerine egemen ilke ve normları kamu etiğine uyarlama çabası beraberinde bazı sorunları da getirmektedir. Meslek ve kamu etiği alanında dile getirilen ilke, norm, kod ya da kurallar arasında benzerlikler olsa da aslında konuları bakımından bazı önemli farklılıklar gösterir: Özel sektörde faaliyet gösteren ve hizmet veren kuruluşlar ile kamu sektöründe hizmet veren kuruluşların amaç ve işlevleri arasında önemli farklar vardır. Kamu yönetimi işletme yönetiminden, kamu yöneticiliği de işletme yöneticiliğinden farklı ilkelere ve normlara dayanır. «Özel kesimde temel amaç kârın azamileştirilmesidir; kamu kesiminde ise ilke olarak kâr temel saik değildir. Özel kesim sermaye, işgücü ve mal piyasalarındaki eşit ve

<sup>1</sup> F. D. Thomson, “The Possibility of Administrative Ethics”, *Public Administration Review*, Vol. 45, No. 5, 1985, pp. 555-561.

<sup>2</sup> Thomson, a.g.m. s. 559.

özgür (serbest) değişimi esas alır; kamu gerekli durumlarda kökenini devletin zor kullanma yetkisinden alan ayrıcalıklar kullanır. Özel kesimde kararların oluşturucusu piyasa iken kamu kesiminde kararlar siyasal süreçlerle oluşur.»<sup>1</sup>

Devletlerin organları aracılığıyla faaliyet gösterdiği alanların başında güvenlik, adalet, eğitim, sağlık, konut, enerji, sosyal güvenlik ve belediye hizmetleri gelmektedir. Devlet, tüm bu hizmetleri kamu görevlileri aracılığıyla gerçekleştirir. Dolayısıyla, çok çeşitli meslekler kamu etiği disiplininin kapsamında yer alır. Kamu yönetiminde yer alan meslekler başlıca iki grupta değerlendirilir. Birinci grupta, «üyeleri hem kamuda hem de özel sektörde varolan bu nedenle de personelin işe alınması ve işte tutulmasına yönelik konularda kamu sektörünün özel sektör ile rekabet etmek zorunda olduğu avukatlık, mühendislik ve hekimlik gibi “genel meslekler” yer alır. İkinci grupta ise, kamu yönetiminde yer alan ve kamu hizmetlerinin sunulmasında esas olan askerlik, polislik, dışişleri, kamu maliyesi gibi “kamu hizmeti meslekleri” yer alır. “Bunların ortaya çıkışında neredeyse tamamen devletin rolü bulunmaktadır.”<sup>2</sup> Dolayısıyla, kamu görevlisi terimi içinde aynı zamanda çeşitli meslek etikleri kapsamında yer alan çok farklı meslekler yer alır. Bu durum ise, meslek etikleri ile kamu etiğinin ayrılmasında sorunlar doğurur. Ayrıca, devletlerin kamu hizmeti verdiği alanların çeşitliliğine ve bu hizmetlerin planlanmasında, sunulmasında ve finansmanında aldığı rollere bağlı olarak kamu yönetiminde yer alan mesleklerinin çeşitlenmesi de kaçınılmazdır. Diğer taraftan, «bir uğraşın profesyonelleşmesi, meslek olarak değerlendirilmesi için gerekli nitelikler arasında o uğraş alanının, üyelerin davranışlarını biçimlendirecek normları, değerleri ve standartları ifade eden “profesyonel etik”e sahip olması»<sup>3</sup> bir gereklilik olarak dile getirilmesi kamu etiği ve kamu görevlisi tartışmalarını daha fazla açmaza sokmaktadır. Bu durumda kamu etiğinin amacı, kamu görevliliğini profesyonelleştirmek, bir meslek haline mi getirmek olacaktır; yoksa, zaten bir meslek olan kamu görevliliğinin etik ilkelerini ortaya koymak mı olacaktır?

Günümüzde anlaşıldığı şekliyle, “kamu etiği” ancak, kamu görevliliğinin bir meslek olarak kabul edilmesi durumunda olanaklıdır.

<sup>1</sup> Onur Karahanoğulları, *Kamu Hizmeti*, Ankara, Turhan Kitabevi, 2004, s. 11

<sup>2</sup> Koray Karasu, *Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi*, Ankara, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, 2001, s. 176.

<sup>3</sup> Karasu, a.g.e. s. 193.



Kamu etiğinin çoğunlukla meslek etiklerinin bir alt dalı olarak görülmesi de kamu görevliliğinin bir meslek sayıldığına göstergesidir. Bu açıdan kamu etiğini “kamu görevlileri etiği” olarak da adlandırmak olanaklıdır. “Avrupa Konseyi Kamu Görevlileri İçin Model Etik Davranış Kodu”nun birinci maddesi “Bu kod tüm kamu görevlilerine uygulanır” der. Aynı maddenin ikinci fıkrasında kamu görevlisi şöyle tanımlanmaktadır: “Bu kodun amaçları açısından ‘kamu görevlisi’ herhangi bir kamu otoritesi tarafından istihdam edilen kişidir.” Söz konusu kod hükümleri ayrıca, kamu hizmeti gören özel organizasyonlarda istihdam edilen kişilere de uygulanabilir.” Türkiye’de de 2004 yılında kabul edilen “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”a göre ise, kamu görevlileri şunlardır: «Genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dahil tüm personel.» Aynı kanuna göre, Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı ve üniversite mensupları “kamu görevlileri” kapsamını dışında tutulur. Bu “etik” muafiyetin haklı bir gerekçesinin olup olmadığı ise tartışmalıdır: Kanunu yapan yasama organının kendini –milletvekillerini– etik normların dışında tutması ne kadar “doğru”dur; başka bir ifadeyle bu muafiyet ne kadar “etik”tir? Herhalde, hiçbir uğraş, yukarıda sayılan görevlilerin kararları kadar büyük oranda ve doğrudan doğruya kamusal yaşamı etkileyemez; *corruptio optimi pessima*<sup>1</sup>

“Avrupa Konseyi Kamu Görevlileri İçin Model Etik Davranış Kodu” da, bu kod hükümlerini halk tarafından seçilen temsilcilere, hükümet üyelerine ve yargı mensuplarına uygulanamayacağını belirtmektedir. Konsey, diğer taraftan etik davranış kodlarının uygulanması açısından amir-memur ayrımı gözetmemektedir. Oysa, Türkiye’de oluşturulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun yetki alanına giren kamu görevlileri en az genel müdür, eşiti ve üstü olan kamu görevlileridir. Kamu görevlilerinin tanımındaki belirsizliğin ve kapsamındaki genişliğin ortak davranış ilkeleri ya da normlarının tespit edilmesinde sorunlar yaratması kaçınılmazdır. “Geniş anlamda” kamu görevlisi tanımını bir yana bırakıp, kamu

<sup>1</sup> En iyinin yozlaşması en kötüsüdür.

görevlisini “dar anlamda” alsak dahi, bu kapsam oldukça geniştir. Özetle, meslek etiklerinin aksine «bu heterojen insan grubu için homojen karakterde etik kodlar bulmak»<sup>1</sup> oldukça zor görünmektedir.

Etiğin, sadece norm sorunları olarak görülmesi ve çeşitli normlar arasındaki türce farklılıkların görülememesi, hukuk normları ile ahlaki normların eşdeğer kılınmasına yol açmakta, bu da kamu etiği açısından sorunlar doğurmaktadır. Örneğin, «haksız mal edinme, irtikap, ihtilas, zimmete para geçirme, kaçakçılık, ihaleye fesat karıştırma, yetkiyi kötüye kullanma, ayrımcılık, hakaret, yolsuzluk, rüşvet kamu yönetiminde en sık karşılaşılan etik dışı davranışlar arasında sayılmaktadır.»<sup>2</sup> Oysa bunlar, daha çok hukuk dışı ve konusu suç teşkil eden, ya da uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması, devlet memurluğundan çıkarma gibi cezai yaptırım olan davranışlardır. Başka bir ifadeyle, kamu etiğinde bir kavram kargaşası gözlenmekte ve etik davranış ilkeleri olarak adlandırılan ilkelere bir kategorileştirme sorunu göze çarpmaktadır. Kamu etiği literatüründe ilke, değer, kod ve norm gibi kavramlar içiçe geçmiş ve birbirinin yerine kullanılmaktadır. “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”te dile getirilen etik davranış ilkeleri arasında “güven”, “saygı”, “dürüstlük” gibi etik değerler (ya da erdemler) yanında “yetkili makamlara bildirim”, “bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyanlarda bulunmama”, “mal bildiriminde bulunma”, “kamu malları ve kaynaklarının kamusal amaçlar ve hizmet gereklerinin dışında kullanılmayacağı” gibi kamu görevinin gereği olan ve çoğu mevzuatla düzenlenen hukuk normları da yer alır.

### **Kamu Etiğinde Temellendirme Sorunu**

Kamu etiğinde kavramsal sorunların yanında bir de temellendirme sorunundan bahsetmek olanaklıdır. Literatürde meslek etikleri için olduğu kadar kamu etiğinin normlarının ve kodlarının türetilmesinde de sıkça başvurulan belli başlı iki yaklaşım vardır: «Birincisi, karar ve eylemleri

<sup>1</sup> W. C. Beyer, “Ethics in the Public Service: Proposals for a Public Service Code”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 101, pp. 152-157.

<sup>2</sup> Murat Özdemir, “Kamu Yönetiminde Etik”, *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 7, s. 179-195.

sonucuna, başarısına ve faydasına göre değerlendiren teleolojik/subjektivist yaklaşım. İkincisi ise, eylem ve kararları iyi niyet, değer, ödev ve sorumluluk gibi temel ahlaki ilkelere dayandıran deontolojik/objektivist yaklaşımdır.»<sup>1</sup> Kamu etiği yazınında egemen olan ilkeler, normlar ya da kodlar ise, her iki yaklaşımın bir sentezi olarak görünür.

Kamu yönetimi etiğinin dayandırıldığı ve yukarıda adı geçen *bürokratik ethos*'un yanında, bir ikinci *ethos*, *demokratik ethos*'tur: «Rohr'un "anayasal değerler"i, Cooper'ın "sorumlu yönetici"si, Lipmann'ın "kamu yararı" ve Rawls'un "toplumsal eşitlik" anlayışlarının oluşturmuş olduğu yurttaşlık, kamu yararı, toplumsal eşitlik, bireysel haklar gibi rejim değerlerine dayanan yaklaşım *demokratik ethos* olarak adlandırılır.»<sup>2</sup> Kamu etiğini teleolojik yaklaşımla temellendirme çabasını *demokratik ethos* ile ilişkilendirmek mümkündür. Teleolojik yaklaşım kamu etiğinde ağırlıklı olarak "kamu yararı" ilkesi bağlamında "yararçı" öğretisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Yararçı öğretiye göre «"doğru eylem", insanın doğal ve toplumsal gereksinimlerini gidermeye yönelik, bu anlamda *yarar* getiren eylemdir; doğru eylemin ölçütü yararlıdır.»<sup>3</sup> Bu yarar bireysel olabileceği gibi toplumsal da olabilir. Siyasal düşünce tarihinde "genel iyi" ve "kamu yararı/çıkarı" da denen bu ilke Platon ve Aristoteles'ten, Marcus Aurelius'a, Aquinas'a, Locke ve Hume'dan Bentham ve Mill'e kadar pek çok önemli düşünür için iyi yönetimin temel ilkesi olma özelliğini korumuştur. Ortak/genel yarar ilkesi, «Fransız Devrimi'nden sonra Fransız kamu hukukuna yerleşmiş ve daha sonrasında çağdaş kamu hukuku tarafından benimsenen bir ilke haline gelmiştir.»<sup>4</sup> Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nin birinci maddesinde "doğal haklar" ve "ortak yarar" kavramları yanyana yer alır: «İnsanlar haklar yönünden özgür ve eşit doğarlar, özgür ve eşit yaşarlar. Toplumsal farklılıklar ancak ortak yarara dayanabilir.»

Günümüzde de pek çok yazar kamu yönetiminin amacının ve işlevinin "kamu yararı" olduğu düşüncesindedir. Onlara göre «yönetimin temel amacı, kamuya yararlı olmaktır. Kamu yönetimi kamu yararı için

<sup>1</sup> Nohutçu, a.g.m., s. 389; Öztürk, a.g.m., s. 257.

<sup>2</sup> P.R. Goss, "A Distinct Public Administration Ethics", *Journal of Public Administration Research and Theory-J-PART*, Vol. 6, No. 4, pp. 573-597.; Karasu, a.g.m. s. 244.

<sup>3</sup> Doğan Özlem, *Etik – Ahlak Felsefesi*, İstanbul, İnkılap Kitabevi, s. 34.

<sup>4</sup> Osman Saraç, "Kamu Yararı Kavramı", *Maliye Dergisi*, 2008, Sayı 139, s. 2.

vardır.»<sup>1</sup> Kamu yönetimine bu sonuçcu/yararcı yaklaşım, –devletin amaç ve işlevlerinden ayrı düşünülemez olan– kamu görevlilerinin davranışlarını belirleyecek ilkelerin kamu yararı ilkesine göre belirlenmesiyle sonuçlanır. Buna göre, kamu görevlilerinin karar alırken ve eylemde bulunurken dikkat edecekleri temel ölçüt kamu yararının sağlanıp sağlanmaması olacaktır. “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”un amaç bölümünde “kamu yararını gözetme”, kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkelerinden biri olarak sayılmaktadır. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından 2000 yılında kabul edilen “Avrupa Konseyi Kamu Görevlileri İçin Davranış Kodları” da «(...)kamu görevlilerinin yalnızca kamusal yararı ve ilgili koşulları dikkate alarak (...) görevlerini ifa etmelerini» beklemektedir. Hatta, kimi yazarlar için kamu hizmeti ya da kamu yararı “bir toplumsal ahlak duygusu”dur.»<sup>2</sup>

Deontolojik etik (formalist/normatif etik), kamu etiğini temellendirme çabasında başvurulan ikinci yaklaşımdır. «Bir etiğin “formalist” olması, bir eylemin ahlaksal değerinin, bu değer içerdiğine değil de, yapı ve formuna dayanmış olması demektir.»<sup>3</sup> Esasında kamu etiğine teleolojik yaklaşım da normatif bir nitelik taşır. Deontolojik ya da formalist etik çoğunlukla Kant etiği ile özdeşleştirilir. Bununla kastedilen ise, karar ve davranışlarımıza kaynaklık edecek olan *istemenin* – sonuçlarından bağımsız olarak– “iyi” olmasıdır. Bir eyleme ahlaksal değerini veren budur. Kant’ın “ahlak yasası” olarak nitelendirdiği bu ilke, «kişinin kendine koyduğu ve eylemlerini yönlendiren bir ilkenin, aynı zamanda başkalarının da isteyebileceği bir ilke olmasıdır.»<sup>4</sup> Buna göre etik, «ancak genelgeçer bir yasaya dayandığı taktirde biricik ve evrensel bir etik olabilir.»<sup>5</sup> Felsefi etikle ilgili bu genel tartışmalardan –meslek etikleri için olduğu kadar– kamu etiği için de bazı sonuçlar çıkarılmaya çalışılır. Bu amaç doğrultusunda kamu görevlilerinin sahip olmaları istenen bazı etik değerler ya da erdemlerin arayışına gidilir; dürüstlük, tarafsızlık, saygı, güvenilirlik, nezaket gibi etik değerler ya da erdemler kamu görevlilerinin sahip olmaları arzulanan değerler olarak dile getirilir. Kamu görevlilerinin

<sup>1</sup> A. Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, Ankara, Turhan Kitabevi, 2007, s. 10; Özdemir, a.g.m., s. 180.

<sup>2</sup> Cohen ve Eimicke, a.g.m. s. 98.

<sup>3</sup> Delius, a.g.m., s. 334.

<sup>4</sup> Delius, a.g.m., s. 335.

<sup>5</sup> Özlem, a.g.e., s. 70.

“doğru karar” alabilmesi “doğru eylem”de bulunabilmesi için bu niteliklere sahip olması gerektiği düşünülür.

Ancak, her iki yaklaşım da kamu etiğine esas olacak normların türetilebileceği ilkeleri tam olarak ortaya koyacak niteliklere sahip görünmemektedir. Kamu etiğini etikte sonuçcu yaklaşım ile temellendirme çabasının temel açmazı öncelikle “yararcı” öğretiden kaynaklanır. Yararcı öğretisi, «bir ahlak felsefesi olarak irdelendiğinde aşırı yalınlaştırılmıştır ve zor sorulara değinmeden geçer. Yararcı öğretiler kendi doğalcı tutumları doğrultusunda, tüm ahlak ilkelerinin, tüm değerlerin temelinde psişik etkenlerin yattığını ileri sürerler.»<sup>1</sup> Bu öğretinin «amacı temel olarak kılıgsaldır ve hukuki, cezai ve politik reforma yöneliktir.»<sup>2</sup> Antik Çağın “yararcı/hazcı” öğretilerinin aksine modern “yararcı” öğretilerde tek kişinin mutluluğunun toplum içinde ve *toplumsal yarar* çerçevesinde gerçekleşebileceği düşünülür. Ancak «“En çok sayıda insanın en büyük oranda mutluluğu” olarak formüle edilen ve buradan hareketle geliştirilmeye çalışılan bir *toplumsal yarar etiği*»<sup>3</sup> bir ölçme ve değerlendirme sorunuyla karşı karşıyadır. Yararın –hazzın ya da mutluluğun– göreliliği, onun ölçülmesinin bireysel düzeyde bile olanaklı olmaması, toplumsal düzeyde bir yarar hesaplamasının zorluğunu gösterir. Bentham, bu alandaki belki de tek örnektir. Yarar kavramının olumlu bir çağrışımı olsa da yarar kavramının etik ilkeleri temellendirmede yetersizliğini görmek için Seneca’nın şu sözüne kulak vermek yeterli olacaktır: «Dostluğu yarar için aramak, onu çıkara feda etmeye hazır olmak demektir.»<sup>4</sup>

“Kamu yararı” ilkesi, düşünce tarihi boyunca pek çok büyük düşünür tarafından devlet idaresinde ve idarecilerin değerlendirilmesinde başlıca kriter sayılmasına ve tüm olumlu çağrışımlarına rağmen oldukça muğlak ve sorunlu bir kavramdır. Kamu yararı ilkesi, –bu uzun geçmişine rağmen– kavramsallaştırılamamış, filozoflar bu ilkeyi çok sık anmasına rağmen, içeriği hakkında çok az şey söylemişlerdir. Ayrıca bu ilke totaliterizmi çağrıştırması nedeniyle de eleştiri konusu olmaktadır. Öztan, Türk Medeni Kanunu menfaatler çatışmasında kamu yararının korunmasını

<sup>1</sup> Özlem, a.g.e., s. 62.

<sup>2</sup> Frederick Copleston, *Yararcılık ve Pragmatizm*, (çev. D. Canefe), İstanbul, İdea Yayınevi, 2000, s. 8.

<sup>3</sup> Özlem, a.g.e., s. 66.

<sup>4</sup> Fatma Paksüt, *Seneca’da Ahlak Görüşü ve Zevk Anlayışı*, Ankara, Ulusal Basımevi, 1971, s. 47.

kabul ettiğini belirtir; böylelikle, «kamu yararı gerekçesiyle kişilik haklarının sınırlanabildiğine»<sup>1</sup> vurgu yapar. Bireysel çıkar ile kamusal çıkar arasındaki çizginin nerede başlayıp nerede bittiği de net değildir. «Yasama faaliyetlerinin ana amacı ve sonucu olarak görülen kamu yararı kavramı, bir yandan kamusal işlerin hukuka uygunluğunun ölçülmesinde kullanılırken, diğer taraftan temel hakların sınırlandırılmasında başvurulan başlıca nedenlerden biridir.»<sup>2</sup> Bu ise, oldukça paradoksal bir durumdur.

Kamu etiğini deontolojik etikle temellendirme çabası da bazı problemleri içinde barındırır. «Kamu görevlilerinin başka insanlar ya da diğer yurttaşlardan ayrı olarak kendine özgü etik değerlere sahip olmaları gerektiği düşüncesi literatürde “ayrılıkçı tez” (*seperatist thesis*) olarak adlandırılır.»<sup>3</sup> Oysa, bu tez Sokrates’ten beri eleştiri konusu olmaktadır: «Sofistler çeşitli insan sınıfları kadar çok erdem bulunduğunu öne sürmüşlerdi. Onlara göre, erkekler, kadınlar, çocuklar, yetişkinler, özgür erkekler ve köleler için hep başka başka erdemler vardır. Tüm bunlar Sokrates tarafından yadsınmıştır. Ona göre, bu sav doğru olsaydı, insan doğası kendisiyle karşıtlık içinde, çeşit çeşit, aykırı, birbirine benzemeyen bir doğa olacaktı.»<sup>4</sup> Bu nedenle aslında kamu görevlilerinin sahip olmaları arzulanan saygı, dürüstlük v.b. erdemler ya da etik değerler ne sadece bu mesleğe özgü, ne de sırf bu mesleğe girildiği için –sonradan– edinilebilen niteliklerdir. Erdemin öğretilmesine çocuklukta başlanması gerektiğini söyleyen Platon’a göre eğitim, «erdem yolunda mükemmel bir yurttaş olma tutku ve hevesi uyandıran, hakça yönetmeyi ve yönetilmeyi bilen kişi olmayı sağlayan bir eğitim olmalıdır.»<sup>5</sup> Ayrıca Platon, bu erdemlere sadece yöneticilerin değil tüm yurttaşların sahip olması gerektiğini söyler: «Bir devletin yaşayabilmesi için tüm yurttaşların paylaşması gereken»<sup>6</sup> şeylerdir bunlar.

Erdemlerin ya da etik değerlerin sadece meslek yaşamında değil, yaşamın her anında kişilerin karar ve davranışları belirlemesi gerekir. İster kamu görevlisi olsun, ister özel sektörde çalışsın ya da işsiz olsun bu niteliklere herkesin sahip olması arzulandır. Günlük yaşantısında saygısız,

<sup>1</sup> Bilge Öztan, *Medeni Hukukun Temel Kavramları*, Ankara, Turhan Kitabevi, 2005, s. 285.

<sup>2</sup> Saraç, a.g.m., s. 2

<sup>3</sup> Goss, a.g.m., s. 574.

<sup>4</sup> Cassirer, a.g.e. s. 70.

<sup>5</sup> Platon, *Yasalar*, (çev. C. Şentuna & S. Babür), İstanbul, Kabalcı Yayınevi, 2007, 463e.

<sup>6</sup> Platon, *Devlet*, 324e<sup>1-2</sup>

kaba ya da yalan söylemeyi alışkanlık haline getirmiş birinden kamu görevini yerine getirirken saygılı, nazik ya da dürüst olmasını beklemek fazlaca iyimserlik olur. Ayrıca meslek etikleri ya da kamu etiğinde yapılmaya çalışıldığı gibi kimse sadece “mevzuatla” ve bu mevzuatın uygulanmasının denetimine yönelik kurullar oluşturmakla dürüst, nazik, adil kılınmaz. Bu nedenle bir etik yasası çıkarıp dürüstlüğü, nezaketi, saygıyı yasa (tüzük, yönetmelik, yönerge, genelge) hükmü yapmak pek “etik” görünmemektedir. Çünkü felsefi etiğin işi çeşitli ahlâklarda olduğu gibi davranış normları getirmek değil, kişilerin yaşamlarını sürdürürken sıkça karşı karşıya kaldıkları çeşitli eylem olanakları arasında doğru tercihin yapılabilmesine olanak sağlayabilecek bilgileri (değer bilgisini) kazandırmaktır. Yoksa, «herhangi bir ilkeye ya da buyruğa isteyerek (iradi olarak) bağlanmadan ve sadece bu ilkeye baskı, korku gibi nedenlerle istençsizce uyulan eylemlerle yetinildiğinde, böyle bir durum olsa olsa bir *legalite* durumu olabilir, bir ahlâklılık, *moralite* durumu olamaz.»<sup>1</sup> Özetle, «insanlar normlara göre davranmaya zorlanabilirler, ama etik eylemde bulunmaya zorlanamazlar. Bu, her kişinin ancak kendi hesabına öğrenebileceği birşeydir.»<sup>2</sup>

Ancak, bazı erdemlerin sadece bir gruba özgü olabileceği fikri doğru görünmese de, bazı erdemlerin ya da değerlerin kişilerin toplumsal statülerine ya da rollerine bağlı olarak alacakları karar ya da yapacakları eylemlerde daha fazla önem kazanabildiğini de söyleyebiliriz. Seneca’ya göre örneğin, «erdemler arasında, insana insaf kadar yakışan erdem yoktur. İnsafın en çok yakıştığı kişiler ise, krallar ve halkın başında olanlardır.»<sup>3</sup> Diğer taraftan örneğin cömertlik kamu görevlilerinden işleriyle ilgili sahip olmaları beklenen bir erdem de olamaz. Çünkü cömertlik en başta kişinin kendi mülküyle ilişkisinde söz konusudur. Oysa, kamu görevlilerinin üzerinde tasarruf yetkisi olduğu mal ya da hizmetler kamuya aittir. Kamu görevlileri de kamuya ait olanı kamu adına kullanmakla yükümlüdür.

Kamu etiğini deontolojik yaklaşımla temellendirme çabası problematik olsa da, bir akademik disiplin olma çabasında olan kamu etiğinin deontolojik etikle özdeşleştirilen Kant’tan öğrenebileceği çok şey olduğu şüphesiz. Özellikle, onun «akıl sahibi varlıkların hepsi kendilerine ve diğer bütün akıl sahibi varlıklara hiçbir zaman sırf araç olarak

<sup>1</sup> Delius, a.g.m., s. 345.

<sup>2</sup> Kuçuradı, a.g.m., s. 32.

<sup>3</sup> Paksüt, a.g.e., s. 137.

davranmaması, her defasında aynı zamanda kendileri amaç olarak davranması gerektiği»ni<sup>1</sup> bildiren “pratik yasa”sı tüm yurttaşlarca ama özellikle kamu görevlilerince akıldan hiç çıkarılmaması gereken bir ilkedir. Çünkü «kamusal alanla ilgili iddiaları olan hiçbir örgüt ya da kurum, kendini inkar etmeden insana araç olarak davranamaz, araç olarak muamele edemez; çünkü bu, insan hakkındaki bilgiye aykırı olur. Kamusal alanda söz konusu olan bilgi de en başta değer bilgisidir.»<sup>2</sup>

### **İnsan Hakları Ve Kamu Etiği**

Yukarıda bahsedilen hususlar gözönüne alındığında kamu etiğinin akademik bir çalışma alanı olması yönündeki açmazlar nasıl aşılabilir? Bu sorunun yanıtı kamu yönetiminin ve dolayısıyla kamu görevlilerinin amaç ve işlevlerinde saklı görünmektedir. Bu nedenle kamu etiği, sadece kamu yönetimi ve etik disiplininin değil, başta hukuk, siyaset ve devlet felsefesi olmak üzere felsefenin diğer disiplinlerinin de konusudur.

Aristoteles, «değişik eylem ve sanatlarda iyinin, her birinin iyisinin farklı olduğunu» söyler. Ona göre bu, «tıpta sağlık, askerlikte utku, mimarlıkta ev, her eylem ve tercihte ise amaçtır.»<sup>3</sup> Aristoteles’e göre «devletin de, diğer doğal nesnelere gibi bir amacı vardır. Bireylerle bir olan bu amaç iyi yaşamdır.»<sup>4</sup> Daha önce de vurgulandığı gibi söz konusu iyi yaşam düşüncesi bir siyasal toplumda belli çıkar gruplarının değil, tüm toplumun genel iyisi ya da kamu yararadır. Ancak, insan haklarının özellikle yirminci yüzyılda gösterdiği gelişme çizgisi onu, bugün, “kamu yararı” ilkesinin yerini almaya aday bir fikir haline getirmiştir.

Gerek insan haklarına gerekse devlet idesine ideolojik çekişmelerin ötesinde felsefi bilgiyle bakan, devlet idesi ile insan hakları arasında, devletin amaç ve işlevleri arasında ilgi kuran ender düşünürlerden biri de Kuçuradi’dir. Kuçuradi’ye göre devlet, temelini tür olarak insanın varlık koşullarında/yapısal özelliklerinde –biopsişik, toplumsal, kendine etik istemler getiren v.b. bir olarak yapısında– bulur. «Bu temeli de devletin bir

<sup>1</sup> Immanuel Kant, *Ahlak Metafiziğinin Temellendirilmesi*, (çev. İ. Kuçuradi), Ankara, Hacettepe Üniversitesi, 1982, s. 51.

<sup>2</sup> Abdullah Kaygı, “Yaşama Hakkı Kavramı”, *Uluğ Nutku’ya Armağan*, İstanbul, İnkılap Kitabevi, 2006, s. 239-258.

<sup>3</sup> Aristoteles, *Nikomakhos’a Etik*, 1097a<sup>17-23</sup>

<sup>4</sup> Jonathan Barnes, *Aristoteles*, (çev. B. Ö. Düzgören), İstanbul, Altın Kitaplar Yayınevi, 2002, s. 120.



insan kurumu olarak amacını belirler. Bu amaç, a) grup halinde yaşayan insanlar arasındaki şu veya bu şekilde kendiliğinden kurulan toplumsal ilişkileri –: hak-ödev ya da rol ilişkilerini– *hukuk ilişkilerine* –:adalete dayanan ilişkilere– çevirmek ve b) kamuyu –: bir grupta herkesin ve herbirinin olan herşeyi– işletmektir.»<sup>1</sup> Sokratik filozoflar gibi devletin amacını adaletle ilişkilendiren Kuçuradi, devletin iki ana işlevinden bahseder: «Yurttaşların insan haklarını güvence altına almak ve yaşanabilmesini sağlamak.»<sup>2</sup> Buna göre, adalet/sosyal adalet ya da kamu yararı gibi ilkeler ancak insan hakları dolayısıyla egemen kılınabilir. Başka bir ifadeyle, bir devlette insan hakları güvence altına alınır ve yaşanabilmesi sağlanırsa ancak, orada adaletten ya da genel iyi/ortak çıkardan söz edilebilir.

Devletlerin uluslararası belgelerde de ifadesini bulan insan haklarına ilişkin üç tip sorumluluğundan bahsedilir. Bunlar “saygı gösterme”, “koruma” ve “gerçekleştirme”dir. Saygı gösterme yükümlülüğü, devletlerin belli hakların kullanımını engellememesi anlamına gelir. Koruma yükümlülüğü, devletlerin diğer insanlar tarafından gerçekleştirilebilecek hak ihlallerini önlemek için gerekli tedbirleri almasıdır. Gerçekleştirme yükümlülüğü ise, devletlerin bu hakların yaşama geçirilmesi için uygun hukuki, idari, mali ve diğer araçları kullanmasıdır. Devlet, bu işlevlerini organları ve görevlileri aracılığıyla yerine getirir. Bu yüzden her kamu görevlisi, çeşitli düzeylerde ve doğrudan ya da dolaylı olarak insan haklarını korunmasıyla, –çiğnenmesini engellemekle– ya da hayata geçirilmesini sağlamakla yükümlüdür. Bir kamu görevi, –ve bir kamu görevlisinin “iş”–, ister kişi güvenliğini –ve buradan türetilen yaşama hakkı, işkence görmeme hakkı gibi kişi güvenliğine ilişkin hakları– sağlamakla ilgili (kolluk kuvvetleri) olsun , ister bu insan haklarının yaşanabilmesini sağlayacak diğer koşulları –beslenme, barınma, sağlık, eğitim gibi hakları– sağlayan kurumlarda görev alsın yaptıkları iş temelde hep bir insan hakkına ilişkindir. Dolayısıyla, kamu görevlileri öncelikle genel olarak insan haklarının açık bilgisine sahip olmalıdır. Özelde ise, her kamu görevlisi kendi göreviyle tek tek insan hakları arasında ilgi kurabilmelerine olanak sağlayacak –salt mevzuatla sınırlı olmayan– bilgi birikimine sahip olmalıdır. Bu ise, en başta küçük yaşlarda başlayacak bir insan hakları eğitimiyle olanaklıdır. Bu eğitimin başlangıcı ise öncelikle

<sup>1</sup> Ioanna Kuçuradi, *İnsan Hakları, Kavramları ve Sorunları*, Ankara, Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, 2007, s. 42.

<sup>2</sup> Kuçuradi, a.g.e., s. 42.

etik eğitimi olmalıdır. Çünkü «tek tek insan hakları aynı zamanda toplumsal düzenlemeye, hukuka ve siyasete etik talepler getirme girişimidirler.»<sup>1</sup>

Kamu yönetimine egemen kılınacak etik ilkelere ya da etik “değer” ya da “değerler”den söz edilmesi gerekiyorsa, bu değer ya da değerler “insanın değeri” olmak durumundadır. Kamu etiğine esas olması gerektiği düşünölen insan hakları normlarının türetilebileceği yer insanın değerinin bilgisidir. Sadece «muamele görme ilkeleri değer, aynı zamanda muamele etme ilkeleri olarak insan hakları, aynı zamanda kamu yaşamında insanlararası ilişkiler için davranış normlarıdır. Kamu yaşamında bütün insanların etik olarak başka insanlara nasıl muamele etmeleri gerektiğini, yani kamu yaşamında doğru eylemlerin asgari koşullarını dile getirirler.»<sup>2</sup> Amacı, insan haklarını egemen kılmak olan kamu yönetiminin bu amacını gerçekleştirecek insan unsuru olan kamu görevlilerinin öncelikli olarak bu ilkelere göre davranması diğer kişilere kıyasla çok daha elzemdir. Özellikle uzmanlık gerektiren ve yönetici konumunda olan kamu görevlilerinin kendi görevleriyle ilgili «her bir hakkın neyi talep ettiğinin (kavramının) açık bilgisine sahip olmaları; aynı zamanda da, belirli bir durumda bir insan hakkının nelerin yapılmasını gerektirdiğini bulabilme yeteneklerini – bu bilgisel yeteneği– geliştirmeleri gerekir.»<sup>3</sup>

Kamu etiğini insan hakları ilkeleriyle temellendirme kamu etiğinde kamu görevlisine ilişkin kavramsal sorunların çözümüne de yardımcı olur. Çünkü insan haklarını egemen kılma yolunda bir devletin birbirinden ayırmanın olanaklı olmadığı üç işlevi –yani yasama, yürütme ve yargı– üç grup kamu görevlisi ve bu genel adlandırma altında çok sayıda meslek tarafından yerine getirilir. Bunlardan birincisi, mevzuatın oluşturulmasıdır. Çünkü kamu görevlilerinin görevleriyle ilgili karar ve eylemlerini belirleyen temel unsur mevzuattır. Cicero’ya göre, «yasalar nasıl yöneticiyi yönetirlerse, yönetici de halkı öyle yönetir ve yöneticinin konuşan bir yasa, yasanın da susan bir yönetici olduğu haklı olarak söylenebilir.»<sup>4</sup> «Kamu görevlileri kamu faaliyetlerini, başta anayasa olmak üzere kanun, tüzük, yönetmelik, yönerge, genelge ve benzeri mevzuata uygun olarak yapmakla

<sup>1</sup> Kuçuradi, a.g.e., s. 72.

<sup>2</sup> Kuçuradi, a.g.e., s. 67.

<sup>3</sup> Kuçuradi, a.g.e., s. 67.

<sup>4</sup> Cicero, “Yasalar”, (der. M. Tunçay), *Batı’da Siyasal Düşünceler Tarihi: Eski ve Orta Çağlar*, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006, s. 328.

mükelleftir.»<sup>1</sup> Mevzuatın oluşturulması sadece yasamanın değil, aynı zamanda yürütmenin de tasarrufundadır. Dolayısıyla, her iki yasa koyucu organda çalışan kamu görevlileri mevzuat oluştururken bu mevzuatın insan hakları ile ilgisini kurmak ve insan hakları açısından yaratabileceği olumlu ya da olumsuz sonuçlarını görebilme yeteneğine sahip olmalıdır. Kamu yönetiminin ikinci işlevi ise, dar anlamda kamu görevlisi olarak adlandırılacak görevlilere ilişkindir. Yani –insan hakları ilkelerine uygun bir tarzda oluşturulan– mevzuatın uygulanması aşamasıdır. Kamu görevlileri mevzuatı uygularken iki şekilde davranabilirler: «Yönetimin belli bir şey yapması, ya da belli bir davranışta bulunması kesin bir şekilde buyrulmuş ise, bu durumda “bağlı” yetkiden söz edilir. Yönetime belli bir davranışta bulunurken, ya da belli bir görevi yerine getirirken az ya da çok hareket serbestliği tanınmış ise, “takdir yetkisi”nden söz edilir. Takdir yetkisinde yönetimin elinde birden çok çözüm yolu vardır.»<sup>2</sup> “Takdir yetkisi”nin etik ve insan hakları sorunlarıyla en sık karşılaşılan yer olması ise doğaldır. Bir şeyin değerini, önemini, gerekliliğini anlama ya da değer biçme anlamına gelen “takdir” kelimesi aslında değerlendirme sorunudur. Kamu görevlileri takdir yetkisini ne kadar amacına uygun –insan haklarının korunması doğrultusunda– kullanırlarsa insanın değerini o kadar fazla korurlar. Ancak mevzuatta takdir yetkisini sınırlarını belirleyen ilke olarak karşımıza gene “kamu yararı” çıkar; «yönetim, bu ilkeyi yasaların gösterdiği sınırlar içinde, eşitlik ilkesine önem vererek, kamu yararı için ve gerekçeli olarak kullanmak zorundadır.»<sup>3</sup> Mevzuatta takdir yetkisi kamu yararı amacı ile sınırlanmıştır. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi ise, 1980 tarihli tavsiye kararında takdir yetkisiyle «kişilerin hak, özgürlük ve çıkarları ile izlenen amaç arasında dengenin korunması»<sup>4</sup> gerekliliğini vurgular. Takdir yetkisinin kullanılmasında da gözetilmesi gereken tek tek insan hakları olmalıdır. Üçüncü olarak da, yasama ve yürütmenin karar ve uygulamalarını –insan haklarına uygunluğunu–denetlemekle yükümlü olan yargı organı ve yargı mensupları yer alır. Bugün yargı etiği olarak adlandırılan alan da bu anlamda kamu etiği disiplini çerçevesinde değerlendirilmesi gereken bir alandır.

### Sonuç

<sup>1</sup> Özdemir, a.g.m., s. 180.

<sup>2</sup> Gözübüyük, a.g.e., s. 330

<sup>3</sup> Gözübüyük, a.g.e., s. 330

<sup>4</sup> Gözübüyük, a.g.e., s. 330

Geçmişte olduğu gibi günümüzde de kamu yönetimine egemen olan temel ilke “kamu yararı”dır. Oysa, insan hakları oldukça yeni bir fikir olmasına rağmen kamu yararı ilkesiyle kıyaslandığında çok daha az muğlak ve gerektirdikleri çok daha açıktır. Ayrıca insan hakları literatürü (normları) kamu yararına ilişkin literatürle kıyaslanamayacak oranda zengindir. İnsan hakları diğer taraftan çok sayıda uluslararası belgeye konu olmuş ve ulusal mevzuatlarda yer almıştır. İnsan haklarının normları her tek insana olduğu kadar kamuya da “yarar” sağladığı açıktır. Ancak, her yararlı olan şeyin insan haklarına uygun olduğu söylenemez. Bu nedenle, insan hakları ilkelerinden türetilen bir kamu yönetimi etiği inşa edebilmek için öncelikle kamu yönetimine –ve bu arada hukuka ve siyasete de– egemen olan kamu yararı ilkesinin yeniden gözden geçirilmesine ihtiyaç vardır.

Kamu etiğinin konusunu oluşturan sorunlar ayrıca «hukuk normlarını *türeten*, yürürlüğe koyan ve uygulayan *herkesi* ilgilendirirler.»<sup>1</sup> Böylelikle, en azından kamu etiği açısından kamu görevlilerinin kimler olduğuyla ilgili –hukuki ve etik– sorunlar da aşılabılır.

Son olarak, insan hakları normları kamu yönetiminin amacı gereği kamu görevlilerinin asli olarak yerine getirmekle yükümlü oldukları normlardır. Bu nedenle, kamu etiği olarak adlandırılan alan büyük oranda bir *legalite* sorunudur. Dolayısıyla kamu etiği meslek etikleriyle kıyaslandığında mevzuatla çok daha fazla ilgilidir. Diğer taraftan, insan hakları normlarının “davranış ilkeleri” olmaları ve bu normların aynı zamanda “kişiler” olan kamu görevlilerinin davranışları için de esas teşkil edecek normlar olması kamu yönetiminin *moralite* boyutunu oluşturur. Kantçı terimlerle ifade etmek gerekirse, kamu görevlilerinin mevzuatı uygulamakla yükümlü olmaları, yani kamu görevlilerine tanınan “bağlı” yetki” onların *heteronomisi*; kararlarında –mevzuatla düzenlenmediği için– belli bir özgürlük alanının tanındığı “takdir yetkisi” ise, onların *otonomisi* olarak değerlendirilebilir. Kamu görevlilerinin kendi meslekleriyle ilgili karşılaştığı etik sorunlar da en başta bu *otonomi*yle, yani, takdir yetkisinin kullanımıyla ilgilidir.

Kamu yönetiminde tarafsızlık, sadakat, dürüstlük gibi erdemlerin de insan haklarıyla ilgisinde düşünülmesi gerekmektedir. Taraf olunacak, sadakatsiz olunabilecek durumlarla karşılaşılabileceği hep akılda

<sup>1</sup> Kuçuradi, a.g.m., s. 31.

tutulmalıdır; “doğru değerlendirme” yapıp “doğru kararlar” verecek olanlar ve “doğru eylemler”de bulunacak olanlar, insan haklarıyla, (insanın) değer(inin) bilgisiyle donanmış kişiler –tek tek kişiler olarak– olarak kamu görevlileridir.

#### KAYNAKÇA

- AQUINAS, Thomas. “Toplu Dinbilim”, (Der. M Tunçay), *Batı'da Siyasal Düşünceler Tarihi: Eski ve Orta Çağlar*, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006.
- ARISTOTELES. *Nikomakhos'a Etik*, (Çev. S. Babür), Ankara, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, 1988.
- BARNES, Jonathan. *Aristoteles*, (Çev. B. Ö. Düzgören), İstanbul, Altın Kitaplar Yayınevi, 2002.
- BEYER, W. C. “Ethics in the Public Service: Proposals for a Public Service Code”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 101, The Ethics of the Professions and of Business, 1922, pp. 152-157.
- CASSIRER, Ernst. *Devlet Efsanesi*, (Çev. N. Arat), İstanbul, Remzi Kitabevi, 1984.

- CICERO, M. T. “Yasalar”, (Der. M. Tunçay), *Batıda Siyasal Düşünceler Tarihi: Eski ve Orta Çağlar*, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006.
- COHEN, S. – EIMICKE, B. W. “Ethics and the Public Administrator”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 537, Ethics in American Public Service, 1995, pp. 96-108.
- COPLESTON, Frederick. *Yararcılık ve Pragmatizm*, (Çev. D. Canefe), İstanbul, İdea Yayınevi, 2000.
- DELIUS, Harald. “Etik”, *Günümüzde Felsefe Disiplinleri*, (Der./Çev. D. Özlem), İstanbul, İnkılap Kitabevi, 2001.
- GOSS, P. R. “A Distinct Public Administration Ethics?”, *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 1996, Vol. 6, No. 4, pp. 573-597.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. *Yönetim Hukuku*, Ankara, Turhan Kitabevi, 2007.
- KANT, Immanuel. *Ahlak Metafiziğinin Temellendirilmesi*, (Çev. İ. Kuçuradi), Ankara, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, 1982.
- KARAHANOĞULLARI, Onur. *Kamu Hizmeti*, Ankara, Turhan Kitabevi, 2004.
- KARASU, Koray. *Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi*, Ankara, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, 2001.
- KAYGI, Abdullah. “Yaşama Hakkı Kavramı”, *Uluğ Nutku'ya Armağan*, İstanbul, İnkılap Kitabevi, 2006, s. 239-258.
- KUÇURADI, İoanna. “Felsefi Etik ve Meslek Etikleri”, *Etik ve Meslek Etikleri*, (Yay. Haz. H. Tepe), Ankara, Türkiye Felsefe Kurumu, 2000.
- KUÇURADI, İoanna. *İnsan Hakları Kavramları ve Sorunları*, Ankara, Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, 2007.
- NOHUTÇU, Ahmet. “Etik ve Kamu Yönetimi”, *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, (Ed. M. Acar & H. Özgür), Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2004.
- ÖZDEMİR, Murat. (2008), “Kamu Yönetiminde Etik”, *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 7, s. 179-195.
- ÖZLEM, Doğan. *Etik – Ahlak Felsefesi*, İstanbul, İnkılap Kitabevi, 2004.
- ÖZTAN, Bilge. *Medeni Hukuk'un Temel Kavramları*, Ankara, Turhan Kitabevi, 2005.
- ÖZTÜRK, N. K. “Etik ve Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller*,

- Dünya ve Türkiye Yansımaları*, (Ed. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coşkun) Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2008.
- PAKSÜT, Fatma. *Seneca'da Ahlak Görüşü, Zevk Anlayışı*, Yayınlanmış Doktora Tezi, Ankara, Ulusal Basımevi, 1971.
- PLATON. *Devlet*, (Çev. S. Eyüboğlu & M. A. Cimcoz), İstanbul, Remzi Kitabevi, 1992.
- PLATON. *Yasalar*, (Çev. C. Şentuna & S. Babür), İstanbul, Kabalıcı Yayınevi, 2007.
- SARAÇ, Osman. *Kamu Yararı Kavramı*, *Maliye Dergisi*, Sayı: 139, 2002.
- STRAUSS, Leo. *Natural Right and History*, The University of Chicago Press, London, 1965.
- THOMPSON, F. D. "The Possibility of Administrative Ethics", *Public Administration Review*, 1985, Vol. 45, No. 5, pp. 555-561.