

## **Araştırma Makalesi**

### **Yasama Etiği: Demokrasi ve Yasama Yolsuzluğu İlişkisi**

#### *Legislative Ethics: Relationship Between Democracy and Legislative Corruption*

|                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| <b>Mehmet KOÇDEMİR</b><br>Dr. Maliye Bakanlığı<br><a href="mailto:mehmetkocdemir@hotmail.com">mehmetkocdemir@hotmail.com</a><br><a href="https://orcid.org/0000-0002-5046-4730">https://orcid.org/0000-0002-5046-4730</a> | <b>Yusuf PUSTU</b><br>Doç.Dr. Ankara Hacı Bayram Veli<br>Üniversitesi<br>Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü<br><a href="mailto:ypustu@yahoo.com">ypustu@yahoo.com</a><br><a href="https://orcid.org/0000-0003-2578-3200">https://orcid.org/0000-0003-2578-3200</a> |                                   |
| <b>Makale Gönderme Tarihi</b><br>23.11.2020                                                                                                                                                                               | <b>Revizyon Tarihi</b><br>20.12.2020                                                                                                                                                                                                                                   | <b>Kabul Tarihi</b><br>22.12.2020 |

## **Öz**

*Kamu kesimi faaliyetlerini yetki devri ile yürütür. Yetki devralanlar kamu yararına uygun hareket etmelidirler. Etik kurallar, yetki kullanan tüm görevlilerde olduğu gibi yasama üyelerinin de davranışlarına yön verir. Bu yolla, demokratik kurumlara olan güven artar. Genel kamu yararı yerine özel menfaatin gözetildiği durumlarda ise yolsuzluklar ortaya çıkar. Bu çalışma, yasama üyelerinin etik kurallara sahip olmasının gerekli olduğu yönündeki fikirlere, yasama yolsuzluğu ile demokrasi arasındaki ilişkiyi göstermek suretiyle katkı sağlama çabasıdır. Elde edilen sonuçlar, bir etik dışı davranış olan yasama yolsuzluğu ile demokrasi arasında ilişki olduğunu göstermektedir.*

**Anahtar sözcükler:** Demokrasi, Etik, Yasama, Yolsuzluk.

## **Abstract**

*The public sector carries out its activities with the delegation of authority. Agents should act in accordance with the public interest. These rules also support serving the general public interest. In this way, confidence in democratic institutions increases. In cases where private benefit is preferred instead of general public interest, corruption occurs. This study tries to contribute to the ideas, that it would be important for legislators to have ethical rules, by showing the relationship between legislative corruption and democracy. The results have showed that there is a relationship between legislative corruption, which is an unethical behavior, and democracy.*

**Keywords:** Democracy, Corruption, Ethics, Legislature.

**JEL Classification Codes:** D72, D73, H83

## **1.Giriş**

Kamu yönetimi, kamu yararını gerçekleştirmeye çalışan yönetsel bir eylem alanı olarak tanımlandığında (Dunsire, 1999; Özdemir, 2008:181), kamusal düzenleme ve uygulamaların hareket noktasını kamu yararı oluşturmaktadır. Locke, halktan egemenliği devralan yetki kullanıcılarının yasa çıkarma ve bunları uygulama gücünü elinde bulunduracağını ancak bu yasaların kamu yararı amacına uygun düzenlenmesi gerektiğini ifade etmektedir (Locke, 2012:

## **Önerilen Atıf /Suggested Citation**

Koçdemir, Y. – Pustu, Y. 2021 Yasama Etiği: Demokrasi ve Yasama Yolsuzluğu İlişkisi, *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 56(1), 1-19

94). Kamu yararı yerine özel yararın tercih edildiği durumlarda ise yolsuzluklar ortaya çıkabilmektedir (Dye, 2007:308). Yolsuzluklar, ekonomiler için hem önemli kayıplara neden olmakta hem de dünyanın birçok yerinde vatandaşların seçilmişlere olan güvenlerini azaltmaktadır (Center, 1998:37). Bu nedenle yolsuzluklar demokrasi için de tehdittir (Stapenhurst ve Pelizzo, 2004:4). Yolsuzluklar demokratik kurumlara ve aktörlere olan güveni azaltarak asil-vekil ilişkisinin temeli olan güven duygusunu sarsmaktadır.

Bir etik rejimin oluşturulması, yasa koyucuların davranışlarını düzenleme ve halkın siyasi sisteme olan güvenini yeniden inşa etme girişimini destekler ve yolsuzlukların kaynağı olabilecek davranışların oluşmayacağı yönünde bir iyi niyet beyanı oluşturur (Stapenhurst ve Pelizzo, 2004:4, 18). Bu bağlamda, etik, kamu gücünün kamu yararına aykırı olarak kullanılmaması için bir denge ve kontrol aracıdır (Benson, 1978; Dobel, 1999; Yüksel, 2010:41).

Yolsuzluk, özellikle gelişmekte olan ülkelerin karşılaştığı en önemli sorunlardan biridir. Birçok toplumsal, ekonomik, kültürel, siyasi nedenden kaynaklanan yolsuzluklar, gelişmekte olan ülkelerde yılda 1,26 trilyon ABD doları kayba neden olmaktadır (UNDP ve UNODC, 2018:2). Yolsuzluk makro açıdan kamu yönetiminin güvenilirliğini sarsmakta, demokrasiye zarar vermekte, gelir dağılımının adaletsiz paylaşımına ve özellikle gelişmekte olan ülkelerde kamu yatırımlarının verimsizleşmesine neden olmaktadır.

Yolsuzluk bireylerin siyasi sisteme karşı güvenlerini azaltmasının yanında, siyasi sisteme katılma ve bağlılık düşüncelerini de azaltır. Yolsuzluk içinde kök saldığı siyasi ve kurumsal sistemin meşruiyetini kaybetmesine yol açar. Kamu yönetiminde yolsuzluğun neden olduğu en görünen ve olumsuz etki siyasi sistemin, devletin ve yönetimin yasallığını ve saygınlığını zedelemesi, toplumsal alanda var olan güveni aşındırmasıdır. Kamu yönetimine güveni sarsan yolsuzlukların önlenmesinde yasama organları kilit bir role sahiptir. Ancak yasama organlarının öncelikle kendileri yolsuzlukların kaynağı olmamalı ve bunu sağlayacak kurumsal normlara sahip olmalıdırlar. Bu bağlamda, etik kurallar gibi demokratik kurumların da yönetenlerin gücünü kontrol edeceği ve sınırlayacağı değerlendirilmektedir (Barro, 1999:153).

Günümüz demokrasilerinde vatandaşların demokrasi memnuniyeti önemli ölçüde azalmaktadır. Zira vatandaş, politikacıların vatandaşların düşüncelerini fazla önemsemediğini ve daha ziyade iktidarla ilgili olduklarını düşünmektedir (Stapenhurst ve Pelizzo, 2004:1). Siyasi kültür ile demokratik kurumlar arasında sıkı bir ilişki vardır (Inglehart ve Welzel, 2003: 69, 70) ve demokratik siyasi kültürler, demokratik kurum, kural ve kuruluşlara güveni içermektedir (Yüksel, 2010:61). Platon'un dediği gibi, "*Kamu makamı kamu güvenidir*" (Yüksel, 2010:31). Yani kamu gücü kullananlar, karar ve eylemlerinde kamu güvenini gözeterik hareket etmelidirler. Güvenin tesis edilmesinde, karar ve davranışların önceden öngörülebilir olması önemlidir. Etik ilke ve kurallar, belirliliği arttırarak davranışlara standart getirme yanında, devlete olan güveni de arttırdığından (Kernaghan, 1974; Plant, 2001:309) birçok ülke kamu yönetimi uygulamalarına bu kuralları dâhil etmiştir. Zira kamu yönetiminde etik, sorumlu davranış ve mesleki dürüstlük standartları ile ilişkili (Dubnick, 2003:405) bir iklim sunarak, güvenin gelişmesine katkı sağlamaktadır. Ayrıca kalite ile ilişkisi olduğundan (Koonmee vd, 2010:25), bir demokratik kurum olarak, yasama organlarında, üyelerin davranışlarına yön verecek etik normların olması, demokratik devletin parçası olan yasama organları (Rosenson, 2006:620) ve dolayısıyla demokrasinin kalitesine değer katar.

Buradan hareketle bu çalışma, yasama organları için etik kuralların gerekliliğini ortaya koyma ve destekleme çabasıdır. Bunu diğer çalışmalardan farklı olarak, bir etik dışı davranış olan yasama yolsuzluğu ile demokrasi arasındaki ilişkiyi korelasyon analizi ile göstermek suretiyle ortaya koyma amacındadır. Bu bağlamda, araştırmanın ana hipotezi, yasama yolsuzluğu ve demokrasi arasında ilişki olduğu şeklindedir ve elde edilen sonuçlar iki değişken arasında bir ilişki olduğunu göstermektedir.

## 2. Etik ve Kamu Yönetimi

Bilim insanları, günlük dilde yaygın olarak ahlak anlamında kullanılan etiğin tanımı konusunda ortak bir söz birliği oluşturmuş değildir (Akçakaya ve Hasanoğlu, 2009:569). Zor bir kavram olan etik (Hitt, 1990; Güz ve Akçakaya, 2009:457), çoğu defa ahlak kavramı ile birbirlerinin yerine kullanılsa da bu iki kavramın etimolojik olarak ayrı köklerden geldiği bilinmektedir. (Güler, 2009:188).

Pieper, etiği eylemin kuramı, ahlakı da eylemin pratiği olarak ele alır (Pieper, 1999; Önkal, Sümer, 2014:43) ve etiği, ahlaki eylemin bilimi olarak tanımlar (Pieper, 1999; Güz ve Akçakaya, 2009:459). Etiğin çeşitli ahlaklardan bağımsız, bireylerin eylemleriyle ilgili olduğu yani eylemin felsefi bilgisi olduğu da değerlendirilmektedir (Tepe, 1992; Toprak, 2009:377). Menzel, etiği, doğru ve yanlış davranışa yön veren değerler ve kurallar olarak tanımlarken, ahlakı da yaşam, insanlık ve doğa hakkındaki temel inançlar olarak ele almaktadır (Menzel, 2012:9). Ahlak etiğin uygulama olarak yaşama yansıyan şeklidir. Bu çerçevede ahlaki olarak “ben” etik olarak “biz” in parçasıdır (Pustu, 2018:22). Özetle, etik doğru-yanlış davranış teorisi, ahlak bu teorisin pratiğidir (Billington, 1997). Yani ahlak davranışla, etik ise davranışın ardındaki düşünceyle ilgilidir (Takiş, 2004; Bahar, 2014:19). En basit tanımıyla etik, toplumsal ilişkilerde iyi-kötü, doğru-yanlış olarak adlandırdığımız değer yargılarımızı inceleyen bir disiplindir. Başka bir ifadeyle ahlak üzerinde sistemli bir düşünme, soruşturma, araştırma ve tartışma olarak tanımlanabilecek etik, temelde ne yapılması, nasıl yapılması, başka insanlara nasıl davranılması gibi konularda insanlara genel bir çerçeve çizmeyi amaçlarken; ahlaki problemleri irdeler, değerler ortaya koymaya çalışır.

Etik sistemler ise görevlileri yüksek davranış standartlarına uymak ve teşvik etmek, etik olmayan davranışları da önlemek için tasarlanmış kurallardır (Cini, 2019:314). Özetle, yaygın kullanım olarak etik kavramı, bireylerin davranışlarını düzenlemelerine hizmet eden ilkeler sistemi veya dizisi olarak tanımlanabilir. (Stroll vd., 2014:11). Günümüzde ise etik ilkeler daha ziyade amaca ulaşmak üzere kullanılacak araç ve kararlara yön veren çerçeve kurallar olarak değerlendirilmektedir (Uluğ, 2009:5). Bu tanımlar etik kuralların işlevselliğinin anlaşılması bakımından önemlidir. Ancak bu çeşit kurallar, felsefi bir öz ve bilgiyle hayat bulduklarında, işlevleri bilindiğinde anlamlılık kazanacaktır (Kuçuradi, 2003; Bicer, 2009:691).

Yapılan araştırmalar, devletin etik atmosferinin çalışan değerlerini etkilediğini göstermektedir (Menzel, 1993; Frederickson ve Walling, 2001:40). Etik ilkeler ile etik davranışlar arasındaki ilişkiyi analiz eden birçok ampirik çalışma yürütülmüştür. Bunların birçoğu etik ilkeler ile etik davranışlar arasında ilişki bulunduğunu ortaya koymuştur (Geeta, Pooja ve Mishra, 2016:3). Dahası etik kültür ile performans arasında da ilişki vardır (Berman, 1998; Ömürgönülşen, Öktem ve Bilgin, 2009:589). Öte yandan, çalışanların dürüstlük ilkeleri konusundaki algıları ile vatandaşların etik olmayan davranışları bekleme konusundaki algıları arasında negatif bir ilişki olduğu ileri sürülmekte ve dürüst olduğu konusunda bir algı olan yetki kullanıcısının, daha az etik dışı davranış sergileyeceği düşünülmektedir (Gökçe ve Örselli, 2011:62). Bu çalışmalara göre, etik kuralların varlığı, etik davranışları geliştirecek, performansla etki edecek ve etik kurallar ile belirliliğin artması, kamuya olan güvene katkı sağlayacaktır. Bu fikirleri, etik ile güven arasındaki ilişkiyi araştıran çalışmalar da desteklemektedir (Brien, 1998; Fain, 2002; Stapenhurst ve Pelizzo, 2004; Bolleyer ve Smirnova, 2017). Zira etik kurallar, belirliliği ve öngörülebilirliği artırır. Aksi durumda, devletlerin diğer düzenlemelerinde olduğu gibi belirsizlik ve yetersizlikler yolsuzlukların kaynağı olabilmektedir (World Bank, 2000:22).

Kamu yönetimlerinde büyük oranda belirsizlikler ve yetersizlikler sonucu ortaya çıkan yolsuzluklar hem kamu hem de özel sektörü ilgilendiren birçok alan ve birçok aktör ile ilişkilidir. Kamu yönetiminde birçok alanda yolsuzluklar söz konusu olmaktadır ancak özellikle yasama alanında yaşanan yolsuzlukların kamu yönetimlerine etkisi daha ağır olmaktadır. Transparency International’ın (TI) yüzden fazla ülkeden yüz binin üzerinde yetişkin kişi ile yaptığı ve Tablo 1’de yer alan araştırma sonuçları, kamuoyu nezdinde hem 2016 hem de 2017 yıllarında, yasama üyelerinin polislerle birlikte en fazla yolsuzluk içinde olan kesim olduğunu göstermektedir (Pring, 2016, 2017).

**Tablo 1. Mesleklere Göre Yolsuzluk Düzeyi**

| <b>Aktör</b>               | <b>Yolsuzluk Düzeyi (2016)</b> | <b>Yolsuzluk (2017)%</b> | <b>Düzeyi</b> |
|----------------------------|--------------------------------|--------------------------|---------------|
| Polis                      | 22                             | 36                       |               |
| Yasama Üyeleri             | 31                             | 36                       |               |
| İşletme Yöneticileri       | 26                             | 35                       |               |
| Devlet Görevlileri         | 30                             | 34                       |               |
| Yerel Yönetim Temsilcileri | 26                             | 33                       |               |
| Başbakan/Başkan            | 25                             | 32                       |               |
| Vergi Memurları            | 25                             | 32                       |               |
| Hakimler                   | 24                             | 30                       |               |
| Dini Liderler              | 17                             | 18                       |               |

Kaynak: Pring C. (2016), People and corruption: europe and central asia, Global Corruption Barometer, s.9 ve Pring C. (2017), People and Corruption: Citizens' Voices from Around the World, Global Corruption Barometer, Transparency International Secretariat, sayfa 5'den derlenmiştir.

Yapılan çalışmalarda ve araştırmalarda yolsuzluklar ile yasama organlarına olan güven arasında istatistiksel ilişki olduğu gösterilmiş olup, yapılan regresyon analizleri, yolsuzluk algısındaki %10'luk bir artışın, yasama organlarına olan güven konusunda %5'lik bir kayba neden olduğunu ortaya koymaktadır (Pelizzo ve Stapenhurst, 2014:62). Bu bağlamda, vatandaşın yasama organlarına olan güvenlerini arttırmak için etik kurallar ve davranış kuralları oluşturulması, yasama organlarında etik komisyonlar kurulması yönünde tavsiyeler yapılmaktadır (Pelizzo ve Stapenhurst, 2014:65).

Diğer taraftan yapılan birçok çalışmada genel olarak bir etik dışı davranış olan yolsuzluklar ile demokrasi arasındaki ilişki ortaya konulmuştur (Sung, 2004; Rock, 2008; Saha vd., 2009, 2014; Kotera vd., 2012; Jetter vd., 2015; Kolstad ve Wiig, 2016). Diğer bazı çalışmalarda ise yolsuzluklar ile ekonomik büyüme arasındaki (Mauro, 1995; Tanzi ve Dvoodi, 1997) ve kalkınma ile demokrasi arasındaki ilişkiler gösterilmiştir. (Helliwell, 1992:21; Heo ve Tan, 2001:469).

### 3. Yasama Etiği ve Yasama Yolsuzluğu

Etik rejimler, reformlar, davranış ve etik kuralları kavramsal düzeyde ilk olarak özel sektör uygulamalarında geliştirilmiştir (Stapenhurst ve Pelizzo, 2004:4). Günümüz modern yönetim uygulamalarında, birçok mesleğin sıradan vatandaşlardan ayrılmış belirgin etik kuralları vardır. Meslek etiği, bir mesleğe ait ideal uygulamalara yön veren kurallara ilişkindir (Aarnio, 2001:2). Bu yönü ile standart ve normlar bir grubun üyelerince paylaşılan doğru hareket prensipleri olarak tanımlanabilir. Yasalar, düzenlemeler, etik kurallar ve ilkeler ise bu standart ve normlara örneklerdir (Frederickson ve Walling, 2001:54). Bu kurallar doğru davranışın yerine getirilmesi bakımından belirliliği geliştirir. Böylece, bir yandan kurallara uyma sorumluluğunda olanların hesap verme kriterleri açık hale gelmekte, öte yandan o mesleğin uygulayıcısı ve muhatabı bireyler açısından da beklenmedik bir durumla karşılaşma düzeyi sınırlanmaktadır.

Günümüzde etik, kamu yönetiminin her aşamasında ve her alanında oldukça kilit bir role sahiptir. Kamu bakımından en önemli fonksiyonlardan biri ise yasama fonksiyonudur. Zira yasama

fonksiyonu vatandaşın, ekonominin, devletin dolayısı ile kamu yönetiminin sınırlarını belirler. Bu bakımdan yasama etiği oldukça önem kazanmaktadır. Yasama organları için etik rejimler biri içsel biri de dışsal olmak üzere iki önemli etki meydana getirirler. Bu çerçevede, öncelikle yasama üyelerinin/parlamentolarının görevlilerini bu kurallara uygun bir şekilde yerine getirmeleri ile suistimal ve yolsuzlukların oluşmasını önlemek için açık bir niyet beyanı oluştururlar. Ayrıca dışa dönük olarak da kamu güveninin yeniden inşasına katkı sağlarlar (Stapenhurst ve Pelizzo, 2004:18). Yasama etiği ile bir taraftan yasama üyelerinin davranış kalıpları şekillendirilirken diğer taraftan kamu yararı kavramının gerçekleştirilmesi sağlanır. Dolayısı ile yasama organlarında etik standartların belirlenmiş olması oldukça önemlidir.

Bazı farklılıklar olsa da dünyada birçok ülke, yasama üyeleri için temel etik değerleri, yasa, kod veya kılavuz ilkeler olarak düzenlemelerine dâhil etmişlerdir. Tablo 2’de ülkelerin bu çerçevede uygulamaya koyduğu düzenlemeler yer almaktadır.

**Tablo 2. Ülkelerin Yasama Organları İçin Geliştirdikleri Etik Kurallar Açısından Görünümü**

| Ülke       | Etik Davranışla İlgili Düzenlemeler                                                                                                                                                     |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ABD        | Resmi Davranış Kodu (Meclis Kuralı XXIV, 1968, 1992’de değiştirildi), etik el kitapları bulunmaktadır.                                                                                  |
| Almanya    | 1972 tarihli Meclis Etik Kuralları 1982 ve 1986 yıllarında değiştirilmiştir, ceza kodu bulunmaktadır.                                                                                   |
| Avustralya | Bakanlar ve Parlameneto için davranış kodları bulunmaktadır.                                                                                                                            |
| Estonya    | Estonya Parlamentosu İç Davranış Kuralları bulunmaktadır.                                                                                                                               |
| Finlandiya | Parlamento kuralları ve suç kodu bulunmaktadır.                                                                                                                                         |
| İngiltere  | Parlamento Üyeleri İçin Davranış Kodu (1995), 2009 ve 2010 yıllarında güncellenmiştir. Kamu görevi, kişisel davranış ve menfaatlerin kayıt edilmesi ile ilgili genel normları tanımlar. |
| İrlanda    | Parlamento Avam Kamarası ve Parlameneto Üst Kanadı için etik kodlar bulunmaktadır.                                                                                                      |
| İsviçre    | Etik kuralları içeren iş kuralları vardır.                                                                                                                                              |
| Kanada     | 1994 tarihli Çıkar Çatışması ve Görev Sonrası Kodu (Post-Employment Code)                                                                                                               |
| Letonya    | 2006 yılında çıkarılan etik kodlar 2010 yılında iyileştirmiştir. Çıkar çatışmalarının önlenmesi konusunda yasal düzenlemeler vardır.                                                    |
| Litvanya   | 2006 yılında çıkarılan etik kodlar bulunmaktadır. Parlamento, etik ve işlemlerle ilgili daimi komisyona sahiptir.                                                                       |
| Lüksemburg | Meclis işlem kuralları ve suç kodu bulunmaktadır.                                                                                                                                       |
| Malta      | 2005 yılında çıkarılan etik kodlar bulunmaktadır.                                                                                                                                       |
| Polonya    | Etik kurallar bulunmaktadır, meclis etik komitesi vardır.                                                                                                                               |

Kaynak: Yüksel C. (2010), Siyasette Etik, Dünyada ve Türkiye’de Siyasette Etik, Siyasetin Finansmanı, Yasal Altyapı ve Uluslararası Uygulamalar, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, s.325 ve Toornstra D. (2011) Parliamentary Ethics, European Parliament – OPPD, s.32-91.

Tablo 2, günümüzde birçok ülkenin yasama organında, üyelerin davranışlarına yön vermek için etik kurallar, iş kuralları, davranış kodları, ceza kodları, işlem kuralları, suç kodu gibi adlarla etik kural ve davranış ilkeleri belirlendiği ve bu amaca hizmet eden kurullar oluşturduğunu ortaya koymaktadır. Ayrıca davranış kodu ya da etik kod olarak düzenlenmese de Meksika, Avusturya, Belçika, Bulgaristan, Çekya, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Yunanistan, Macaristan, İtalya, Hollanda, Portekiz, Slovakya Slovenya, İspanya, İsveç gibi birçok ülke yasal ve anayasal düzenlemeler ile yasama üyelerinin davranışlarına yön vermiş ve bazı sınırlar belirlemiştir.

Yasama etiği konusunda yapılan çalışmalarda etik rejimlerin ülke kültürlerine saygı gösterecek şekilde geliştirilmesi önerilmekle (NDI, 1999:24; Stapenhurst ve Pelizzo, 2004:16) birlikte, yasama organı üyeleri için bazı etik değerlerin günümüzde evrenselleşmeye başladığı, genellikle bu kuralların bağımsızlık, adalet, hesap verebilirlik, saydamlık, etik liderlik, tarafsızlık, hukukilik, bütünlük, nesnellik, saygınlık ve güven, kamu güveni, kamu yararı, hukuk devleti ilkesine bağlılık gibi başlıkları kapsadığı anlaşılmaktadır (Yüksel, 2010:94-120). Kurallar temel olarak iki sorunun ortaya çıkmasını engellemeyi amaçlamaktadır. Biri kararların, para vb. herhangi bir dış baskı olmadan verilmesi; diğeri de kamuya olan güvenin kötüye kullanılmamasıdır (NDI, 1999:24).

Kamu yönetiminde, her alanda olduğu gibi etik düzenlemelerin, yazılı/sözlü, genel/özel, etkileyici, zorlayıcı, idealist ve kurallara uygun nitelikte olabileceği, ancak duvarda on altın kural listesinin olması gerektiği değerlendirilmektedir (Plant, 2001:309). Böylece, uygulamaya yön veren ve herkes için açık ve yazılı uygulama çerçevesinin bilinir olması sağlanır. Ayrıca bu nevi etik kuralların işlevsel olabilmesi için uygulayacak olanların, ortak tutum ve değerlere sahip olması gerektiği, sorun ve çözümler konusunda da ortak görüşleri paylaşmaları gerektiği ifade edilmektedir (Stapenhurst ve Pelizzo, 2004:16; Callahan, 1981; Yüksel, 2010:30). Zira mesleki etik davranış kurallarının organizasyonel çevrenin bir parçası olmamaları halinde davranışları etkileme potansiyelleri azalmaktadır (Stroll, 2001:194). Yani etik davranış ilkelerinin bir mesleğin üyelerince ortak olarak benimsenmemesi durumunda etik kodlar işlevsiz kalmaktadır (Callahan, 1981; Yüksel, 2010:30). Ayrıca bu tür kuralların işlevlerinin bilinmesi de uygulama etkinliği açısından önemlidir (Kuçuradi, 2003; Bicer, 2009:691). Dolayısıyla, yasama etiği rejimlerinin başarısı için standartların belirlenmiş olması ve paydaşlar tarafından benimsenmiş olması gerekmektedir.

Diğer yandan, modern kamu yönetimine ilişkin uluslararası uygulamalarda, kamu görevlileri için mesleki uygulama standartları belirlenirken, kamu yararı kavramı davranışlara kılavuzluk oluşturacak ölçü olarak kullanılmaktadır. Örneğin, Avrupa Konseyi Kamu Görevlileri İçin Davranış Kuralları'nın 5 inci maddesinde, *"Kamu görevlilerinin dürüst, tarafsız ve verimli olmaları ve yalnızca kamusal yararı ve ilgili koşulları dikkate alarak, ustalık, doğruluk ve anlayışla kendi yeteneklerini en iyi bir şekilde kullanarak görevlerini ifa edecekleri beklenir."* şeklinde düzenlemelere yer verilmiştir<sup>1</sup> ve böylece kamu yararına uygun hareket etme sorumluluğu, Avrupa Parlamentosu üyelerine dönük davranış kuralları içerisinde yer almıştır (Toornstra, 2011:23).

Yasama etiği konusunda yumuşak karnı kamu yararı kavramı oluşturmaktadır. Zira kamu yararı konusunda temel belirleyici fonksiyon yasama fonksiyonudur. Dolayısı ile kamu yararı hem yasama hem de devletin diğer organlarının işlem ve eylemlerinin genel amacını ve gerekçesini oluşturmaktadır (Tombaloğlu, 2014:355). Ancak kamu yararı yerine özel çıkarın tercih edildiği durumlar olmaktadır ki bu gibi durumlar yolsuzluk olarak tanımlanmaktadır. Zira kişisel kazanım tercihi yolsuzluğun kaynağını oluşturur (Dye, 2007:308). Yasama fonksiyonunda söz konusu olan yolsuzluklar bir yandan ekonomik kayıplara sebep olurken, diğer yandan da yasama organlarına olan güveni azaltmaktadır. Örneğin, Türkiye'de 2006 yılında 205 milletvekili ile yapılan ve Tablo 3'te yer alan saha araştırmasını sonuçlarına göre, vatandaşların yasama üyelerini olumsuz

<sup>1</sup> Metnin orijinal hali; Recommendation No.R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials.

kavramlar üzerinden tanımladığı anlaşılmaktadır. Zira, milletvekilleri, kendilerinin kamuoyu nezdindeki imajının, genel olarak olumsuz olduğunu değerlendirmekte ve kamuoyunun sadece %26,3'ünün milletvekillerini, idealistlik, özveri, güven verme, fedakârlık, dürüstlük gibi pozitif özelliklerle tanımlayacaklarını düşünmektedirler (Hatipoğlu, 2009:669).

**Tablo 3. Kamuoyundaki Parlamenterler İmajı Konusunda Milletvekillerinin Fikirleri**

| Parlamenter İmajı | Sayı | %    |
|-------------------|------|------|
| İdealist          | 21   | 10,2 |
| Özverili          | 18   | 8,8  |
| Güven Veren       | 6    | 2,9  |
| Fedakâr           | 8    | 3,9  |
| Dürüst            | 1    | 0,5  |
| Çıkarıcı          | 79   | 38,5 |
| Parayı Düşünen    | 4    | 2    |
| Güven Vermeyen    | 35   | 17,1 |
| Particilik Yapan  | 12   | 5,9  |
| Tutarsız          | 2    | 1    |
| Fikrim Yok        | 19   | 9,3  |
| Toplam            | 205  | 100  |

Kaynak: Hatipoğlu A. (2009), “Parlamenterlerin Etik Davranışlarını Etkileyen Faktörler”, Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri 1-2, TODAİE, Ankara, s.669

### 3.1.Çalışma Yöntemi

Bu çalışmada bir etik dışı davranış olarak yasama organlarının yolsuzluk düzeyleri ile demokrasi arasında ilişki bulunup bulunmadığı, istatistiksel yöntemler kullanılarak belirlenmeye çalışılacaktır.

### 3.2. Analizde Kullanılan Verilerin Niteliği

İstatistiksel analizde, Transparency International (TI) tarafından 2016 yılında yayınlanan ve yasama organlarının yolsuzluk düzeylerini gösteren verilerden yararlanılırken, ülkelerin demokrasi seviyeleri için Freedom House (FH) tarafından düzenli olarak yayınlanan aynı döneme ait veriler kullanılmıştır.

Dünyada, gerçekleşen yolsuzluk olayları üzerinden yolsuzluk seviyesini belirleyebilen bir kurum bulunmamaktadır (Tanzi, 2002:8). Zira yolsuzluklar genellikle gizli ilişkiler sonucunda gerçekleşmektedir. Bu bakımdan, yasama organlarının yolsuzluk düzeyleri hakkındaki bilgiler, diğer yolsuzluk verilerinde olduğu gibi anketler yoluyla belirlenmektedir. Birçok uluslararası kuruluş yolsuzluklar hakkında anket sonuçları yayınlamakta olup (Lederman vd., 2005:8, 9), bu konuda dünyaca en fazla bilinen anket çalışmaları Transparency International tarafından yapılmaktadır (Tanzi, 2002: 39; Fisman ve Golden, 2017: 25). 1995 yılından bu yana veri yayınlayan TI<sup>2</sup>, World Bank Country Policy and Institutional Assessment, World Economic Forum Executive Opinion Survey gibi çok farklı kaynaktan ve kurumdan elde ederek oluşturduğu endeksi kamuoyu ile paylaşmaktadır (TI, 2019:26).

<sup>2</sup> Bkz. <https://www.transparency.org/whoweare/organisation/> (Erişim:20.09.2020)

Transparency International 2016 yılında yayınladığı belgede (TI, 2016), ülkelerin yasama organlarının yolsuzluk düzeyleri hakkında da verileri kamuoyu ile paylaşmıştır. Bu verilerde, ülkelerin yasama organlarının yolsuzluk düzeyleri 0-100 değerleri arasında gösterilmiştir. 2016 yılında yayınlanan bu endekste, puanın düşük olması, o yasama organının daha az yolsuzluk düzeyine sahip olduğunu; puanın yüksek olması ise yasama organının daha fazla yolsuzluklarla ilişkisi olduğunu göstermektedir.

Analizde kullanılan diğer veriler ise Freedom House tarafından yayınlanan demokrasi puanlarıdır. Freedom House, dünya genelinde özgürlük ve demokrasinin gelişmesi için çaba gösteren bağımsız bir kuruluştur<sup>3</sup> ve ülkelerin politik haklar ve sivil özgürlük puanları üzerinden hesaplanan endeksini düzenli olarak yayınlamaktadır<sup>4</sup>. Endeks ülkeleri 1-100 arasında puanlamaktadır ve puanın yüksek olması demokrasi ve özgürlüklerin yüksek olduğunu göstermektedir.

Bu endeks özgürlük (freedom) adıyla yayınlansa da kuruluşa göre özgürlük tamamıyla demokrasiyi ifade etmektedir ve endeks gazeteciler, akademisyenler, politikacılar, uluslararası kuruluşlar, sivil toplum kuruluşları tarafından demokratikleşmeye ilişkin bir veri kaynağı olarak kullanılmaktadır (Giannone, 2010:89). 1972 yılından günümüze veri yayınlayan Freedom House'un endeksi, demokrasi göstergesi olarak kullanılan önemli iki gösterge setinden biri haline gelmiştir (Högström, 2013:204, 205).

Özetle, analize Transparency International tarafından 2016 yılında parlamentolar için yayınlanan ülke yolsuzluk düzeylerini gösteren puanlar ile aynı ülkelerin 2016 yılı Freedom House demokrasi puanları dâhil edilmiştir.

Korelasyon analizinde kullanılan veriler Tablo 4'de yer almaktadır.

**Tablo. 4. 2016 Yılı TI Yasama Yolsuzluk Algısı ve Freedom House Demokrasi Puanları**

|             | Yasama Organı Üyeleri<br>Yolsuzluk Algısı<br>(2016) | Freedom in the World<br>(2016) |
|-------------|-----------------------------------------------------|--------------------------------|
| Almanya     | 6                                                   | 95                             |
| İsveç       | 10                                                  | 100                            |
| İsviçre     | 11                                                  | 96                             |
| Hollanda    | 12                                                  | 99                             |
| Belçika     | 19                                                  | 96                             |
| Belarus     | 22                                                  | 17                             |
| Letonya     | 24                                                  | 86                             |
| Çekya       | 25                                                  | 95                             |
| Slovenya    | 25                                                  | 92                             |
| Hırvatistan | 28                                                  | 87                             |
| İngiltere   | 28                                                  | 95                             |
| Sırbistan   | 28                                                  | 78                             |

<sup>3</sup> Bkz. <https://freedomhouse.org/about-us>

<sup>4</sup> Bkz. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world-2015/methodology> ve <https://freedomhouse.org/report/methodology-freedom-world-2017>

|              |    |    |
|--------------|----|----|
| Macaristan   | 32 | 79 |
| Portekiz     | 33 | 97 |
| Fransa       | 35 | 91 |
| İspanya      | 37 | 95 |
| Türkiye      | 40 | 53 |
| Bulgaristan  | 41 | 80 |
| Ermenistan   | 42 | 46 |
| Slovakya     | 43 | 89 |
| İtalya       | 46 | 89 |
| Kosova       | 46 | 52 |
| Yunanistan   | 49 | 83 |
| Kırgızistan  | 50 | 38 |
| Bosna Hersek | 54 | 57 |
| Romanya      | 54 | 83 |
| Arnavutluk   | 55 | 67 |
| Ukrayna      | 64 | 61 |
| Moldovya     | 76 | 60 |

Kaynak: TI (2016). People And Corruption: Europe And Central Asia, s.11 ve FH 2016 Freedom in the World

### 3.2. Analiz Yöntemi ve Değerlendirme Kriterleri

Yasama etiğine olan ihtiyacın gerekliliğini bir etik dışı davranış olan yasama yolsuzluğu ve demokrasi arasındaki ilişki üzerinden destekleme çabasındaki bu çalışmada, iki değişken arasındaki ilişki korelasyon analizi ile belirlenmeye çalışılmıştır.

MS Office Excel ve SPSS 21.0 (IBM Inc., Chicago, IL., USA) programları kullanılarak gerçekleştirilen analizde, endekslere ait serideki değerlerin normal dağılıma sahip olduğu “skewness” ve “kurtosis” değerleri esas alınarak test edilmiş, -2 ile +2 arasındaki değerlerin normal dağılımı kabul edilmiştir (George ve Mallery 2019: 114, 115).

İki değişken arasında uygulanan “Pearson” analizi sonucunda; anlamlılığı gösteren “p” değerinin 0,05’in altında olması durumunda elde edilen sonuçlar anlamlı olarak değerlendirilmiş, bu değer üzerindeki sonuçlarda analizin anlamlılığını kaybettiği kabul edilmiştir (George ve Mallery 2019: 112). Analizde ilişki düzeyini gösteren “r” değerinin pozitif (+) olarak bulunması, iki değişkenin aynı yönde, negatif (-) olarak bulunması ise iki değişkenin ters yönde ilişki içinde olduğunu göstermiştir. Ayrıca “r” değeri -1 ve +1 değerleri arasında olacağından, 0,1-0,3 aralığındaki değerler “zayıf”, 0,3-0,5 aralığındaki değerler “orta”, 0,5-0,8 aralığındaki değerler “güçlü” ve 0,8’in üzerindeki değerlerin “çok güçlü” bir ilişkinin varlığını göstereceği kabul edilmiştir (İslamoğlu ve Alınacak, 2016:353).

Bu çalışma kapsamında, bazı sınırlılıklar da söz konusudur. İlk olarak, düzenli olarak yayınlanan bu kapsamda bir veri bulunmadığından ilişki analizinde, doğrudan yasama organları etik seviyesini ortaya koyan bir gösterge kullanılamamış ve bir etik dışı davranış olan yasama yolsuzluğuna ait göstergeler üzerinden analiz gerçekleştirilmiştir. İkincisi, araştırmada Transparency International ve Freedom House veri setleri kullanılmış ve verilerin niteliği sadece açıklanmış, üzerinde bir tartışma yapılmamıştır. Dolayısıyla, farklı veri setlerinin kullanılması

durumunda sonuçların değişmesi mümkündür. Üçüncüsü, çalışma örneklem sınırlılığına sahiptir ve Transparency International veri setinde sadece 30 ülke yer aldığından, analiz bu sınırlılıklar içerisinde gerçekleştirilmiştir.

### 3.4.Bulgular ve Tartışma

Yasama organı yolsuzluk algısı ve demokrasiden oluşan iki değişken arasında korelasyon analizi yapılabilmesi için öncelikle değişken değerlerinin normal dağılıma uygunluğu test edilmiştir. Normal dağılım test sonuçları Tablo 5’deki gibidir;

**Tablo 5. Değişkenlerin Normal Dağılım Sonuçları**

| Değişkenler                             | Tanımlamalar | İstatistik | Standart Hata |
|-----------------------------------------|--------------|------------|---------------|
| TI Yasama Üyeleri Yolsuzluk Algısı 2016 | Skewness     | 0,185      | 0,427         |
|                                         | Kurtosis     | -0,201     | 0,833         |
| Freedom House Demokrasi Endeksi 2016    | Skewness     | -1,25      | 0,427         |
|                                         | Kurtosis     | 0,987      | 0,833         |

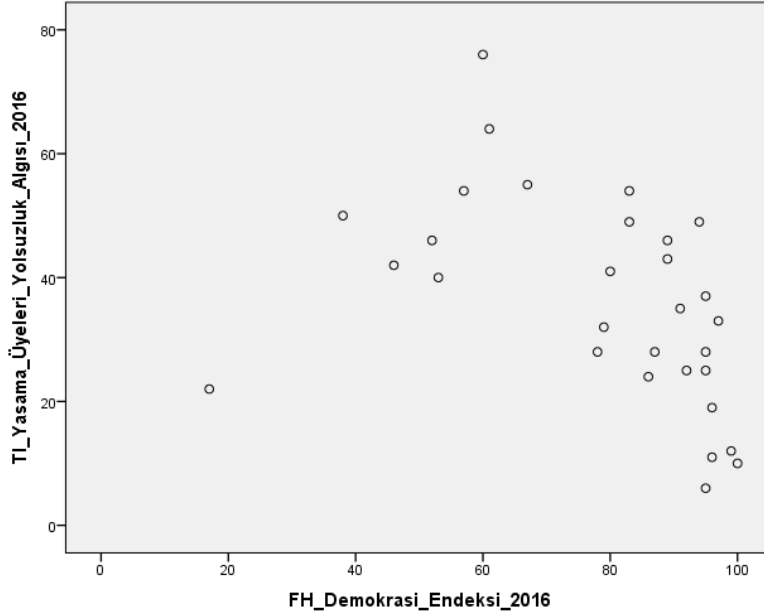
Elde edilen sonuçlar -2 ve +2 değerleri arasında yer aldığından, George ve Mallery (2019) tarafından verilen referans değerleri çerçevesinde, verilerin normal dağılıma uygun olduğu tespit edilmiştir.

Normal dağılıma uyan veriler arasındaki ilişki korelasyon analizi ile belirlenmiş ve Tablo 6’da yer alan sonuçlar elde edilmiştir.

**Tablo 6. Değişkenler Arasındaki Korelasyon Analizi Sonuçları**

|                                         |                     | TI<br>Üyeleri<br>Yolsuzluk<br>2016 | Yasama<br>Algısı<br>FH Demokrasi<br>Endeksi 2016 |
|-----------------------------------------|---------------------|------------------------------------|--------------------------------------------------|
| TI Yasama Üyeleri Yolsuzluk Algısı 2016 | Pearson Correlation | 1                                  | -,441*                                           |
|                                         | Sig. (2-tailed)     |                                    | 0,015                                            |
|                                         | N                   | 30                                 | 30                                               |
| FH Demokrasi Endeksi 2016               | Pearson Correlation | -,441*                             | 1                                                |
|                                         | Sig. (2-tailed)     | 0,015                              |                                                  |
|                                         | N                   | 30                                 | 30                                               |

Elde edilen sonuçların grafiksel görünümü Şekil 1’deki gibidir;



**Şekil 1. Değişkenler Arasındaki İlişkinin Grafiksel Görünümü**

30 ülkenin yasama organı üyelerinin yolsuzluk düzeyleri ile ülkelerin demokrasi düzeylerini kapsayan iki değişkenli korelasyon analizi sonucunda; (r) ilişki düzeyini gösteren değer -0,441 ve (p) anlamlılık değeri (Sig.) 0,015 olarak bulunmuştur.

Elde edilen sonuçlara göre, 2016 Yılı Transparency International yasama organı üyeleri yolsuzluk algısı ve Freedom House demokrasi puanları arasında, (r) değerinin (-) değerinde olması sebebiyle, negatif yönde bir ilişki olduğu yani iki değişkenin ters yönde hareket ettiği tespit edilmiştir. Ters yönde ilişki, yasama üyelerinin yolsuzluk algısı artarken (endekste puanının artmasını ifade eder) demokrasi düzeyinin azaldığını; yasama üyelerinin yolsuzluk algısı azaldığında (endekste puanının azalmasını ifade eder) ise demokrasi düzeyinin arttığını ifade etmektedir. (r) değerinin 0,3-0,5 değerleri arasında olması sebebiyle, ilişkinin orta seviyede olduğu, (p) değeri ise 0,05’in altında olduğundan, bu ilişkinin anlamlı olduğu söylenebilir. Özetle, bir etik dışı davranış olan yasama organı üyeleri yolsuzluk algısı ile demokrasi negatif yönde (ters yönde) ve orta seviyede bir güçte birlikte hareket etmektedir. Ancak Transparency International yasama yolsuzluk puanının yüksek olması, o yasama organının daha fazla yolsuzluk düzeyine sahip olduğunu gösterdiğinden, sonuçlar iki değişkenin olumlu ya da olumsuz yöndeki seyri aynı anda gerçekleştirdiği anlamına gelmektedir. Yani bir değişken olumsuz bir eğilim gösterirse diğeri de aynı şekilde olumsuz; tersi durumda, bir değişken olumlu seyir gösterirse diğeri de olumlu seyir göstermektedir.

Demokrasi ile yolsuzluklar arasındaki ilişkiyi gösteren birçok araştırma yapılmıştır. (Sung, 2004; Rock, 2008; Saha vd., 2009, 2014; Kotera vd., 2012; Jetter vd., 2015; Kolstad ve Wiig, 2016). Kolstad ve Wiig (2016), demokrasinin yolsuzlukların azaltılmasına katkı sağladığını ve demokratik kurumların yolsuzlukların azaltılması stratejilerinin bir parçası olması gerektiğini değerlendirmektedir. Benzer şekilde Sung da (2004) demokratikleşme yoluyla yolsuzlukların azaltılabileceğini paylaşmaktadır. Saha ve arkadaşları ise (Saha vd., 2014) iyi işleyen bir demokrasinin yolsuzlukların azaltılmasında kritik öneme sahip olduğunu değerlendirmektedir. İyi işleyen demokrasiler için yasama organlarının etkinliği, bu etkinlik için ise yasama üyeleri için etik bir çerçevenin belirlenmesi ve uygulanması gerekmektedir.

Etik sistemler, yüksek kalitede davranışları teşvik eden kurallar, süreçler ve araçlardır (Cini, 2019:314). Bunlar birer kurum olarak oyunun kurallarını tanımlamaktadır (North, 1990:3).

Oyunun kurallarının belirgin olması ise oyunun tüm aktörlerinin davranışlarının daha öngörülebilir olmasını sağlar (North, 1991:97). Böylece temsili demokratik sistemde, vatandaşların da yasama üyelerinin davranışlarını öngörebilmeleri ve kamu yararına hareket edip etmediklerini değerlendirebilmeleri kolaylaşır.

Demokrasi seçimlerden daha fazlasıdır (Munck, 2016:1). Stapenhurst ve Pelizzo (2004), etik rejimlerin, suistimal ve yolsuzluğun önlenmesi yolunda açık bir niyet göstergesi olduğunu ve etik rejimlerin yasama üyeleri için içsel bir işlev yanında kamu güveninin yeniden inşa edilmesine de katkı sunacağını değerlendirmektedir. Bu da iyi yönetişimin gelişmesine (Stapenhurst ve Pelizzo, 2004:18) yani demokratik bir yönetime katkı sunacaktır. Yasama etiği konusundaki etkin düzenlemeler ve etik kültür, kamu yönetimleri ile vatandaşlar arasındaki bağı güçlendirmektedir. Aksi durumda, yolsuzluklarla anılan yasama organlarına vatandaşın güveni sarsılmaktadır.

Demokrasi ancak halk kendini yönetenlere inandığında etkili olabilir (Fain, 2002:63). Bu da kamu adına yetki kullananların güven oluşturmaya bağlıdır. Bu bağlamda, etik kurallar önemli hale gelmektedir. Zira yasama etiği ve güven arasındaki ilişkiyi araştıran çalışmalar, bu değişkenler arasında paralel bir ilişki olduğunu ortaya koymaktadır (Brien, 1998; Fain, 2002; Bolleyer ve Smirnova, 2017). Dahası siyasi irade ile yasama etiği arasında güçlü bir bağlantı olduğu da değerlendirilmekte (Thompson vd., 2018:7) ve temsilin etik çerçevesinin, aslında temsilin gerekliliklerinden kaynaklandığı ifade edilmektedir (Uhr, 1998:16). Yani bir anlamda temsil varsa, ona uygun davranışların yerine getirilmesi bir gereklilik olmaktadır.

Çalışma kapsamında korelasyon analizi sonucunda elde edilen bulgular, daha önce yapılmış olan araştırmalar ve değerlendirmelerin sonuçlarını desteklemektedir. Bu bağlamda, bir etik dışı davranış olan yasama yolsuzluğu ile demokrasi arasında belirlediğimiz ilişki, değişkenlerden birinde sağlanacak olumlu değişimin, diğerinde de olumlu bir etki meydana getirebileceğini göstermektedir. Yani yasama organları için etik kurallar belirlenmesi yoluyla yasama yolsuzluğunun sınırlanması, korelasyon ilişkisi çerçevesinde, demokrasi seviyesinde olumlu yönde bir harekete işaret edecektir.

#### 4.Sonuç

Devlet yönetiminde kamusal kararların alınması ve uygulanması sürecinde ortaya çıkan yozlaşmada siyasetçi baş aktördür. Siyasetçi toplumsal yaşamın en önemli unsurlarından biri ve yasama fonksiyonunun en önemli parçasıdır. Yolsuzlukların yaygın olduğu sistemlerde kamuoyunun sisteme ve kurumlarına güveni azalır.

Yasama organına güven ile yolsuzluk beklentisi arasında ters ilişki vardır (Pelizzo ve Stapenhurst, 2014:61). Öte yandan, etik dışı davranışlar ile oluşacak yolsuzlukların, ekonomileri olumsuz etkilediği (Mauro, 1995; Tanzi ve Davoodi, 1997) ve büyük ekonomik kayıplara neden olduğu da bilinmektedir (UNDP ve UNODC, 2018:2). Yolsuzluklar aynı zamanda, demokrasinin kurum ve değerlerini, etik değerleri ve adaleti zayıflatmakta, sürdürülebilir kalkınmayı ve hukukun üstünlüğünü tehlikeye sokmaktadır.<sup>5</sup>

Birçok ülke uygulamasında olduğu gibi yasama organları için etik davranış kurallarının belirlenmesi ve uygulanmasının sağlanması, yasamaya olan güvenin gelişmesine katkı sağlamaktadır. Zira etik ilkeler ile etik davranışlar arasında ilişki olduğu gösterilmiştir (Geeta, Pooja ve Mishra, 2016:3) ve etik rejimlerin var olduğu durumlarda, yetkililerin davranışlarının daha etik olarak algılandığı da bilinmektedir (Stapenhurst ve Pelizzo, 2004: 5). Bu bağlamda yasama organlarının etik kurallara sahip olması, kamu gücünün kamu yararına kullanılacağı yönündeki fikirleri güçlendirir ve demokrasiye de katkı sağlar.

Diğer taraftan, yasama bakımından etik ilkelerin varlığı, yolsuzluk algısının azalması ve yasama organına olan güven artışı dışında katkılar da sağlar. Öncelikle, etik kültürün varlığı performansı geliştirir (Ömürgönülşen, Öktem ve Bilgin, 2009:589). İkinci olarak, etik davranış kuralları hem

<sup>5</sup> Bkz. Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nin giriş bölümü.

karar alıcı ve uygulayıcılar için hem de bu karar ve uygulamalara muhatap olanlar açısından belirliliği (görünürlüğü, öngörülebilirliği) arttırır. Böylece kamusal güç kullanıcılarının davranışları daha öngörülebilir olur ve davranışların spekülâtif olma düzeyi azalır. Aynı zamanda davranışa standart gelirken, kalitesi de artar. Zira genellikle iyi uygulama örneklerinden beslenen standartlar, genel kabule uyan çağdaş ve yenilenen normları içerir.

Bu çalışmada, yasama organlarının etik kurallara sahip olması gerektiği yönündeki fikirleri, bir etik dışı davranış olan yasama yolsuzluğu ve demokrasi arasındaki ilişkiyi araştırarak gösterme çabası söz konusudur. Elde edilen sonuçlar, bu iki değişken arasında anlamlı, ters yönde ve orta seviyede bir ilişki olduğunu göstermiştir. İlişkinin ters yönde olması endekslerin puanlama sistematüğinden kaynaklanmaktadır. Yani Transparency International endeksinde olumlu durum puanının düşmesi, Fredom House endeksinde olumlu durum puanının yükselmesini ifade eder. Dolayısıyla bu ilişki, yasama yolsuzluğundaki olumlu gelişmelerin demokrasi seviyesinde de olumlu gelişmelere işaret edeceğini, tersi durumda yasama yolsuzluğundaki olumsuz gelişmelerin demokrasi seviyesinde de olumsuz gelişmelere işaret edeceğini göstermektedir. Dolayısıyla yasama organlarının etik kurallar ile donatılması, yasama yolsuzluğunu sınırlayabilecek ve demokrasiye de katkı sunabilecektir.

Sonuç olarak, etik standart ve davranış kurallarının yasama üyelerinin faaliyetlerine bir norm olarak dâhil edilmesinin; yolsuzluklar, güven, hesap verme ve performans bakımından somut kazanımlar getireceği ve demokrasi ile olan ilişkisi nedeniyle aynı zamanda çağdaş demokrasi ve yönetim pratiklerine de uygun olacağı değerlendirilmektedir.

#### **Kaynakça**

- Aarnio A. (2001), “Lawyers Professional Ethics-Do They Exist?”, Ratio Juris, vol.14, No: 1 March 2001, 1 (9)
- Akçakaya M., Hasanoğlu M. (2009), “21. Yüzyılda Kamu Personeli: Etik Sorunlar ve Yeni Arayışlar”, Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri 1-2, TODAİE, Ankara, s.569-586
- Barro, R. J. (1999). Determinants of Democracy. Journal of Political economy, 107(6)
- Bauman Z. (1998), Postmodern Etik, çev. Alev Türker, Ayrıntı Yayınları, İstanbul
- Benson G.C. (1978), Political Corruption in America, Legislation, Mass:D.C.Health
- Bicer İ. (2009), “Kamu ve Özek Sektör Kuruluşlarında Etik Değerlerin Uygulanması”, Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri 1-2, TODAİE, Ankara, s.689-698
- Billington R. (1997), Felsefeyi Yaşamak: Ahlak Düşüncesine Giriş, çev.Abdullah Yılmaz, Ayrıntı Yayınları, İstanbul
- Bolleyer, N., & Smirnova, V. (2017). Parliamentary Ethics Regulation and Trust İn European Democracies. West European Politics, 40(6), 1218–1240
- Brien, A. (1998). Professional Ethics and The Culture of Trust. Journal of Business Ethics, 17(4), 391-409.
- Bruce, W. (1996). “Codes of Ethics and Codes of Conduct: Perceived Contribution to the Practice of Ethics in Local Government.” Public Integrity Annual 17, 23–30
- Callahan D. (1981), U.S. Congress, Senate Select Committee on Ethics, Hearings, Revising the Senate Code of Official Conduct Pursuant to Senate Resolution 109, 97. Cong. 2.Sess., Washington DC Printing Office
- Center, P. (1998). Parliamentary Accountability and Good Governance: A Parliamentarian’s Handbook. Parliamentary Center, Ottawa
- Cini M. (2019). Institutional Change in the European Parliament: Balancing Legislative Ethics and Parliamentary İndependence, The Journal of Legislative Studies, 25 (2), 314-330

- Cooper, T.L. (2006), *The Responsible Administration: An Approach to Ethics for the Administrative Role*, J.B., 131-163
- Dobel J.P. (1999), *Public Integrity*, Baltimore, John Hopkins University Press
- Dubnick M.J. (2003), “Accountability And Ethics: Reconsidering the Relationships”, *International Journal of Organization Theory and Behavior* (Fall, 2003), 405-441.
- Dunsire A. and Hood C.C. (1989), *Cutback Management In Public Bureaucracies*. Cambridge: Cambridge University Press
- Dye, M. K. (2007), “Corruption and Fraud Detection by Supreme Audit Institutions”, *Performance Accountability and Combating Corruption*, Washington: The World Bank.
- European Parliament – OPPD (2012), *BENCHMARKING FOR PARLIAMENTS*, self-assessment or minimum criteria, OPPD Publisher: Dick Toornstra, Research and manuscript produced by Anthony Staddon, Brussels, BELGIUM, say.21
- Fain, H. (2002). *The Case for a Zero Gift Policy*. *Public Integrity*, 4(1), 61–74
- Fisman, R., Golden, M.A. (2017). *Corruption, What Everyone Needs to Know*. USA: Oxford University Press
- Frederickson H. G., Walling J.D. (2001),” *Research and Knowledge in Administrative Ethics*”, *Handbook of Administrative Ethics*, edited by Terry L. Cooper, Marcel Dekker, Inc., New York
- Giannone, D. (2010). *Political and Ideological Aspects in The Measurement Of Democracy: The Freedom House Case*. *Democratization*, 17(1), 68-97
- Gökçe O., Örselli E. (2011), “Kamu Yönetiminde Etik ve Etik Dışı Davranış Algısı” , *İş Ahlakı Dergisi*, Cilt 4, Sayı:7 s.47-63
- Güler İ. (2009), *Dünya’da Kamu Etiği Uygulamaları*, *Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri 1-2*, TODAİE, Ankara, s.187-208
- Güz H., Akçakaya M. (2009), *Yerel Yönetimlerde Etik Sorunlar ve Etik Algılaması*:Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği, *Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri 1-2*, TODAİE, Ankara, s.457-479
- Hatipoğlu A. (2009), “Parlamentarlerin Etik Davranışlarını Etkileyen Faktörler”, *Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri 1-2*, TODAİE, Ankara, s.661-676
- Helliwell, J. F. (1992). *Empirical Linkages Between Democracy and Economic Growth* (No. w4066). National Bureau of Economic Research.
- Heo, U., & Tan, A. C. (2001). *Democracy and Economic Growth: A Causal Analysis*. *Comparative Politics*, 33(4)
- Hitt W.D. (1990), *Ethics and Leadership*, Battle Press, Columbus Richland
- Högström, J. (2013). *Does the Choice of Democracy Measure Matter? Comparisons between the Two Leading Democracy Indices, Freedom House and Polity IV*. *Government and Opposition*, 48(2), 201-221.
- Inglehart, R., ve Welzel, C. (2003). *Political Culture and Democracy: Analyzing cross-level linkages*. *Comparative Politics*, 61-79
- Jetter, M., Agudelo, A. M., ve Hassan, A. R. (2015). *The effect of democracy on corruption: Income is Key*. *World Development*, 74, 286-304
- Kernaghan K. (1974), *Codes of Ethics and Administrative Responsibility*. *Canadian Journal of Public Administration*, 1 (7), 524-541

- Kolstad I. ve Wiig A. (2016). Does democracy reduce corruption? *Democratization*, 23(7), 1198-1215
- Koonmee, K., Singhapakdi, A., Virakul, B., & Lee, D. J. (2010). Ethics Institutionalization, Quality of Work Life, And Employee Job-Related Outcomes: A Survey of Human Resource Managers In Thailand. *Journal Of Business Research*, 63(1), 20-26
- Kotera, G., Okada, K., ve Samreth, S. (2012). Government Size, Democracy and Corruption: An Empirical Investigation. *Economic Modelling*, 29(6), 2340-2348.
- Kuçuradi İ. (2003), “Etik ve Etkiler”, *Türkiye Mühendislik Haberleri*, Sayı 423
- Lederman, D., Loayza, N.V., Soares, R.R. (2005). Accountability and Corruption: Political Institutions Matter, *Economics&Politics*
- Locke J. (2012), *Yönetim Üzerine İkinci İnceleme*, Çeviri: Fahri Bakırcı, İstanbul, Ebabil Yayınları
- Maura P. (1995), “Corruption and Growth”, *The Quarterly Journal of Economics* (August) 681-712
- NDI (National Democratic Institute for International Affairs) (1999), *Legislative Ethic, A Comparative Analysis*, Legislative Research Series Paper 4, Washington, D.C
- North D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change, And Economic Performance*, Cambridge University Press
- North D.C. (1991), “Institutions”, *Journal of Economic Perspectives- Volume 5, Number 1- Winter 1991-Pages*, 97-112
- Özdemir M. (2008) *Kamu Yönetiminde Etik*, ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 7, s. 179-195.
- Pelizzo R., Stapenhurst F. (2014), *Corruption and Legislation*, Routledge, New York
- Pieper A. (1999), *Etğe Giriş*, (Çev.V.Ataman ve G.Sezer), Ayrıntı Yayınları, İstanbul
- Plant J.F. (2001), “Codes of Ethics”s.309-331, *Handbook of Administrative Ethics*, edited by Terry L. Cooper, Marcel Dekker, Inc., New York
- Pring C. (2016), *People and Corruption: Europe and Central Asia*, Seventh Framework Programme for Research and Technological Development of the European Union,
- Pring C. (2017), *People and Corruption: Citizens’ Voices from Arounda the World*, Global Corruption Barometer, Transparency International Secretariat
- Pustu Y. (2018), *Türk Kamu Yönetiminde Rüşvet*, A Kitap, Ankara
- Rock, M. T. (2008). Corruption and Democracy. *The Journal of Development Studies*, 45(1), 55–75
- Rosenon, B. A. (2006). The Impact of Ethics Laws on Legislative Recruitment and the Occupational Composition of State Legislatures. *Political Research Quarterly*, 59(4), 619–627
- Saha, S., Gounder, R., & Su, J. J. (2009). The İnteraction Effect of Economic Freedom and Democracy on Corruption: A Panel Cross-Country Analysis. *Economics Letters*, 105(2), 173-176
- Saha, S., Gounder, R., Campbell, N., & Su, J. J. (2014). Democracy and Corruption: A Complex Relationship *Crime, Law and Social Change*, 61(3), 287-308.
- Skelcher C., Snape S. (2001) “Ethics and Local Councilors: Modernising Standards of Conduct”, *Parliamentary Affairs*

- Stapenhurst F.C. (2011). Legislative Oversight and Curbing Corruption: Presidentialism and Parliamentarianism revisited, Doktora Tezi, The Australian National University
- Stapenhurst R, Pelizzo R, (2004), Legislative Ethics and Codes of Conduct, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank
- Stroll A. A. , Long A. A., Bourke V. J., Campbell R. (2014), Etik Kuramları, Çeviren: Türkeri M., Lotus Yayınevi, İstanbul
- Stuart G.M. (1996), “The Cost of Grand Corruption: Economic Reform Today”, Center for International Political Economy
- Sung, H. E. (2004). Democracy and Political Corruption: A Cross-National Comparison. Crime, Law and Social Change, 41(2), 179-193.
- Takış T. (2004), “Etik”, Doğu Batı, Sayı:4, s.9-14,
- Tanzi V. (2002) “Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures”, Governance, Corruption, and Economic Performance I Editors, George T. Abed, Sanjeev Gupta-Washington, D.C.
- Tanzi, V. ve Davoodi H. (1997). Corruption, Public Investment, and Growth. IMF Working Paper. WP/97/139
- Tepe H. (1992), Etik ve Metaetik-20.Yüzyıl Etiğinde Normatiflik Tartışması, Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, Ankara
- Thompson G., Staddon A. ve Stapenhurst R.(2018): Motivation of Legislators and Political Will, Public Integrity
- Transparency International (2016). People And Corruption: Europe And Central Asia
- Tombaloğlu N. (2014), “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Yararı”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Cilt: 5 Sayı:1 Yıl 2014, s.353-388
- Toornstra D. (2011) Parliamentary Ethics, European Parliament – OPPD, Begium
- Uluğ F. (2009), “Yönetim ve Etik”, Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri 1-2, TODAİE, Ankara, s.3-15
- UNDP and UNODC (2018). “Anti-Corruption Contribution to Accelerate Progress on the 2030 Agenda for Sustainable Development” at the 18th International Anti-Corruption Conference (Copenhagen, Denmark, 22-24 October 2018).
- World Bank. (2000). Controlling Corruption: A Parliamentarian’s Handbook.
- Yadav, V. (2011). Legislative Institutions and Corruption in Developing Country Democracies. Comparative Political Studies, 45(8), 1027–1058
- Yüksel C. (2010), Siyasette Etik, Dünyada ve Türkiye’de Siyasette Etik, Siyasetin Finansmanı, Yasal Altyapı ve Uluslararası Uygulamalar, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, İstanbul

## **Research Article**

### **Yasama Etiği: Demokrasi ve Yasama Yolsuzluğu İlişkisi**

*Legislative Ethics: Relationship Between Democracy and Legislative Corruption*

|                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Mehmet KOÇDEMİR</b><br>Dr. Maliye Bakanlığı<br><a href="mailto:mehmetkocdemir@hotmail.com">mehmetkocdemir@hotmail.com</a><br><a href="https://orcid.org/0000-0002-5046-4730">https://orcid.org/0000-0002-5046-4730</a> | <b>Yusuf PUSTU</b><br>Doç.Dr. Ankara Hacı Bayram Veli<br>Üniversitesi<br>Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü<br><a href="mailto:ypustu@yahoo.com">ypustu@yahoo.com</a><br><a href="https://orcid.org/0000-0003-2578-3200">https://orcid.org/0000-0003-2578-3200</a> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### **Extensive Summary**

#### **Introduction**

The basic purpose of public regulations and practices is the public interest. However, in practice, there may be situations where private interest is preferred instead of public interest. In this case, corruption may occur (Dye, 2007: 308).

Studies on economy, unemployment, crime, immigration, health, and education show that corruption is one of the three most important problems faced by countries (TI, 2016: 7, 8). Corruption causes \$ 1.26 trillion losses annually in developing countries (UNDP and UNODC, 2018: 2). Therefore, a large amount of public resources that will serve the public is used for private interests. Corruption also reduces the trust of legislatures (Pelizzo and Stapenhurst, 2014: 62).

Studies show that the ethical atmosphere of the government affects employee values (Menzel, 1993 / Frederickson & Walling, 2001: 40) and there is a relationship between ethical principles and ethical behavior (Geeta, et al., 2016: 3). The establishment of an ethical regime supports the attempt of legislators to regulate their behavior and to rebuild the public's trust in the political system. It also creates a declaration of goodwill and affects the sources of corruption (Stapenhurst and Pelizzo, 2004: 4, 18). In this context, ethics is a mean of balance and control to use public power for the public interest (Benson, 1978; Dobel, 1999 / Yüksel, 2010: 41).

On the other hand, citizens' satisfaction with democracy has decreased significantly in developed countries in the recent years. Because citizens think that politicians do not care much about the opinions of citizens and they concern with their power and position (Stapenhurst, Pelizzo, 2004: 1). As a democratic institution, the existence of norms that will guide the behavior of the members of the legislature adds value to the legislatures that are a part of the democratic state (Rosenson, 2006: 620). Therefore ethic norms affect the quality of democracy.

In this respect, this study tries to support the necessity of ethical rules for legislature. Unlike other studies, it aims to demonstrate the relationship between democracy and legislature corruption

which is an unethical behavior. In this context, the main hypothesis of the research is that there is a relationship between legislature corruption and democracy.

## Methodology

In order to understand whether there is a relationship between the corruption levels of legislatures and democracy, statistical methods were used. In the statistical analysis, for the corruption levels of legislatures, data published by Transparency International (TI) in 2016 were used and for the democracy level, data published in 2016 by Freedom House (FH) were used.

The corruption levels of the legislatures of the countries are shown between 0-100 in the document of TI (TI, 2016). In this index, lower score indicates that the legislature has less corruption, and the higher the score indicates that the legislature has more corruption.

The democracy index of FH are shown between 1-100, and the higher score show higher freedoms. Even though this index is called freedom, according to the FH, freedom fully expresses democracy. Hence, the index is used as a data source on democratization by journalists, academics, politicians, international organizations and non-governmental organizations (Giannone, 2010: 89).

In this study, which tries to support the need for legislature ethics, the relationship between the two variables was determined by correlation analysis. For this purposes, MS Office Excel and SPSS 21.0 (IBM Inc., Chicago, IL., USA) programs were used. Normal distributions of indexes were determined by "skewness" and "kurtosis" values. It is accepted that the values were normally distributed, if they were in between -2 and +2 (George and Mallery 2019, p. 114, 115).

Following references were used to evaluate results of "Pearson" analysis;

If the "p" value, which shows the significance, was below 0.05, the results were evaluated as significant (George and Mallery 2019, p. 112). The "r" value indicates the level of relationship. If it was found to be positive (+), the two variables are in the same direction and vice-verse. Besides, the "r" value is in between -1 and +1 values. The values in the range of 0.1-0.3 mean "weak"; between 0.3-0.5 are "medium"; between 0.5-0.8 are "strong"; more than 0.8 are "very strong" (İslamoğlu and Alnıaçık, 2016: 353).

## Findings

As a result of the correlation analysis, (r) value indicating the relationship level was found to be -0.441 and (p) value (Sig.) was found to be 0.015. According to the results, it was determined that there is a negative correlation between the corruption perception of legislature members and the democracy scores. Since the (r) value has a negative (-) value, the two variables move in the opposite direction. The relationship indicates that the level of democracy decreases while the corruption perception of legislators increases. Contrary, the level of democracy increases while the corruption perception of legislature members decreases. Since (r) value is between 0.3-0.5, it can be said that the relationship is at a medium level. Besides, because (p) value is below 0.05, this relationship is significant.

In summary, between corruption perception of legislature members and the democracy scores, there is significant, opposite and moderate relationship.

## Discussion and Conclusions

There have been many studies showing the relationship between democracy and corruption. (Sung, 2004; Rock, 2008; Saha et al., 2009, 2014; Kotera et al., 2012; Jetter et al., 2015; Kolstad & Wiig, 2016). Kolstad and Wiig (2016) consider that democracy contributes to the reduction of corruption and democratic institutions should be a part of corruption reduction strategies.

Ethical systems are rules, processes and tools that encourage high quality behavior (Cini, 2019: 314). Stapenhurst and Pelizzo (2004) consider that ethical regimes are a clear intention to prevent abuse and corruption, and contribute to public trust. They also help improving the development of good governance (Stapenhurst and Pelizzo, 2004: 18).

Democracy can only be effective when people believe in those who govern themselves (Fain, 2002: 63). In this context, ethical rules become important. Because studies investigating the relationship between legislature ethics and trust reveal that there is a relationship between these variables (Brien, 1998; Fain, 2002; Bolleyer & Smirnova, 2017). Moreover, it is considered that there is a strong connection between political will and legislature ethics (Thompson et al., 2018: 7).

This study, which is in line with the results of previous studies, attempted to support the ideas that legislatures should have ethical rules by researching the relationship between democracy and legislature corruption which is an unethical behavior. The results showed that there is a significant, opposite and moderate relationship between these two variables. The opposite direction of the relationship is due to the scoring system of the indexes. In other words, a positive situation in the TI index means a decrease in the score. Therefore, this relationship indicates that positive developments in legislature corruption will also indicate a positive development at the level of democracy. On the contrary, negative developments in legislature corruption will also indicate a negative development at the level of democracy. In summary, equipping legislatures with ethical rules may limit legislature corruption and contribute to democracy.