

YOLSUZLUKLA MÜCADELE ÖNLEMLERİ VE YÖNTEMLERİ

<https://hukukbook.com/yolsuzlukla-mucadele-onlemleri-ve-yontemleri/>

Yolsuzlukla Mücadele Önlemleri ve Yöntemleri, 7 Ocak 2003 tarihinde kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisi Yolsuzluk Araştırma Komisyonu tarafından hazırlanarak kamuoyuna ilan edilmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi, tarafından 07 Ocak 2003 tarihinde kurulan “Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu”, “Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri” başlığı altında yolsuzlukla mücadele raporunu hazırlamıştır.

YOLSUZLUKLA MÜCADELE ÖNLEMLERİ VE YÖNTEMLERİ

Bu bölümde yolsuzluğa ilişkin önlemler analitik bir bakış açısıyla irdelenmiş, somut ve doğrudan uygulamaya yönelik öneriler bir sonraki bölümde ele alınmıştır.

1. YOLSUZLUĞU OLUŞTURAN KOŞULLARIN ORTADAN KALDIRILMASI Yolsuzluğun ortaya çıkmasında kamu yönetiminde yerleşik yapılar yanında, yaklaşım ve anlayışlar da etkili olmaktadır. Bu bağlamda, demokratik hukuk devletinin tüm yönleriyle uygulanması, devlet yönetiminde saydamlığın sağlanması, yöneticilerin görevleriyle ilgili hesap vermesi, kamu kuruluşlarına güvenen artırılması, personel rejimi ve yönetim ilkelerinin belirlenmesi gibi hususlar önem taşımaktadır.

1.1. HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ VE HUKUKA BAĞLILIK ANLAYIŞININ YERLEŞTİRİLMESİ

Hukuk devleti, insan haklarına saygılı, bu hakları koruyan, toplum yaşamında adalete ve eşitliğe uygun bir hukuk düzeni kuran ve bu düzeni sürdürmekte kendini yükümlü sayan, hukuk kurallarına ve Anayasaya uyan işlem ve eylemleri yargı denetimine açık devleti ifade etmektedir. “Demokraside hukuk adalet süzgecinden, devlet de adil hukuk süzgecinden geçirilir; elde edilen hukukun üstünlüğünü benimsemiş devlettir. Hukukun amacı adaletsizliği önlemektir. Hukuk örgütlenmiş adalettir.(...) Adaletsiz hukuk, yalnızca’ yanlış hukuk’ değil, hukuk doğasından yoksun bir hükümler yığıdır.”

Kopenhag Kriterleri’nin en önemli ilkelerinden hukuk devleti ve hukukun üstünlüğü kavramları iyi yönetişimin ve yolsuzlukla mücadelenin de “olmazsa olmaz” koşullarındandır.

Doksan üç ülkenin imzaladığı “8 nci Uluslararası Yolsuzluklarla Savaş Konferansı Lima Beyanamesi” ile açıklanan hükümlerden biri şudur: Hükümetler yolsuzlukla savaşın bağlı olduğu hukukun üstünlüğü ilkesinin temel taşı olan adaletin bağımsızlığını, doğruluğunu ve politika dışı kalmasını sağlamalıdır. Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı’nın (AGİT), 1999 İstanbul Zirve Konferansında da yolsuzlukla mücadele-hukukun üstünlüğü ilişkisine vurgu yapılmıştır.

Devletin yurttışa müdahalesini sınırlamayı, böylece devleti azaltıp, hukuku çoklaştırmayı amaçlayan kara Avrupası kaynaklı “hukuk devleti” yaklaşımından farklı ve ek olarak; Anglo-Sakson kaynaklı hukukun üstünlüğü yaklaşımı; paylaşımcılığı ve toplumsal mutabakatı esas alarak, merkezîyetçiliği en aza indirir, sivil toplum örgütlenmesinin önemli ve ağırlıklı olduğu katılımcılığı hayata geçirmeyi hedefler. Bunun doğal sonucu, saydamlık ve hesap verebilirliktir. Saydamlığın ve hesap verebilirliğin sağlandığı ortamlarda yolsuzlukların gelişme olanağı yoktur.

“Devlet, ‘çok hukuk, az devlet’ formülünün de ötesinde hukukun üstünlüğünü yaşama geçirirse devleşmez; ama gerçekten devlet olur ve meşruluk katsayısı arttığından güçlenir.” (Doçent Dr. Sami SELÇUK Yargıtay (Eski) Başkanı)

1.2. YOLSUZLUK RİSKİ İÇEREN ALANLARA İLİŞKİN İDARİ VE YASAL DÜZENLEMELERİN GÖZDEN GEÇİRİLMESİ

Bu alanda alınabilecek önlemlerin başında öncelikle, yolsuzluklara açık işlem ve kararların sayısının azaltılması gerekir. Yasal çerçeve yalınlaştırılmalı, işlemler en aza indirilmelidir. Böylece belli alanlarda kamu yönetiminin işleyişini denetleme ve değerlendirme aşırı uzmanlık gerektirir bir iş olmaktan çıkacaktır.

Devletin tekelinde kalması zorunlu görülen, ancak yolsuzluk riski yüksek olan işlem ve kararların, yolsuzluklara imkân vermeyecek şekilde yeniden düzenlenmesi ve bu süreçler için etkin bir denetim sisteminin oluşturulması da diğer bir önlemdir.

Kamu işlemlerinin basitleştirilmesi ve hızlandırılması da yolsuzluk risklerini azaltır. Bu amaçla, işlem ve süreçlerin yeniden gözden geçirilmesi, bilgisayar kullanılması, bazı ara işlemlerin kaldırılması, kurumlarda toplam kalite yönetiminin uygulanması gibi önlemler alınabilir. Devletin kendi bilgi sistemi içinde var olan bilgiler yurttıştan istenmemelidir.

Yasal düzenleme gerekli olan alanlardan biri medya ile ilgilidir. Medyada tekel ve kartel oluşumuna izin verilmemelidir. Aynı anda gazete ve TV kanalı sahibi olmayı engelleyen ve medya sahiplerinin kamu ihalelerine girmesini yasaklayan AB sistemi benimsenmelidir.

Türkiye’de devletin ekonomideki ağırlığı, bütün özelleştirme çalışmalarına rağmen devam etmektedir. Bu nedenle, ticaretle uğraşmanın yolu mutlaka devlete düşmektedir. Ticaretle uğraşanların aynı zamanda medya kuruluşlarına da sahipse, birtakım ekonomik menfaatlerin elde edilmesinde medya kullanılabilir. Burada yapılması gereken, devletin ekonomideki ağırlığının azaltılması yanında, yapılacak hukuki düzenlemeler ile ticaret ve medyanın sahipliğinin ayrılmasıdır.

“Medyanın Türkiye’nin yakın geçmişinde iki büyük günahı vardır. Birincisi devlet üstünden zenginleşme politikası uğruna asli işini geri plana itmesi, ikincisi de parayı tapınma felsefesini yüceltmesidir. (...)Türkiye’de serbest rekabetin önünün açılması, ekonomisinin sağlıklı bir biçimde işlemesi için medya ile iktidarın çıkar bağının kesilmesi lazımdır.” Ergun Babahan, Sabah Gazetesi, 20 Ekim 2002.

1.3. KAMU YÖNETİMİNDE SAYDAMLIĞIN SAĞLANMASI

Kamu yönetiminde saydamlık, özellikle, mali konularda önem taşımaktadır. Mali saydamlık, hükümetin yapısının ve işlevlerinin, mali politika planlarının, kamu sektörü hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuoyuna açık olmasıdır. Kamu sektörü mali politikanın oluşturulması ve yürütülmesi ile ilgisi olan bütün kurum ve kuruluşlar olarak tanımlanabilir. Mali saydamlık, sorumluluğu güçlendirir ve sürdürülebilir olmayan nitelikteki politikaların getirmiş olduğu politik riskleri artırır.

Uluslararası Para Fonu’nun “Mali Saydamlık Uygulamaları Tüzüğü”ne göre saydamlığın sağlanabilmesi için gerekli dört temel ilke şunlardır:

- a-) Rollerin ve sorumlulukların belirgin olması
- b-) Bilginin kamuya açık olması
- c-) Bütçe hazırlama, Uygulama ve Raporlama süreçlerinin açık olması ve
- d-) Denetimin ve istatistiksel veri yayınlamanın bağımsız olması.

Mali saydamlığın gerçekleştirilmesi konusunda, Türkiye’de ortaya çıkan eksiklikler ise, aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- a-) Bütçenin kapsamı çok dardır. Bütçe dışında döner sermayeler, fonlar, dernekler ve vakıflar aracılığıyla birçok bütçe dışı kamusal faaliyet gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla, kamusal kaynakların sınırlı bir bölümü TBMM denetiminden geçmektedir.

b-) Merkezi hükümetin gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükleri, vergi harcamaları ve kamu bankaları, KİT'ler ve Merkez Bankası ile ilişkilerinden kaynaklanan yarı mali nitelikteki faaliyetleri bütçe metni ile birlikte açıklamasını öngören bir düzenleme bulunmamaktadır.

c-) Kamu gelir ve giderler ile ilgili varsayım ve tahminlerdeki sapmalar, gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükler nedeniyle ortaya çıkabilecek mali risklerin raporlanmasına ilişkin bir yükümlülük de söz konusu değildir.

d-) Mali yönetimde yetki ve sorumluluklar arasında yeterli dengeler kurulamadığından yönetsel sorumluluğun değerlendirilmesinde de güçlüklerle karşılaşmaktadır.

e-) Bütçeler, yalnızca bütçe genel dengesinin anlaşılmasına imkan vermekte, ekonomik analizler yapmaya imkan verecek farklı bütçe açığı tanımlamaları kullanılmamaktadır.

f-) Nihai hesaplarının kapsamı çok kısıtlıdır. Mali faaliyetler bir bütün olarak değerlendirilememektedir.

Türkiye'de, konsolide bütçenin kapsamı çok dardır. Bütçe kanunu ile birlikte merkezi hükümetin bütçe dışı faaliyetlerine ilişkin herhangi bir rapor yayınlanmamaktadır. Konsolide bütçe içine yarı mali nitelikli faaliyetlerin katılması gerekmektedir. Bütçeyle ilişkisinin kurulması gereken birçok kamusal harcama alanı bütçe dışında kalmakta, kamusal harcama alanı dışında kalan kısmında önemli bir oranı kamu kesimi genel dengesi dışında kalabilmektedir (döner sermaye, vakıf, dernek, yarı mali nitelikli faaliyetler, koşullu yükümlülükler, vergi harcamaları gibi).

Türkiye'de, kamu mali yönetiminde görev ve sorumlulukların çok kesin sınırlamalarla birbirinden ayıramadığı, hatta çakıştığı ve sonuçta da ciddi bir koordinasyon sorunuyla karşılaşıldığı gözlenmektedir. Kamu yönetiminde sorumlulukların yerine getirilmesinin, doğru bir şekilde değerlendirilmesini sağlamak amacıyla, bütçe dışında yer alan, ancak bütçeden transfer alan bütçe dışı faaliyetlerin de bütçenin tabi olduğu denetim ilkelerine tabi olması gerekir. Bu konuda, Türkiye'de ciddi sorunlar bulunmaktadır. Örneğin, konsolide bütçenin denetimi Sayıştay tarafından yerine getirilirken bütçe içi ve dışı harcamaların büyük bölümü, Sayıştay denetimi dışında tutulmuştur. Ayrıca, konsolide bütçe fonlarına ilişkin işlemler de farklı muhasebe ilkelerine göre kayıt edilmektedir. Tüm bu hususlar, sorumlulukların denetlenmesinde bütünlüğü bozmakta, kamu faaliyetleri hakkında doğru değerlendirmeler yapılmasını engellemektedir. Düzenlenen bütçelerin, dayandıkları kanun ve düzenlemelerin ek bütçeler, yedek ödenek uygulamaları ve emanet kalemleri ile delinmesi sonucu etkinliklerini yitirmektedir. Türkiye'de bütçelerin etkinliğini kaybettiren bu uygulamalara sıkça rastlanmaktadır.

Bu kapsamda, Türkiye’deki duruma bakıldığında cari yıl yanında geleceğe ve geçmişe ilişkin verilerin düzenli, kapsamlı ve karşılaştırılabilir nitelikte elde edilmesinde çeşitli sorunlar olduğu bilinmektedir. Konsolide bütçe borçlarının seviyesi ve yapısı hakkında düzenli olarak bilgi yayınlanırken, finansal varlıklar hakkında herhangi bir bilgi bulunmamaktadır. Ayrıca, devletin varlık ve yükümlülüklerinden türetilen devlet bilançosu da yayınlanmamaktadır.

Türkiye’de, “Yıllık Programlar” ve Bütçe Tasarısı Metni ile birlikte Meclise sunulan “Genel Ekonomik Hedefler” ve “Bütçe Gerekçesi” ana hatlarıyla mali hedefleri, makro ekonomik çerçeveyi ve bütçenin hangi politikalara dayandırıldığını içermekte, ancak mali riskleri tanımlamamaktadır.

Türkiye’de, bütçe işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde genel olarak nakit bazlı kayıt sistemi kullanılmaktadır. Bu usûl, mali durumun değerlendirilmesini güçleştirmektedir. Ekonomi ve kamu mali durumu hakkında daha kapsamlı değerlendirmeler yapabilmek için, nakit bazlı tablolar yanında tahakkuk bazlı raporlamaları da yapabilmek gerekmektedir. Buradan elde edilecek verilerle devletin bilançosuna ulaşılması, böylece, diğer bilanço çıkaran sektörlerle kamu sektörünün karşılaştırılması mümkün olacaktır. Bundan sonra atılması gerekli adım ise, ülke ekonomisinin tümünde uygulanacak muhasebe standartlarının aynı olmasını sağlamaktır. Bu yaklaşım, sektörler arasında tam bir değerlendirme ve karşılaştırma yapılmasına imkân verecektir.

Türkiye’de, malî raporlamanın zamanında yapılması, etkin, kapsamlı ve güvenilir olmasında birtakım sorunlar bulunmaktadır. Bütçe kanunlarının ve bütçe kesin hesabının kapsamının dar olması, raporlama konusunda eksikliklere yol açmaktadır.

Türkiye’de, bütçe işlemlerinin yasalara uygunluğunu TBMM adına denetleyen ulusal denetim kuruluşu olan Sayıştay’ın denetim alanı, tıpkı bütçenin kapsamı gibi çok dardır. Böylece, kesin hesaplarda da kamu faaliyetlerinin bir bütün olarak değerlendirilmesi yapılamamaktadır. Halbuki, Sayıştay, Kurtuluş Savaşı sırasında yani savaş devam ederken, Kurtuluş Savaşı harcamalarını dahi denetlemiş bir kuruluşumuzdur. Ayrıca, Sayıştay’ın denetimi “performans denetiminden” çok “hukuki denetime” dayanmaktadır.

Kısaca, yolsuzluğun yönetsel nedenleri arasında saydığımız “Hesap Verme Mekanizmalarının Eksikliği” başlıklı bölümde yer alan tüm saptamalar dikkate alındığında, özellikle de hesap verme sorumluluğu yönünden, TBMM’nin rolünü ve etkisini güçlendiren düzenlemeler yapılmalıdır.

1.4. HESAP VERME SORUMLULUĞUNUN YERLEŞTİRİLMESİ

Hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesi, kısaca, yolsuzluk faaliyetlerin zamanında tespit eden ve caydırıcı idari ve adli cezaları içeren etkin bir yaptırım sisteminin kurulmasını ifade eder.

Bu amaçla, raporumuzun çeşitli bölümlerinde değinilen; bilgi edinme özgürlüğü, mali hesapların saydamlığı, açık ve saydam bütçe süreci, mali yönetim ve performans denetim sistemleri, Ombudsman ve yolsuzlukla mücadele birimi, yasama denetimi, zorlayıcı tedbirler, adli reform, özgür seçimler gibi olgu, kurum ve yapılanmalara ihtiyaç vardır. Bunlardan bazılarına ilişkin özet açıklamalara aşağıda yer verilmiştir:

Bilgi edinme özgürlüğü, devlette saydamlığa katkı sağladığı gibi, yönetim hizmetleriyle ilgili kurallar ve işlemler hakkında yurttaşların bilgi sahibi olmasını sağlar. Örneğin, Uganda’da bir aracın tescil edilmesi veya bir şirketin kurulması için gerekli olan mevzuatı, işlem aşamalarını ve ücretleri içeren bir metni, ilgili kamu birimlerin görünür bir yerine asmaktadır. Böylece, kamu görevlilerinin yurttaşlar tarafından oto kontrolünün yapılması mümkün olmakta ve küçük rüşvetler önlenmektedir.

Açık bütçe süreci, kamu harcamalarının ve gelirlerinin planlanması sürecinde yurttaşların katılımını sağladığı için, sorumluluk ilkesini geliştirmektedir. Örneğin Bolivya’da, El Salvador’da ve Paraguay’daki adem-i merkeziyetçilik programları yerel bütçe süreçlerine yurttaşların katılımını ve denetimini öngörmektedir.

Çağdaş mali yönetim ve denetim sistemleri, özellikle bilgisayar destekli yapısıyla saydamlığı artırmak ve kötü uygulamaları saptamak konusunda etkili olmaktadır. Mali yönetim sistemlerinin etkin olması için, ileri teknoloji kullanılmakta ve mali yazılımların üretilmesi, yüksek standartlara sahip muhasebe personeli ve denetçilerin yetiştirilmesi gibi faaliyetler sıklıkla söz konusu olmaktadır. Çağdaş mali yönetim sistemi uygulamalarından bazı örnekler, aşağıda yer almıştır:

- İş sahiplerine memurlara ve diğer ilgililere mükerrer ödeme yapılması gibi suiistimallerin ortaya çıkartılması amacıyla, mevcut bilgilerin bilgisayarlar aracılığıyla karşılaştırılması
- Kötü kullanılmaya elverişli faaliyetlerin kayıtlara yüklenmesi suretiyle bilgisayar destekli denetimlerin yapılması
- Yolsuzluğa açık olan alanlardaki olağan dışı sapmalara karşı otomatik uyarı mekanizmaları (örneğin, usulsüz krediler)
- Bütçe dışı harcamaların ortadan kaldırılması için, kamu fonlarının birleştirilmesi ve tek banka hesabının kullanılması

Zorlayıcı tedbirler kavramından, genellikle, yolsuzlukla mücadele yasaları anlaşılmalıdır. Bu yasalarda, yolsuzluğun tanımı, yolsuzluk eylemleri, el koyma ve zorallım

hükümleri, muhbir ve tanık koruma kuralları, gizliliğin sınırları, memur ve kamu görevlisi tanımları, mal bildirim kuralları, kamu görevlerinden ve ihalelerinden yasaklanma gibi hükümlere yer verilmektedir.

Bu raporun hazırlandığı tarihte, Viyana’da halen sürmekte olan “Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi” taslağı ad hoc komite çalışmaları sırasında, bazı ülkeler, “masumiyet” karinesini gündeme getirerek, yasa dışı zenginliği yönetimin ispat etmek zorunda olduğunu ileri sürmektedirler.

Ayrıca, örneğin, Almanya’da kamu görevlilerinin mal bildirim vermesi söz konusu değildir. Bu uygulama, özel hayata müdahale olarak kabul edilmektedir. Ancak Tayland ve Hong Kong gibi ülkelerde ise, suçlanan kamu görevlisinin ücretiyle uygun olmayan mal varlığının kaynaklarını kanıtlayamaması durumunda, yakın akrabaları da yasal olarak soruşturma kapsamına alınabilmektedir.

1.5. YURTTAŞIN DEVLETE OLAN GÜVENİNİN ARTIRILMASI

Yurttaşın devlete olan güveninin yeniden kazandırılmasının temel koşulu, devletin, yurttaşın ödediği vergiler karşısında hizmetlerinden yararlanan saygın bir “müşteri” olarak görmesidir. Bu anlayış, özellikle, kamu bürokrasisinin yurttasha yaklaşımı ile belirlenir. Yansız, verimli ve etkili çalışan, hesap verebilen ve yaptığı işlemler saydam olan bir bürokrasi, etkin, güvenilir ve saygın bir devletin de temelini oluşturur. Kamu kurumlarına güvenin yeniden sağlanması için dikkate alınması gerekli ilkeler ve bunların uygulanma şekli aşağıdaki şemada gösterilmiştir:

1.6. İNSAN ODAKLI MÜCADELE YÖNTEMLERİ

İnsan unsurundan soyutlanmış, insanın özgür gelişimini toplumculuğun karşıtıymış gibi algılayan ideolojik yaklaşımların iflas ettiği yakın geçmişte görülmüştür. Buna karşılık, insanın özgür gelişimini ve girişimciliğini tümüyle bireyin çıkarlarının en çoklaştırılması olarak gören, bireyin çıkarlarının toplumsal çıkarlarla dengelenmesi anlayışını reddeden yaklaşımların da günümüzde ciddi bir şekilde sorgulandığı bilinmektedir.

Erdem sıralamasının en başında bulunan “dürüstlük” kavramının tüm toplum tarafından aynı önemde anlaşılmasını sağlayacak örgün ve yaygın eğitim olanaklarından yararlanması yanı sıra; ehliyetin, liyakatin önemine ve gerekliliğine de mutlaka inanmalı ve kadrolara seçimde nesnel ölçütleri kullanmalıyız.

Yolsuzlukları yok etme girişimleri, insan davranışlarını bir bütün olarak ele alma esasına dayandırılmalıdır. Yasal ve idari tedbirler tek başına yeterli değildir. Bunun dışında ve öncelikle, yönetici sınıfın iliklerine kadar işlemiş tutarlı bir ahlak anlayışının mevcudiyeti gereklidir.

Yolsuzlukla mücadele için sosyal, ekonomik ve politik planlamalar gereklidir.

Yolsuzluk olgusunu oluşturan unsurların birinin veya birkaçının ya da tamamının, yolsuzluğa eğilimli insanlar olmaksızın tek başına yolsuzluk olgusunu doğurabilmesi mümkün değildir. Yolsuzlukların ortaya çıkabilmesinde insan faktörü, insanın ahlak ölçüleri sonuç tayin edici önem arz etmektedir.

Nihai planda, yolsuzluk olaylarına engel olmak, iş başındaki görevlilerin ahlaki donanımlarının son derece yüksek olmasıyla mümkündür. İyi insanlara iyi yasalar ve iyi yasalara iyi insanlar destek olmadıkça, yolsuzluklar devam edecektir. Ancak iyi kamu görevlileri olmasının yolu da eğitimden geçmektedir.

Bürokrasinin bazı işlev ve kararları, görelilik olarak, daha yüksek yolsuzluk riski içerir. Bu nitelikteki işlev ve kararlara ilişkin süreçler incelenerek, yolsuzluk olasılığını azaltacak düzenlemeler yapılması gerekir.

1.7. KAMU GÖREVLİLERİNİN MALİ DURUMLARININ İYİLEŞTİRİLMESİ VE ÜCRETLERDE ADALETİN SAĞLANMASI

Ülkemiz koşullarında yaşam standartlarına uygun ücret alamayan kamu görevlileri, sürekli olarak geçim sıkıntısından kurtulmanın yollarını aramaktadırlar. Bazı kamu görevlileri için bunun çözüm yolu, yolsuzluk yapmak şeklinde olabilir. Bunu önlemenin yolu ise, kamu görevlilerine en azından ortalama hayat standardı sağlayacak bir ücret verilmesidir.

Ayrıca, geniş anlamda ülkedeki gelir dağılımı dengesizliği, dar anlamda da kamu kesiminde çalışanlar arasındaki ücret dengesizliği de kamu görevlilerinin yolsuzluklara karışmasına neden olabilir. Ülkemizde, özellikle memurlar hem kendi aralarındaki ücret dengesizliği hem de işçiler ile memurlar arasındaki ücret dengesizliği ve geniş anlamda ülkedeki gelir dengesizliği nedenleriyle, yoğun bir psikolojik baskı altındadır. Yıllardan beri devam eden bu olumsuz süreç sonucunda, rüşvet ve yolsuzluklar neredeyse açıktan konuşulur hale gelmiştir.

Diğer yandan, kamu görevlilerinin mal bildirimlerinin dikkatli takibi ile yolsuzluklara karışanların tespiti de kamu görevlilerinin yolsuzluklara karışmasında caydırıcı olabilir.

Bugünkü uygulamada mal bildirimleri, işlem şeklinde bir belgenin doldurulmasından ibaret kalmaktadır.

1.8 KAMU GÖREVLİLERİ İÇİN MESLEKİ ETİK KURALLARI BELİRLENMESİ

Yönetimde görev ve sorumlulukları açık ve anlaşılır biçimde tanımlayan yasal düzenlemelerin yanında, kamu görevlilerinin tutum ve davranışlarını şekillendirecek etik kuralların oluşturulması ve bu kuralların mesleki toplumsallaşma sürecinde bireye aktarılması gereklidir. Kamu yönetiminin her sektörü için ayrı etik kuralları belirlenmeli ve bu kuralların uygulanmasını denetlemek için gerekli birimler oluşturulmalıdır.

Her sektör için belirlenecek mesleki ahlak ile kamu yöneticilerinin görevlerini yerine getirirken, kendilerini bağlı sayacakları yansızlık, tarafsızlık, kamu yararı, toplumsal eşitlik güvenilirlik, kararlılık, hukuka saygı, insana saygı, çalışkanlık, verimlilik, etkinlik gibi üst düzey etik standartlar belirlenir.

Bu şekilde belirlenecek ilkeler ile kamu görevlileri teknik sorumluluk yanında, etik sorumlulukları da belirlenmiş olacaktır. Ayrıca, etik uygulamaları ile kamu görevlilerine, “hizmet aşkı,” “mesleki vicdan” ve “kendi çıkarını toplum çıkarından üstün tutma” gibi değerlerin kazandırılmasına çalışılmalıdır. Kamu kurumlarımızda, içinde sürekli toplum yararına çalışan, kendisini devletin sahibi olarak gören, gözeten ve kendisini kamu hizmetine adanmış çok sayıda kamu görevlilerimiz bulunmaktadır. Uygulamaya konulacak mesleki etik ilkeleri, hem bu tür personelin sayısını artıracak, hem de kamu personelinin etik açıdan değerlendirilmesinde ödüllendirilmesinde kıstaslar sağlayacaktır.

Söz konusu değerler, “iyi yönetim”in temeli olup, aynı zamanda iyi bir kamu yöneticisinin sahip olması gereken özelliklerdir. Kamu görevlilerinin ahlaki standartlarını geliştirmeye yönelik olarak yapılacak çalışmalar; yasal düzenlemeler yapma, işleyişe egemen olan ilkeleri yeniden belirleme ve özel bir kamu biriminin oluşturulması olmak üzere üç alanda gerçekleştirilmelidir.

Nolan Komitesi Kamu Yaşamında Standart İlkeler

1. Bencil Olmama: Kamu makamını ellerinde tutanlar, kararları alırken sadece kamu yararını esas almalıdırlar.

2. Bütünlük: Kamu makamını ellerinde tutanlar, görevlerini yerine getirirken kendilerini etkileyebilecek kurum dışı bireylerin veya örgütlerin mali veya diğer yükümlülükleri altına girmemelidirler.

3. Nesnellik: Kamu makamını ellerinde tutanlar, kamusal atamaların yapılması ve sözleşmelerin onaylanması dahil olmak üzere, kamusal işlerini yerine getirirken tercihlerini liyakat esasına göre yapmalıdırlar.

4. Hesap verme: Kamu makamını ellerinde tutanlar, kendi kararları ve eylemlerinden dolayı kamuya hesap verirler ve uygun denetime tabi tutulurlar.

5. Açıklık: Kamu makamını ellerinde tutanlar, aldıkları tüm kararlar ve yaptıkları tüm işlerde mümkün olduğunca açık olmalıdırlar. Kararlarının nedenlerini açıklamalı ve (kendilerindeki) bilgiyi daha geniş kapsamlı kamu yararı gerektirdiğinde gizlemelidirler.

6. Onur: Kamu makamını ellerinde tutanlar, kamusal işleriyle ilgili özel çıkarları açıklama ve kamu yararını açıklanması konusunda ortaya çıkabilecek herhangi bir çıkar çatışmasını çözmek üzere gerekli adımları atmak görevine sahiptirler.

7. Liderlik: Kamu makamını ellerinde tutanlar, (toplumda) liderlik göstererek ve örnek olarak, yukarıda sayılan ilkeleri savunur ve desteklerler.

Açıklama: Atanma ve seçim yoluyla kamu makamlarını ellerinde tutanlara ilişkin yönetim standartlarının belirlenmesi ve bu konulardaki değişikliklerle yönelik tavsiyelerde bulunmak amacıyla, 25 Ekim 1994'te dönemin İngiliz Başbakanı John Major'ın emriyle İngiliz Parlamentosu'nda "Kamu Yaşamında Standartlar Komitesi" kurulmuştur. Bir süre "Nolan Komitesi" olarak adlandırılan komitenin görev alanı, 12 Kasım 1997'den sonra siyasi partilerin finansmanı ve bu konudaki değişikliklere yönelik önerileri de içerecek biçimde genişletilmiştir. <http://www.public-standards.gov.uk/>

1.9- SİVİL TOPLUM ÖRGÜTLERİNİN ETKİNLİĞİNİN ARTIRILMASI

Sivil toplum kuruluşları, vatandaş ile devlet arasında iletişim ve eşgüdümü sağlayan kuruluşlardır. Bu örgütler, toplulukları örgütleme, eğitim, toplum içindeki grupların ekonomik ve sosyal hayata katılımını sağlama, siyasi ve sosyal etkileşimini kolaylaştırma dayanışmayı artırma ve kültürleri besleme yoluyla "saydamlık," "hesap verebilirlik" ve "katılımcılık" ilkesinin gerçekleştirilmesine hizmet etmektedirler.

Bu şekilde, iyi yönetişimin gerçekleştirilmesine olan katkılarının yanı sıra, yolsuzluk konusunda kamu bilincini artırmak yolsuzlukla mücadeleye ilişkin eylem planları geliştirmek ve devlet faaliyetlerini izlemek suretiyle, yolsuzlukla mücadelede rol alabilirler.

Ülkemizin temiz bir toplum yapısına, saydam ve yolsuzluklardan arınmış bir kamu yönetimine kavuşturulmasında, siyasal yapılanmadaki çarpıklıkların etkisinin azaltılmasında, sivil toplum kuruluşlarının etkisi büyük olacaktır.

Özellikle, siyasal sistemin demokratik bir yapıya kavuşturulamadığı, siyasal partilerin yönetimlerin belli gruplarca ele geçirilmiş olduğu, bunun sonucunda yaratılan lider sultanının kırılmasının mümkün olamadığı ve bu durumun halkın özgür iradesini gerçekleştirilmesi için aşılması bir engel olduğu ülkemizde; sivil toplum kuruluşları, kamu yönetiminin sağlıklı işlemesine, yozlaşma ve yolsuzluklara karşı önemli katkılar sağlayabilir.

Kamu yöneticiliği mesleğine yönelik etik değer, kural ve standartların oluşturulmasında, devlet örgütlerinin yanında, dernek, vakıf, birlik gibi sivil toplum kuruluşları da etkili olabilir. Aynı zamanda, bu kuruluşlar üyeleri ya da vatandaşlardan gelen tepkilere göre, kamu görevlilerinin davranışlarını etik açıdan değerlendirerek, kamu yönetimi üzerinde etkide bulunabilirler.

Ancak sivil toplum kuruluşlarının bu şekilde etkide bulunabilmeleri ve ülkenin demokratik ve toplumsal yaşamına olumlu katkılar sağlayabilmeleri için, kendi yapılarının, yönetim biçimlerinin her türlü yozlaşmadan arınmış, saydam ve güvenilir olması, çıkar amaçlı değil, özveriye dayalı bir anlayışla gerçekleştirilmesi gerekir. Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği, TESEV, Yolsuzlukla Mücadele Derneği, Vatandaşın Vergisini Koruma Derneği, Devlet Denetim Elemanları Derneği, Türkiye Etik Değerler Merkezi ve Beyaz Nokta Vakfı gibi kuruluşlar, yaptıkları araştırmalar ile düzenledikleri konferans seminer ve benzeri faaliyetlerle yolsuzlukla mücadeleye katkıda bulunmaktadır.

2- YOLSUZLUKLARIN ORTAYA ÇIKARILMASI

2.1.YOLSUZLUKLA MÜCADELE İÇİN ETKİN KURUMSAL YAPILARIN OLUŞTURULMASI

Yolsuzlukları önlemenin temel koşullarının, hukukun üstünlüğü kavramının da unsurlarından olan saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun sağlanması olduğu kuşkusuzdur.

Bununla birlikte, özellikle, Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün yolsuzluk algılama endekslerinde alt sıralarda yer alan ülkelerde yolsuzlukla mücadele için çeşitli yetkilerle

donatılmış kurumsal yapıların oluşturulması zorunluluk haline gelmiştir. Yolsuzluğun dünya genelinde örgütlü bir suç haline gelmesi de bu zorunluluğu doğuran nedenler arasındadır.

Öyle ki, 2000-2002 yılları arasında sadece 16 yolsuzluk vakasının görüldüğü Danimarka'da dahi 8 alt birimden oluşan bir polis örgütü bulunmaktadır. Almanya'da, polis örgütü bünyesinde yolsuzluklar konusunda analitik ve stratejik araştırmalar da yapan bir birim görev yapmaktadır.

Yolsuzlukla mücadele alanındaki kurumsal yapıların en etkilileri, bağımsız yolsuzlukla mücadele birimleridir. Bu kuruluşların soruşturma, önleme, eğitim işlevleri ve etkili istihbarat birimleri mevcuttur. Avusturalya, Kore, Singapur, Slovenya ve Botswana yolsuzlukla mücadele birimleri bu konudaki başlıca ve en başarılı örneklerdir.

Bazı ülkelerde ise, parlamentolar bünyesinde yolsuzlukla mücadele işlevini üstlenmek üzere daimî komisyonlar kurulmaktadır. Bunlara, Malta'da Yolsuzlukla Mücadele Daimî Komisyonunu ve Litvanya Ekonomik Suçları Araştırma Parlamento Komisyonunu örnek olarak verebiliriz. Tanzanya'da da Dünya Bankasının önerisi ve desteği ile 1998 yılında parlamento bünyesinde bir Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu kurulmuştur.

Türkiye'de ise, birçok denetim kurumu ve birimi olmasına rağmen, doğrudan yolsuzluklarla mücadeleyi amaçlayan bir kurumsal yapı bulunmaktadır.

Bu nedenle, denetim birimlerinin ve süreçlerinin yeniden tanzimi, iyi yönetişimi sağlamada son derece etkili olduğu tüm ülkeler tarafından kabul edilen Ombudsman kurumu oluşturulması gibi önlemlerin yanı sıra, yolsuzluk sorunu ile doğrudan ilgilenecek bir birim oluşturulmasında yarar görülmektedir.

Ülkemizin örgüt iklimi, siyaset-bürokrasi ilişkileri ve özerkliğin "mutlak egemenlik" olarak algılanması olguları dikkate alındığında, ülkemiz açısından bu konudaki en doğru tercihin, TBMM bünyesinde kurulacak -soruşturma komisyonlarının yetkilerini de haiz- bir daimî komisyon olacağı düşünülmektedir.

Yolsuzluk komisyonları, yolsuzluk potansiyeli yüksek olan bazı kamu kuruluşlarını ve işlemlerini ya da belli yolsuzluk iddialarını araştırmak, soruşturmak, çözüm önerileri üretmek üzere, üyelikleri ve görev süreleri bu olaylarla sınırlı olan geçici alt komisyonlar kurabilmektedirler. Yasama meclislerince oluşturulan bu tür komisyonlara, yukarıda bazı örnekleri verilen hem gelişmiş hem de azgelişmiş ülkelerde rastlanmaktadır. Örneğin, Hindistan'da 1962 yılında kurulan "Yolsuzluğu Önleme Komitesi" (başkanının

soyadı ile anılan Santhanam Komitesi) ihalelerde ve çeşitli belge ve izinlerin verilmesinde, vergi alanlarında, güvenlik, eğitim ve sağlık hizmetlerinin yürütülmesinde, gümrüklerde ve yargı kuruluşlarında birçok yolsuzluğu açığa çıkarmıştır. Aynı şekilde, Filipinler’de kurulan Parlamento Komisyonun görevlendirdiği Yargıç Plana ve ekibi birçok yolsuzluk olayının ortaya çıkartılmasında önemli başarılar sağlamışlardır.

2.2.DENETİMLERİN ETKİNLİĞİNİN ARTIRILMASI

Hesap verme sorumluluğunun ve saydamlığın sağlanmasında en temel unsurlardan biri sağlıklı bir denetim sistemidir. Türkiye’de, denetim kuruluşları açısından tam bir karmaşa söz konusudur.

TBMM adına denetim iki başlı olarak Sayıştay ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yürütülmekte, bunun yanında birçok kamu kuruluşu Meclis adına yapılan denetimin dışında kalmaktadır. Esasen, yürütme erkine bağlı olan Yüksek Denetleme Kurulu’nun TBMM adına denetim yapması, sistemde yer alan önemli bir zaaf olarak görülmektedir. TBMM adına denetimin, yürütmeden bağımsız olarak ve tek elden yürütülmesi gereklidir. Bu amaçla, en uygun çözümün, Başbakanlık Yüksek Denetim Kurulunun Sayıştay çatısı altında birleştirilmesi olduğu düşünülmektedir. Aynı zamanda, Sayıştay’ın denetim alanı da kamusal niteliği olan tüm kuruluşları içerecek şekilde tanımlanmalıdır. Örneğin, Yeni Zelanda Kamu Denetimi Kanununda denetimin kapsamı “Genel Denetçi, tüm kamu kuruluşlarının denetçisidir” şeklinde basit ve kapsamlı bir ifade ile denetim alanı tanımlanmaktadır.

Yürütme erki içinde yer alan denetim birimlerinin yapılanmasında da ciddi sorunlar vardır. Önceki bölümlerde de belirtildiği gibi, bazı alanlarda değişik denetim birimleri tarafından üst üste denetimler gerçekleştirilirken, bir kısım alanlar tamamen denetim dışı kalabilmektedir.

Denetim birimleri arasında eşgüdüm sağlanarak, denetim programlarındaki uygunsuzluklar giderilmelidir. Özellikle, aynı tür denetim yapan kurumların, aynı kamu kurumlarının denetiminde yoğunlaşmalarından ziyade, daha fazla sayıda kurumun etkin bir şekilde denetlenmesine çalışılmalıdır.

Türkiye’de, halen tüm denetim kurumları ve birimleri yalnızca “düzenlilik denetimi” yapmaktadırlar. Halbuki, çağdaş ülkelerde “performans denetimi” uygulanmaktadır. Yapılacak performans denetimi ile kamu hizmetlerinin verimli, etkili ve tutumlu

gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin tespiti mümkün olacaktır. Bu şekilde yapılacak bir denetim yoluyla yolsuzlukların da önüne geçilmiş olacaktır.

Denetim işlevi de hemen hiç işlememektedir. Yapılan denetimlerde büyük ölçüde işlerin yasa ve kurallara uygun olup olmadığı (biçim) üzerinde durulmakta, ama verimlilik ve etkililik yönünden bir değerlendirme yapılmamaktadır. Bunun sonucu olarak, kamuya büyük zararlar veren davranışlar, çoğu kez sorumlu tutulamamaktadır. Böylece bu tür davranışlar tekrarlanabilmektedir.

Yazılan raporlar, incelenerek değerlendirilmedikçe anlamsız kalmaktadırlar. İşlerin daha önce saptanan amaçlara (plan ve program hedeflerine) uygun olup olmadığı araştırılarak, sapmalar üzerinde durulmamaktadır.

Uluslararası denetim standartları arasında yer alan “denetimin bağımsızlığı” ilkesi gerçekleştirilmelidir. Genellikle, denetim, kamu örgütünün başındaki amir adına yapıldığından, denetimin bağımsızlığı zedelenmektedir.

Denetim kurumlarınca yolsuzluk riski çok olan alanlar tespit edilmeli, denetimler bu alanlar üzerinde yoğunlaştırılmalı. Oransal olarak, gelir ve giderleri çok olan kurumların denetlenmesine ağırlık verilmelidir.

Türkiye’de yolsuzlukların yoğun olduğu diğer bir alan, KİT’ler ve fonlardır:

Bugüne kadar Sayıştay denetimi dışında tutulan KİT’lerin Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından meslekten olmayan görevlilerce, şekli sayılabilecek nitelikte denetlenmesi ile KİT komisyonunda siyasi amaçlı denetlenmeleri, etkin ve caydırıcı olmamıştır. Fonlar ise kuruluşlarında Sayıştay denetiminin dışında özellikle tutulmuş ve merkezi denetim kuruluşlarınca denetlenmemiştir.

Böylece genel bütçe içinde yer alan birçok bakanlık ve kurumdan çok daha fazla kamu fonu kullanan kurumlar, gerçek denetimin dışında tutulmuşlardır.

Türkiye’nin, “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” mantığı içinde, denetim alanını daraltıp, yolsuzluk alanını genişleten bir zihniyetle uzun yıllar yönetildiğini daha önce vurgulamıştık. Bu anlayışın sonuçları, bugün her alanda, umulmadık devlet dairelerinde yolsuzluk zincirleri biçiminde ortaya çıkıyor.

Genel bütçe dışında kamu fonu kullanan kurumların birer birer denetimden çıkarılmasıyla işlerin hızlı yürümesinin yanında yolsuzlukların da aynı hızda yürümesi ve büyümesine yol açtığı bir gerçek KİT’lerin ve fonların merkez denetim kuruluşlarından

kaçırılması ve bunun sağlanması amacıyla da yasayla denetim istisnaları getirilmesi, Türkiye’yi bir “yolsuzluk cenneti”ne dönüştürdü.

Denetim sistemimiz, genel olarak, durağan bir görünüme sahiptir. Dünyada sürekli gelişme gösteren denetim olgusunun, ülkemize yansması oldukça sınırlı düzeyde kalmıştır. Çağdaş gelişmelere ve yeniliklere kapalı kalmış olan denetim sistemimiz, kamu yönetimi önünde etkili olmaktan oldukça uzaktır.

Denetim sistemimizde bilgisayar teknolojisi yeterince kullanılmamakta, denetime yönelik çağdaş yöntem ve tekniklerden yararlanılmamakta, denetim kurumlarının çoğu geleneksel yöntemlerle denetimleri gerçekleştirmeye çalışmaktadırlar.

Kamu adına yapılan bütün gelir ve giderler, iç ve dış denetime tabi olacak şekilde gerçekleştirilmelidir. Çağdaş denetim anlayışında iç denetimden ve dış denetimden beklenen faydalar farklıdır ve her ikisi de gereklidir. Ülkemizde, Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK), Savunma Sanayi Müsteşarlığı gibi, kendi bünyesinde iç denetim birimi bile olmayan bazı kuruluşlar bulunmaktadır.

Bütün kamu kuruluş ve fonlarının hem iç denetim birimince hem de dış denetim birimince denetlenmesi sağlanmalıdır. Bu konuda, hiçbir kurum ya da kuruluşa ayrıcalık tanınamalıdır.

Türkiye’de denetim birimlerince gerçekleştirilen denetim şekli, esas olarak, “uygunluk denetimi”dir. Bu denetim şekliyle, yönetimin faaliyet ve işlemlerinin mevzuata uygun olup olmadığı denetlenmektedir.

Ancak çağdaş denetim anlayışında, faaliyet ve işlemlerin mevzuata uygun olup olmadığının kontrolü yeterli görülmemektedir. Kamuoyunun aydınlatılması açısından, kamusal kaynakların, kamu yararı yanında, çağdaş işletmecilik esaslarına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının da tespiti gereklidir.

Bu amaçla, kamu kaynaklarının “etkili, verimli ve tutumlu” kullanılıp kullanılmadığının tespitine yarayan, “performans denetimi” yaygınlaştırılmalıdır. Bu şekilde yapılacak denetimler ile hem halkın ödediği vergilerin “nasıl” kullanıldığı konusunda kamuoyu bilgilendirilmiş olacak, hem de kamu kaynaklarının kullanımından çeşitli şekilde çıkar sağlayanların önü kesilmiş olacaktır.

Türkiye’de, her denetim birimi, denetim planlamasını, diğer denetim birimlerinden bağımsız olarak kendisi gerçekleştirmektedir.

Diğer yandan, yapılan denetimler öncelikli ve riskli olanları dikkate alan stratejik plan ve programlara dayalı olarak yürütülmemektedir. Denetim alanlarının belirlenmesinde öncelikli ve riskli olanlara göre planlama yapılmadan denetim programlarının oluşturulması, yolsuzlukların ortaya çıkarılması ya da önlenmesi açısından, denetim etkinliğini yitirmesine yol açmaktadır.

Yukarıda belirtilen olumsuzlukların giderilebilmesi için, denetim birimleri arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlayacak ve yolsuzluk açısından riskli denetim alanlarını belirleyecek, ulusal düzeyde bir denetim örgütlenmesine ihtiyaç vardır. Bu amaçla, denetim konusunda ortak düzenlemeler yapmak, denetim standartlarını geliştirmek, denetim kuruluşları arasında iletişim ve eşgüdümü sağlamak, belli zamanlarda denetim şurası toplamak gibi görevleri yapmak üzere “Kamu Denetimi İstişare Kurulu” oluşturulması yönündeki görüşler uygulamaya geçirilebilir.

Denetimin yapısal sorunları yanında işleyişinde de önemli sorunlar ortaya çıkmaktadır. Denetimin etkinliği ile yakından ilgili olan bir konuda denetim sürecinin hızlandırılması ve denetimden sonuç alınmasıdır. Sayıştay dışındaki denetim birimlerinin çoğunda, raporların sonuçlandırılması, kurum amirinin ihtiyarındadır. Bu durum, yaptırımların uygulanmasında gecikmelerle ve çoğu zaman raporların işleme konulmaması ile kendini gösteren önemli bir sorundur. Diğer yandan, yargı ile sonuçlanmakta olan Sayıştay denetiminde ise, hem denetim ve yargılama çok gecikmekte hem de yargı kararları etkin bir şekilde uygulanmamaktadır. Örneğin, alt komisyon tarafından incelenen yabancı petrol şirketlerine ödenen kur farkı konusunda 1995 yılında yapılan ödemeler, Sayıştay tarafından yerinde ve sürekli inceleniyor olmasına rağmen, denetim ve yargılama süreci 2001 yılında tamamlanmış ve tazmin hükmü 2002 yılında kesinleşmiş ve bugüne kadar da hiçbir tahsilat yapılmamıştır.

Uygulanmakta olan denetim çalışmaları beklentileri karşılayacak ölçüde etkin değildir. Bunca denetim birimine rağmen, özellikle denetim birimlerinin yoğunlaşmış olduğu alanlarda bile yolsuzlukların önlenememesi bunun bir göstergesidir. Denetim sürecinin etkinleştirilebilmesi için aşağıdaki öneriler geliştirilmiştir:

- İşlemlere odaklanmış olan denetim yerine, iç kontroller üzerinde yoğunlaşan sistem tabanlı denetim anlayışına ağırlık verilmelidir.
- Kuruluşların yönetim sistemlerinin değerlendirilmesinin bir sonucu olarak, denetim faaliyetleri riskli alanlar üzerinde yoğunlaşmalıdır.

- Bu yaklaşım hem denetlenecek kuruluşların seçimi hem de denetlenen kuruluşun hangi faaliyetlerinin derinlemesine inceleneceğinin belirlenmesi sırasında göz önünde bulundurulmalıdır. Halen yürütülmekte olan düzenlilik denetimi yanında, performans denetimi uygulaması geliştirilmeli ve yaygınlaştırılmalıdır.
- Yolsuzlukla mücadele konusunda tüm denetim birimlerinin hassas olması gerekmektedir. Yolsuzlukların tespiti, denetçilerin eğitiminin zorunlu bir parçası olmalıdır.
- Denetimin hızlandırılması ve denetimden sonuç alınmasının sağlanması gereklidir. Bu amaçla, Sayıştayın yargılama işlevinin hızlı ve etkin işlemlerini sağlayacak bir düzenleme yapılması şarttır.

Ayrıca, Türkiye’de, denetim şekilciliği ön plana çıkardığından, katı uygulama örneklerine de tanık olunmakta ve yaptırımlar, özellikle, kamunun özel sektör üzerindeki denetimi alanında faaliyetlerin durdurulmasına kadar gidebilmektedir. Faaliyetin durdurulmasını sonucunu doğuran yaptırımların, aynı şartlardaki tüm taraflara eşit bir şekilde uygulanması, haksız rekabetin ortadan kaldırılması için zorunludur. Bu nedenle, devlet, özellikle ekonomik alanlardaki denetimini bütün piyasaya eşit ve aynı duyarlılıkta uygulayarak haksız rekabete yol açmamalıdır.

2.3.VATANDAŞLARIN YOLSUZLUKLARA KARŞI DUYARLILIĞININ ARTIRILMASI

Kamu işlemlerinin yapıldığı her yere polis, zabıta, müfettiş gibi bu işi kontrol edecek eleman görevlendirmek mümkün değildir. Kamu işlemlerinin yürütüldüğü süreçlerin her aşamasında kamuoyu vardır. Yolsuzluklara karşı kamuoyunda toplumsal bir kınama ve baskı ortamı oluşturulabilirse, kamu görevlilerinin yolsuzluk yapma eğilimleri azalacak, yolsuzluk yapanlar bile çeşitli biçimlerde uyarılacak ya da kınanacaktır.

Hiçbir ülke ve sosyal sistem yolsuzluklara karşı bağımsızlık kazanamaz. Bu konudaki hayati nokta yolsuzlukla nasıl savaşılacağı noktasıdır. Yolsuzlukla mücadele sadece adli kovuşturma yolu ile değil aynı zamanda kararlılıkla ve bütünüyle toplum tarafından dışlanma ile mümkündür. Yolsuzluğu toplum dışında bırakma konusunda genel bir konsensüs bulunmuyorsa ona karşı yapılan her eylem başarısızlığa mahkumdur. Bu konsensüsün sağlanması devlet yönetimini icra edenlerin yüksek sosyal değerlere sahip olmalarına ve toplumun genelinin yolsuzluğun toplumsal üreme zemininin kurutulması konusundaki eğitiminin sağlanmasına bağlıdır.

Siyasal sistemde, yasal otoritenin halk iradesi demek olduğu, otoriteyi kullananlarda bir bilinç olarak yerleşmeli, halk siyasal otoriteyi kendi iradesi olarak benimsemeli ve gerektiğinde yönlendirmelidir. Doğal olarak, bunun için gerekli demokratik mekanizmaların geliştirilmesi ihmal edilmemelidir.

Halk iradesine dayalı siyasal otorite karşısında, kamu yönetiminin özerkleşme yönündeki eğilim ve çabası frenlenmelidir. Özerklik, yalnızca kamu yönetiminin uzmanlığının gerektirdiği ölçüde kalmalıdır.

Otoritenin kaynağının halk olduğu bilinci, kamu yönetimine de yerleşmelidir. Kamu yöneticisi kendisini efendi konumunda değil, halkın hizmetinde görmelidir.

Basın ve medya özgürlüğünü de kapsayan ifade özgürlüğü konusunda halkı bilinçlendirmek çok önemlidir. Kamu görevlilerinin kötü uygulamalarından hoşnutsuz olan halkın televizyon, radyo ve gazete gibi iletişim medyası yoluyla seslerini duyurabilecekleri öğretilmelidir. Politikacılar, halkın temel hakkı olarak onlara daha fazla enformasyon vererek yolsuzlukla savaşabilirler.

Otoritenin kaynağının halk olduğu bilinci, kamu yönetimine de yerleşmelidir. Kamu yöneticisi kendisini efendi konumunda değil, halkın hizmetinde görmelidir. Basın ve medya özgürlüğünü de kapsayan ifade özgürlüğü konusunda halkı bilinçlendirmek çok önemlidir. Kamu görevlilerinin kötü uygulamalarından hoşnutsuz olan halkın televizyon, radyo ve gazete gibi iletişim medyası yoluyla seslerini duyurabilecekleri öğretilmelidir. Politikacılar, halkın temel hakkı olarak onlara daha fazla enformasyon vererek yolsuzlukla savaşabilirler.

Haklarını bilmeyen halklar kamu görevlilerinin kötü uygulamalarına özellikle maruz kalırlar. Bu bağlamda temel hakların kontrol boyutu olduğu kadar enformasyon boyutu da önemlidir.

Yolsuzluklara karşı yürütülecek kampanyalar ile kamuoyu bilinçlendirilebilir. Bu amaçla, basın ve kitle iletişim araçlarından yararlanılabilir. Yolsuzlukların ülkeye verdiği zararlar konusunda toplumun her kesimi eğitilmelidir. Bu konuda, ayrıca, okullarda, kamu kurumlarında hizmet içi eğitim programlarında seminerler, konferanslar ve benzeri etkinlikler düzenlenebilir. Unutulmamalıdır ki, yolsuzluklara karşı kamuoyu oluşturmanın temel şartı, vatandaşları eğitmekten ve yolsuzluk konusunda bilinçlendirmekten geçer.

Şu bir altın kural olarak bilinmelidir ki; hiçbir yolsuzluk, hiçbir eğrilik daha onun altındaki basit bir eğrilik tabanı olmaksızın ayakta duramaz. Belki yolsuzlukların altın kuralı da her yolsuzluk daha basit bir başka yolsuzluğun eğriliği üstünde yer alabilir. Hepimiz kendimize dönerek, “ben hangi eğriliklerle benim üstümdeki daha büyük eğriliklere taban inşa ediyorum” diye kendimize sormamızda yarar var.

Ebeveynler, din görevlileri ve toplumun diğer üyeleri, geleceğin kamu görevlileri oldukları için çocuklara etik ve sorumluluk aşılama katılmaları için basın ve diğer medya tarafından teşvik edilebilirler. (...)

Ebeveynler çocuklarına küçüklüklerinden itibaren ahlaki öğretmeliler. Toplumun bütün üyelerine ahlak ve sorumluluk aşılama pozitif bir ulusal karakter geliştirmeye yardımcı olur.

Sonuç olarak, yolsuzlukla mücadele, tüm bireylerin ve bütün toplumsal katmanların, bu arada devleti oluşturan erklerin topyekün katılımını ve katkısını gerektirir.

3. SUÇLULARIN CEZALANDIRILMASI ZARARLARIN TAZMİNİ

3.1. SUÇLULARIN CEZALANDIRILMASI, ZARARLARIN TAZMİNİ VE SUÇ GELİRLERİNİN MÜSADERESİNE İLİŞKİN ÖNLEMLER

3.1.1. ADALET HİZMETLERİNDE ETKİNLİK VE ÇABUKLUĞUN GERÇEKLEŞTİRİLMESİ

Ülkemizde yolsuzlukla mücadelede, öncelikli tedbirlerden biri adaletin kısa zamanda gerçekleşmesini sağlamaktır. Sorunlar bölümünde ortaya konulduğu gibi, mevcut durumda mahkemeler yavaş işlemekte, yargılamalar “makul süre”de sonuçlandırılmamakta, dolayısıyla adil yargılanma hakkı zedelenmektedir. Bu durum ise, yolsuzluk ve suiistimale zemin hazırladığı gibi, vatandaşın yargıya güvenini sarsmakta ve gelecekte devletimizin bu yönden Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinde giderek daha fazla mahkûm edilmesi ve tazminat ödemesi riskini beraberinde getirmektedir.

Bu nedenle, mahkemelerin hızlı, adil ve etkili bir biçimde iş görebilmeleri için gereken fiziki imkân, yetişmiş yardımcı personel, hâkim, cumhuriyet savcısı ve çağdaş donanım sağlanmalı ve iş yükü altında ezilmeleri mutlaka önlenmelidir.

Bu amaca ulaşmak için yapılması gerekenler, öneriler bölümünde “Yargı” başlığı altında ayrıca ifade edilmiştir.

3.1.2. YOLSUZLUKLA MÜCADELE VE KARA PARA AKLAMAYA KARŞI SUÇ POLİTİKASI OLUŞTURULMASI

3.1.2.1. KARA PARA AKLAMA SUÇUNUN KAPSAMININ GENİŞLETİLMESİ

Kara para aklayıcıların ekonomik ve teknolojik gelişmelere yönelik müthiş uyum yetenekleri, yeni imkânlar ve hukukî boşlukları lehlerine kullanma becerileri karşısında, kara para aklama karşıtı mekanizmaların da sürekli gözden geçirilme ve yenilenme ihtiyacı vardır.

Dolayısıyla, kara paranın aklanmasının önlenmesi ve cezalandırılmasına ilişkin bugünkü sistemimizin, uluslararası hukuk ve karşılaştırmalı hukuktaki düzenleme ve gelişmelerle, 4208 sayılı yasanın 6 yıllık uygulaması göz önüne alınarak gözden geçirilmesi yararlı olacaktır.

Yolsuzluklar ve kara para aklama ile mücadelenin günümüzdeki temel problemi, yolsuzluk ve aklama olaylarını saptama güçlüğü değildir. Sorun, adaletin önüne suçun delillerini getirmek, failleri tespit etmek ve mahkûm ettirmek hususlarında ortaya çıkmaktadır.

Kara para aklama suçunun tanımının genişletilmesi ve malî ve ekonomik suçlar alanında uzman savcılık ve mahkemeler oluşturulması, artık tüm çağdaş ülkelerde ortak kara para aklama ile mücadele stratejisinin başlıca halkalarını oluşturmaktadır.

Hukukumuzda kara para aklamanın önlenmesine ilişkin 4208 sayılı yasa, kazuistik sistemi benimseyerek öncül suçları saymaktadır.

Ekonomik suçlardan doğan muazzam gelirler, aklama işlemi için kaçınılmaz olarak “malî mühendis” (mali konularda uzman) aklayıcıların katkısını gerektirmektedir. 4208 sayılı yasa aklama faillerinin cezalandırılması konusunda, özellikle, iki engelle karşı karşıyadır. Birinci engel, aklanan fonların yasa dışı kaynağının kanıtlanmasının güçlüğü, diğeri ise, kara para aklayıcının akladığı kara paranın öncül suçlardan elde edildiğini bildiğinin kanıtlanması zorluğudur.

Bu çifte ispat gerekliliği, çok sayıda suç faaliyetinden elde edilen büyük miktarlarda fonlar söz konusu olduğu ya da kara para aklamaya yönelik malî dolaşımların temiz paranın plasmanı (değerlendirilmesi) için kullanılan yöntemlere benzediği ölçüde daha da zorlaşmaktadır. Zaten, kara paranın aklanmasının en büyük tehlikelerinden birisini yasal ve yasa dışı gelirlerin birbirine karışmasıdır.

Kara para aklama ile mücadele, aynı zamanda yolsuzluk ve örgütlü suçlarla mücadelenin en önemli tamamlayıcısı olup, emniyeti suiistimal suçu, insan ticareti ve göçmen kaçakçılığı (TCK 201 a ve b), bankalar kanunu ve sermaye piyasası kanunundaki suçlar başta olmak üzere Türk Ceza Kanunu ve özel kanunlardaki tüm yolsuzluk ve çıkar amaçlı suçlarının kara para aklama suçunun öncül suçları arasına alınması gerekmektedir.

3.1.2.2. MALİ SUÇLARI ARAŞTIRMA KURULU'NUN (MASAK) YENİDEN YAPILANDIRILMASI

Çeşitli ülkeler önleyici anlamda kara para aklama karştı mevzuatlarını oluştururken, mali kurumlara, genelde, iki tür bildirim yapma yükümlülüğü getirmektedir. Bunlardan birincisi, belli bir üst sınırın üzerindeki nakit işlemlerinin bildirilmesi; ikincisi ise, herhangi bir sınıra bağlı olmaksızın şüpheli işlemlerin bildirilmesidir. Ülkemizde, şüpheli işlem bildirim uygulaması yürürlükte olup, nakit işlem bildirimine ilişkin yetki mevzuatımızda yer almakla birlikte, bu yetki henüz kullanılmamıştır.

Kara para aklama ile mücadele ve şüpheli işlem bildirimlerini almak için oluşturulan malî istihbarat birimleri (Financial Intelligence Units, FIU) tüm dünyada büyük bir gelişme göstermiştir. Belirtmek gerekir ki, bu kuruluşların tamamı özellikle idarî nitelikte olanları(örneğin, Fransa'da TRACFIN ve ülkemizde MASAK) teknik anlamda istihbarat yapmak üzere yapılmış değildir.

Bu kuruluşlar polisiye (İngiltere'de NCIS, Avusturya'da Kara Para Aklama İşlemleri Bildirim Birimi, Norveç'te OKOKRIM), bağımsız idarî (Belçika'da CTIF, Hollanda'da MOT) ya da vesayete tâbi idarî (Fransa'da Maliye Bakanlığına bağlı TRACFIN; ABD'de FINCEN, Avusturya'da AUSTRAC, İspanya'da Merkez Bankasına bağlı SEBLAC, Yunanistan ve Türkiye Mali İstihbarat Birimleri) ve adli (Portekiz, Lüksemburg ve Danimarka'da Başsavcılık) nitelikte olabilirler.

İdarî nitelikte bir birim olsa bile, alınan şüpheli işlem bildiriminin derinleştirilmesinden sonra, kara para aklama karinesi ya da ciddi emaresi ortaya çıkması halinde dosya soruşturma için savcılığa iletileceğinden, amaç adlidir.

Cumhuriyet savcısı, Mali İstihbarat Birimi ile kolluğun koordinasyonunu sağlayacak olup, önemli bir role sahiptir. Fransa'da TRACFIN bünyesinde adli sistemle ilişkileri sağlamak ve kolaylaştırmak amacıyla, bir savcı ve kendi birimleri ile işbirliğini kolaylaştırma bakımından da birer polis ve jandarma ile hazine temsilcileri görev yapmaktadır.

Belçika Mali Bilgileri İşleme Merkezi (CITIF) uzmanları tarafından incelenen bildirimlerin adli makamlara iletilip ileilmeyeceğine üç hâkim-savcı ve üç maliye kökenli üyenin yer aldığı altı kişilik kurulca karar verilmektedir.

Halihazırda birimin başkanı Yargıtay savcısı kökenlidir. Birimde ayrıca üç polis temsilcisi ile bir gümrük temsilcisi anılan birimlerle bilgi alışverişini sağlama ve eşgüdüm amacıyla görev yapmaktadır.

Ülkemizde 4208 sayılı Kanun ile kurulan MASAK, kara paranın aklanmasının önlenmesine yönelik olarak; idari, düzenleyici, denetleyici işlevler verilmiş bir kamu kuruluşudur. Bu çerçevede, Kurul, mali istihbarat birimi işlevine haizdir ve kara paranın aklanmasının önlenmesine yönelik uluslararası idari yardımlarda başvuru birimidir.

Kara para aklamayla mücadelede şüpheli işlemlerin bildirim mekanizması merkezi bir öneme sahiptir.

Bu mekanizmanın etkinliğinin sağlanmasında Mali İstihbarat Biriminin yapısı, işleyişi ve yükümlü guruplarını eğitmesi ve bilinçlendirmesi önem kazanmaktadır. Bu bağlamda, idari nitelik taşıyan Mali İstihbarat Birimleri bünyesinde yargı ve kolluk temsilcilerinin de görev yapması, mücadelenin etkinliği için şart olan kurumlar ve disiplinler arası işbirliğinin sağlanmasının önemli bir aracıdır. Bu bakımdan MASAK'ın Belçika ya da Fransa örnekleri dikkate alınmak suretiyle yeniden yapılandırılması ivedi bir ihtiyaç olarak görülmektedir.

Kara para aklama karşıtı mevzuatın etkinliği, bir yandan Mali İstihbarat Birimi ile mali sektör, diğer yandan da ilgili adli makamlar, polisin değişik birimleri, mali kuruluşların denetim ve düzenleme kuruluşları arasında ve işbirliği yapabileceği yabancı makamlarla iyi bir işbirliğinden geçmektedir.

MASAK'ın çok disiplinli bir yapıya kavuşması bu yönden de yararlı olacaktır. MASAK şüpheli işlem bildirimlerinin analiz ve araştırması sonucu bir kara para aklama mekanizması keşfetmişse, paranın kaynağı belirlenememiş olsa bile dosyayı savcılığa iletmelidir. Çünkü, sadece kolluğun sahip olduğu yetkilerle yapılan suç soruşturması ile paranın "kara ya da ak" olduğu tespit edilebilir. Bu aşamada ne suçlular ne de aklayıcılar şüpheden yararlanmamalıdır.

Karşılaştırma, MASAK'ın aldığı şüpheli işlem bildirimlerinin sayısının yetersizliğini açık bir biçimde ortaya koymaktadır. Gerçekten, MASAK'a 17.2.1997-31.12.2002

arasındaki beş yıllık dönemde iletilen bildirim sayısı toplam 882'yken, Fransa'da bu rakam sadece 2001 yılında 3761, Belçika'da ise yılda ortalama 7500'dür.

3.1.3. ADLİ MAKAMLARIN UZMANLAŞTIRILMASI

Ülkemizde yargıda ekonomik ve malî suçlar alanında uzmanlaşma eksikliği, üzerinde önemle durulması gereken ivedi bir sorundur. Malî suçluluğun sosyal maliyetinin ölçülemeyecek boyutlarda ağır sonuçlara yol açtığı artık çok açık görülmektedir. Bir bankanın içinin boşaltılmasından elde edilen suç gelirleri milyar dolarlarla ifade edilmektedir. Halbuki, bin kadar ayrı büyük adı suçta bile böyle bir rakam söz konusu olmamaktadır.

Öncelikle, Türk Ceza Kanunu ve tüm özel kanunlar taranarak, büyük miktarda yolsuzluk ve suiistimallere yol açtığı, ya da yol açma potansiyeli taşıdığı belirlenecek fiillere ilişkin suçlar ekonomik ve mali suçlar olarak sınıflandırılmalıdır. Bu suçlarda müeyyideler caydırıcı hale getirilmeli, zamanaşımı süreleri soruşturulma ve kovuşturulmalarına yetecek kadar uzun tutulmalıdır.

Yasal metinleri uygulayacak olan yargı sisteminin genelde uluslararası nitelik taşıyan bu karmaşık suçları etkili bir şekilde cezalandırabilmesi için, ilk etapta büyük illerde bünyesinde malî uzmanların yer aldığı; insan, yer, araç gereç, teknolojik imkanlar yönünden eksikliği bulunmayan ve gerekirse birden fazla yargı çevresinde yetkili ekonomik ve mali suç savcılıkları oluşturulması gerekmektedir. Bunu, ileride mali ve ekonomik suçlar alanında uzmanlık mahkemeleri izlemelidir.

Yargıtay Başsavcılığı bünyesindeki masalardan birinin ve Yargıtay ceza dairelerinden birisinin münhasıran kara para aklama ve yolsuzlukla bağlantılı suçlar dahil, malî ve ekonomik suçlar ve çıkar amaçlı örgüt suçlarına bakması sağlanmalıdır. Söz konusu savcılık ve mahkemelerde çalışacak hâkim ve savcılarının mali hukuk ya da ekonomi alanında yüksek lisans eğitimi yapmış ya da sınırlı olarak sayılacak ekonomik ve mali suçlar hakkında araştırma ve yayını olanlar arasından seçilmesine özen gösterilmelidir. Yabancı dil bilen hâkimlerin yurtiçi ve dışında ekonomik, malî suçlar ile örgüt suçluluğuna ilişkin eğitim programlarına iştiraki sağlanmalıdır.

Bu tür suçlarla mücadele eden polislerin yeterli bir teknolojik donanıma sahip olması şarttır. Gerekirse, ABD'de olduğu gibi, 4208 ve 4422 sayılı kanunların müsadere ve mülkiyetin devlete intikaline ilişkin hükümlerine konu değerlerin bir kısmının, bu amaçla kullanılmasına ilişkin yasal değişiklik yapılmalıdır.

3.1.4. SUÇ GELİRLERİNİN ZAPT VE MÜSADERESİ

Suç faaliyetleri karşısında hiçbir şey suçluları kazançlarından, servetlerinden ve lojistik desteklerinden mahrum etmekten daha etkili olamaz. Bu husus, en fazla yolsuzluk, kara para aklama ve çıkar amaçlı örgüt suçları için geçerlidir.

Günümüzde, devletler, kara para aklama karşıtı ceza mevzuatlarına hapis ve para cezalarının yanı sıra, müsadere tedbirlerini de eklemişlerdir. Çoğunlukla, müsadere ihtiyarî biçimde öngörülmüş olup, gerekliliğini ceza mahkemeleri serbestçe takdir etmektedirler. Ancak Türk hukuku, mahkûmiyet halinde otomatik olarak karar verilen mecburî bir müsadere mekanizması öngörmektedir.

Diğer yandan, ülkelerin çoğu, Viyana Sözleşmesi (Madde 5/1) ve Strazburg Sözleşmesi tarafından öngörülen “değer müsaderesini” kabul etmişlerdir.

Genellikle değişik yerlere ve ülkelere yayılmış malvarlıklarının müsaderesinin zorluğunun bilincinde olan ülke mevzuatları, ceza mahkemelerine suçluların servetleri içinde bulunan suçlardan elde edilmiş kazançlara karşılık, malvarlığının müsaderesine imkân vermektedirler. 4208 sayılı yasanın 7 nci maddesi uyarınca hakim hapis cezası ve ağır para cezasına ek olarak, nemaları da dahil olmak üzere kara para kapsamındaki mal ve değerler ile bunların ele geçirilememesi halinde, bunlara tekabül eden mal varlığının müsaderesine de hükmeder.

İçinde bulunduğumuz elektronik çağda, muazzam tutarlar birkaç dakikada tüm dünyayı dolaşabilmektedir. Kara para, kolaylıkla yasal ticarî gelirlere elde edilen paraya karışabilir. Suç gelirleri alanındaki uluslararası cezaî iş birliği, adli ve polisiye birimlere etkili araçların sağlanmasını gerektirir. Mallar (hava araçları, gemiler, para vb.) birkaç gün, birkaç saat hatta birkaç dakikada bir ülkeden diğer ülkeye yer değiştirebildiği için, suçla mücadele eden makamların, gerekli tedbirleri alabilmeleri amacıyla hızlı biçimde hareket etmeleri önem taşımaktadır. Ayrıca, suç kaynaklı malvarlıkları çok ender olarak bir müsadere davasının açıldığı bir devlet ülkesinde bulunur. Gerçekten, suçlular müsadere alanındaki yasalardan, paralarını başka bir ülkeye transfer etmek suretiyle kolayca kurtulabilirler. Bu durumda, bu alanda uluslararası işbirliği kaçınılmaz hale gelmektedir.

Viyana, Strazburg ve Palermo Sözleşmeleri, yasadışı gelirlerin etkisizleştirilmesi alanında tam bir karşılıklı adli yardımlaşma mekanizması kurmuşlardır. Viyana Sözleşmesi, müsadere edilen malvarlığı üzerinde tasarruf yetkisini talepte bulunulan devlete vermektedir. Ancak devletlerin aralarında yapacakları bir anlaşmaya göre, müsadere

edilen malvarlıklarını aralarında paylaşmaları ve müsadere edilen malvarlığının ya da bir bölümünün uyuşturucu ve psikotrop maddelerin suiistimali ve kaçakçılığı alanında uzmanlaşmış kurumlara devrini ihtiyarına bırakmaktadır. Strazburg Sözleşmesinin 15 inci maddesine göre, “Talep edilen tarafça müsadere edilen malvarlığı, ilgili taraflar aksini kararlaştırmadıkça talep edilen tarafa ait olacaktır.”

Ülkemizin bugüne kadar Strasburg Sözleşmesini onaylamamış olması nedeniyle, taraf ülkelerde Türkiye’den kaçırılan yolsuzluk fiillerine ilişkin gelirlerinin müsadere ettirilmesi mümkün olmamaktadır. Konuya ilişkin yürürlükteki uluslararası sözleşmeler çerçevesinde yurt dışına kaçırılan yolsuzluk kazançları dahil suç gelirlerinin, kaynak ülkeye iadesi değil, talep eden ve talep edilen devletlerin aralarında yapacakları anlaşmaya göre paylaşılması mümkündür.

Türk hukukunda, sanık mahkûm olduğunda müsadere konusu mallar, Devlet Hazinesine intikal eder. Dolayısıyla, taraf olduğumuz uluslararası sözleşmelerde önerilen müsadere edilen malvarlıklarının başka ülkelerle paylaşımı için mevzuatımızda yasal değişiklik gerekmektedir.

Bu alanda, Viyana, Strazburg ve Palermo sözleşmelerinin gerekleri ve Paris Deklarasyonu göz önüne alınarak; Fransa ve Belçika gibi iç hukukumuzda suç gelirlerine el koyma ve müsadereye ilişkin yabancı kararların infazına ilişkin kuralları içerecek, “Suç Gelirlerinin Zapt ve Müsaderesi Alanında Uluslararası İşbirliği Kanunu” çıkarılması düşünülmelidir.

4208 sayılı yasadaki el koyma ve müsadere ile 4422 sayılı yasadaki el koyma ve mülkiyetin devlete geçmesine ilişkin hükümlerin etkin biçimde uygulanması bu konuda suçluları suç gelirlerinden yoksun bırakma konusunda önemli ölçüde etkili olacaktır. 4208 sayılı yasanın 9 ve 4422 sayılı yasanın 6 ncı maddesi hak ve alacaklara tedbir konulmasını düzenlemektedir. Ancak bu tedbire karar verilmesi durumunda, tedbir konulan mevduat ve diğer menkul değerler ile ticarî ve sınaî faaliyetlerin idaresi konusunda tarafların ekonomik anlamda mağdur edilmesine engel olacak ayrıntılı düzenlemelere ihtiyaç vardır.

3.1.5. İLGİLİ MEVZUATTA YAPILMASI GEREKEN DÜZENLEMELER

3.1.5.1. ÇIKAR AMAÇLI SUÇ ÖRGÜTLERİYLE MÜCADELE HAKKINDA 4422 SAYILI KANUN

4422 sayılı yasanın 16 ncı maddesinde Türk Ceza Kanunu'nun 313 ve 201 a ve b fıkraları ile 4208 sayılı yasaya yer verilmemesi nedeniyle, kanıtlar genel hükümlere, yani CMUK'na göre toplanmaktadır. Anılan yasaların 4422 sayılı yasanın 16 nci maddesi kapsamına alınması delil toplama yönünden önemli bir kolaylık sağlayacaktır.

Kanunun 1/1 maddesindeki “...teşebbüsün yönetimini ve denetimini ele geçirmek...” ibaresi kaynak İtalyan Ceza Kanunundaki gibi “yönetim veya kontrolünü” şeklinde düzenlenmelidir. Zira, yönetim ve denetim birbiriyle bağlantılı kavramlar olsa da birbirinden ayrı olarak da ortaya çıkabilir. Denetimde, yasa ve kurallara uygun olup olmamanın incelenmesi yapıldığından “kontrol” şeklindeki bir ifade daha açık ve belirgin bir ifade olacaktır.

Yine bu bağlamda, “...ruhsat işlemlerinde nüfuz ve denetim elde etmek de “nüfuz ve kontrol elde etmek” şeklinde düzenlenmelidir.

Uygulamadaki tereddütleri ortadan kaldırmak için, CMUK'na paralel olarak, yasanın 2/1 nci fıkrasındaki gizli tedbirlerin uygulanamayacağı kişi grupları ve bu tedbirlerin müdafiler yönünden uygulama alanı belirtilmelidir.

3.1.5.2. MEMURLAR VE DİĞER KAMU GÖREVLİLERİNİN YARGILANMASI HAKKINDA 4483 SAYILI KANUN'UN YÜRÜRLÜKTEN KALDIRILMASI

Eşitlik ilkesine aykırı olarak, memurların korunduğu izlenimini veren ve “ceza yargılama usulünün tekliği” evrensel ikesiyle de bağdaşmayan 2.12.1999 tarih ve 4483 sayılı “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun” yürürlükten kaldırılmalı; Anayasanın 129/son fıkrası bunu sağlayacak şekilde değiştirilmelidir.

3.1.5.3. KAMU GÖREVLERİNDEN AYRILANLARIN YAPAMAYACAKLARI İŞLERE DAİR KANUN

Kamu kuruluşlarında yolsuzluklara yol açan sebeplerden biri de, kamu personelinin, özellikle ekonomi alanında görev yapan kamu görevlilerinin bir bölümünün, yeterli tecrübe ve bilgi birikimini edindikten sonra, bu kazanımlarını daha çok kazanca dönüştürmek amacıyla özel sektöre transfer olmaları veya görevleri sonunda özel sektörde görev almaları oluşturmaktadır. Bu düşünce içinde olan kamu görevlileri, icra ettikleri kamu görevleri sırasında, özel sektörle yakın ilişkiler kurabilmektedirler. Zaman içinde bazı hallerde, bu özel sektör kuruluşlarının talep ve işlemlerinde, yetkilerin kötüye kullanıldığına ve menfaat sağlandığına tanık olunmaktadır.

Bu olumsuzlukları kısmen önlemek amacıyla, yasakları düzenleyen 2531 sayılı yasa 1981 yılında yürürlüğe konulmuştur. Bu kanunun 2 nci maddesinde yasak süresi ve suçun unsurları düzenlenmiştir. Bu maddede, suçun unsurları olarak, “hizmetinde buldukları daire, idare, kurum ve kuruluşlara karşı” işlenmesi kuralı da sayılmıştır. Bu unsur, uygulamada, bu suçun oluşmasını önemli ölçüde zorlaştırmaktadır. Çünkü, görevden ayrılan kamu görevlisinin bu şekilde görev aldığı anda suçun oluşabilmesi için, kişinin aldığı görev sebebiyle hizmetinde bulunduğu kamu idaresine karşı işlenmesi gerekmektedir. Bu durum, kanunun uygulama alanını daraltmakta, dolayısıyla kamu görevinden ayrılanların kamudaki faaliyet alanlarıyla ilgili olarak, özel sektörde rahatça görev almalarına olanak sağlamakta, kanunun amacını bertaraf edebilmektedir. Bu sebeple, anılan unsurun kanun metninden çıkarılarak, amacına uygun olarak kanunun uygulama alanının genişletilmesi, ayrıca ceza miktarının artırılması yerinde olacaktır.

Kanunda, görevden ayrılan kamu görevlileri için yasaklama ve ceza hükmü getirilmesine karşın, kanunun ikinci maddesi anlamında yasaklı dönem içinde anılan kişileri çalıştıran özel sektör görevlileri için bir yasaklama ve ceza hükmü getirilmediği görülmektedir. Kanunun daha etkin şekilde sonuç verebilmesi için, bu tür kişileri yasaklı dönemde çalıştıran kişi, kurum ve kuruluşların da cezalandırılması uygun olacaktır.

2531 sayılı kanunda, kamu görevinden ayrıldıktan sonra yapılacak işler açısından sınırlama getirilmekle birlikte, üst düzey görevlere bilgi ve becerilerinden yararlanmak üzere özel sektör çalışanları arasından yapılacak atamalarda, herhangi bir kural, kayıt ve sınırlama bulunmamaktadır. Bazen, uygulamada bu tür atamalar yapılmaktadır. Özel sektörden kamu görevlerine atananların, her ne kadar bu kişi, kuruluş ve gruplarla organik bağlarını kestikleri kabul edilse de bu kişi ve kuruluşların, atandıkları kamu idareleri nezdinde bulunabilecek talep ve işlemleriyle karşılaştıklarında nesnellikten uzaklaşabildikleri, menfaat karşılığı olmasa bile, kayırmacılık güdüsüyle yolsuz olarak adlandırılacak işlem ve kararlara imza atabildikleri bilinmektedir.

Bu alanda da yeni düzenlemelerin yapılmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

Bu şekilde göreve atananların, özel sektörde belli süre içinde görev aldıkları kişi, kurum, kuruluşların, atandıkları kamu idaresi nezdindeki talep, işlem ve kararlarında yetki kullanmasının, bu kişi ve kurumların anılan idare yanındaki iş takiplerinin, bu konuda astı olarak görev yapan yetkililere talimat vermesinin yasaklanması, uymaması halinde cezai müeyyideye bağlanması ve yaptığı görevden alınmasına dair düzenlemeler

yapılması yerinde olacaktır. Ayrıca, uygulamanın bir yönetmeliğe bağlanması da gerekli görülmektedir.

3.1.5.4. BANKALAR KANUNU'NDA YAPILMASI GEREKEN DEĞİŞİKLİKLER

Özellikle son yıllarda, ülke ekonomisi ile milli çıkarlara en fazla zarar veren alanların başında finans sektöründeki krizler gelmektedir. Bu krizlere etken olan nedenlerin birincisi, bankacılık alanında meydana gelen boyutları ve kapsamı büyük olan yolsuzluklardır.

Çeşitli usulsüz yöntemlerle üçüncü kişilere, bankaların büyük hâkim sermayedarlarına verilen krediler bankalara geri dönmemiş, bankaların mali bünyeleri zayıflamış, bunun sonucu bu tip bankalara devletçe el konulmak zorunda kalınmıştır.

Bankacılık kanununda ve diğer kanunlarda bu usulsüzlükleri yeterince tanımlayan düzenlemeler bulunmamaktadır. Bankacılık Kanunu'nda, olumsuz istihbarat raporlarına ve şirketin mali bünyesindeki zaafiyetlere rağmen verilen kredilerin de suç tanımına alınmasında fayda bulunmaktadır. Mevcut mevzuatta, bu usulle verilen kredilerin geri dönmemesi halinde TCK'nun 510 uncu maddesinde düzenlenen "emniyeti suiistimal" suçundan takibat yapılabilmektedir. Ancak bu unsur aranmadan da sadece önleyici olması için, kredi geri dönecek olsa bile usulsüz şekilde verilen kredilerin de müeyyideye bağlanması yerinde olacaktır.

Usulsüz kredi verilmesi yöntemlerinden biri, banka hâkim sermayedarı kişi ya da grupların kurdurduğu paravan şirketlere sahip oldukları bankalardan veya back to back (hortumlama) yöntemiyle muvazaa yaptıkları bankalardan kredi veyahutta değişik kaynak kullandırmaları, daha sonra çeşitli aşamalardan geçirilerek bu kaynak ve paraların banka hâkim sermayedarlarına aktarılmasıdır. Bu şirketlerin paravan olarak kurulduğu ve paraların banka sahiplerine aktarıldığı ispatlanabildiğinde eylemleri zimmet veya dolandırıcılık suçunu oluşturabilmektedir. Ancak çoğu zaman çok karmaşık ekonomik faaliyetler sonucu bu paralar banka sahiplerine intikal ettirildiğinden bu unsurları kanıtlamak yargılama aşamasında mümkün olmamakta, genellikle eylemler emniyeti suiistimal suçu kapsamında değerlendirilmektedir. Ancak bu suçun Ceza Kanunu'ndaki müeyyidesi, verilen milyonlarca dolar zararın karşılığında hafif kalmakta, sonuçta verilecek cezalar kamu vicdanını tatmin etmemektedir. Bu sebeple, bankacılık sektöründe işlenen TCK'nun 510 uncu maddesindeki bu tip suçlar açısından, cezaların tatminkar seviyede arttırılması uygun olacaktır.

BDDK, harcamaları ve bütçesi yönünden özel denetime tabi olmakla birlikte işlem ve kararları açısından yargı denetimi dışında herhangi bir teftiş ve denetime tabi bulunmamaktadır. Kuruma intikal eden, bankacılık sektörü ile ilgili mevzuata aykırılıkları düzenleyen murakıp raporları bu Kurul'da görüşülüp sonuca bağlanmaktadır. Bu görüşmelerde varılan kanaatlere göre, Bankalar Kanunu uyarınca, suç teşkil eden konuların Cumhuriyet savcılıklarına intikal ettirilmesi veya doğrudan Cumhuriyet savcılıklarına intikal eden soruşturmalarda soruşturma izni verilmesi BDDK'nun iznine bağlı bulunmaktadır. (Madde 24/1)

BDDK, bazen Cumhuriyet savcılıklarınca vaki başvurular üzerine veya kendisine intikal eden suç duyurularını çeşitli mülhazalarla izin vermemek suretiyle, yargı makamları tarafından soruşturulmasına engel olabilmektedir. Bu durum, yolsuzluklarla etkin mücadeleye mâni olabildiği gibi, idarenin yargının yetkisini kullanması sonucunu da doğurmaktadır. İzin vermemeye kararlarının, otomatik olarak, Danıştay denetimine tabi olması gerekmektedir.

Ayrıca, banka müfettişlerinin yeterli iş güvencelerine sahip olmamaları nedeniyle iç denetim işlevi uluslararası denetim standartlarından olan “bağımsızlık” ve “tarafsızlık” ilkelerine uygun olarak, yeterince yerine getirilememekte, mali bünyedeki zafiyetler gözden kaçabilmektedir. Bu nedenle, Bankalar Kanunu'nun 9/4 üncü maddesinde uygun değişiklikler yapma ihtiyacı vardır.

3.1.5.5. 1156 SAYILI KANUNA MUGAYİR TAHAKKUK VE TEDİYE MUA-MELATINI İHBAR EDENLERE İKRAMIYE İTASINA DAİR KANUN

Bu kanun, 25.06.1927 tarihinde yürürlüğe girmiş olup, kanuna aykırı şekilde Hazine zararına olarak ödenen veya ödeme emrine bağlanan usulsüz işlemleri ihbar edenlere ikramiye verilmesini düzenlemektedir. Bu kanun yeterince uygulanmamaktadır. Bu kanuna idarece işlerlik kazandırılması, yolsuzlukların ortaya çıkarılması ve önlenmesinde etkili olacaktır.

3.1.5.6. 3628 SAYILI MAL BİLDİRİMİNDE BULUNULMASI, RÜŞVET VE YOLSUZLUKLARLA MÜCADELE KANUNU

Mal bildirimini vermek zorunda olan geniş kesimler arasında; siyasi nitelikleri nedeniyle, “Her türlü seçimle iş başına gelen kamu görevlileri” ile “Siyasi Parti Genel Başkanları” sayıldığı halde, aynı siyasi nitelikleri gereği siyasi partilerin merkez yönetimleri ile il

ve ilçe örgütlerinde başkan ve üye olarak görev alanların kanun kapsamında olmamaları bir eksiklik olarak düşünülmektedir.

3628 sayılı Kanunun en önemli hükümlerinden birisi, son olarak verilen mal bildirimlerinin yetkili merci tarafından daha önceki bildirimler ile karşılaştırılması yükümlülüğüdür. Ancak bu yükümlülük içindeki inceleme görevinin, hangi ölçülere göre yapılacağına dair açıklayıcı düzenlemeler mevcut değildir.

Böyle bir düzenlemenin olmayışı, kanunun amaç ve ruhuna aykırı düşmektedir. Bununla birlikte, kanunun dördüncü maddesinde “haksız mal edinme” ara başlığı altında ilgilinin sosyal yaşantısı bakımından, geliriyle uygun olduğu kabul edilemeyecek harcamalar şeklinde ortaya çıkan artışların; bu kanunun uygulamasında haksız mal edinme sayılacağı belirtildiği halde, yönetmelikte, bu harcamanın nasıl tespit edileceği ve bu tespiti kimlerin yetkili olduğu hususunda da hükümler yoktur.

Kanunun üçüncü maddesi; kamu görevlilerinin genel anlamıyla “Türk uyuğunda” olmayan herhangi bir özel veya tüzel kişi veya kuruluştan aldıkları belli bir değerin üzerinde değere sahip hediyelerini kendi kurumlarına teslim etme zorunluluğunu getirdiği halde, Türk uyuğunda olan kişi ve kuruluşlardan kabul edilebilecek hediyeler ile ilgili bir düzenleme getirmemiştir.

Buna karşılık, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 29 uncu maddesiyle kamu görevlilerinin hediye kabul etmeleri tamamıyla yasaklanmıştır. Ancak bu yasaklamaya rağmen, kamu görevlilerinin iş sahiplerinden hediye kabul etmeleri, hatta yönetici konumundaki kamu görevlilerine çok yüksek değerleri bulan hediyeler getirilmesi neredeyse olağan hale gelmiş; bazı içtihat kararlarında bile, kabul edilen hediye değeri göre bunun rüşvet olup olmayacağı hususunda görüş belirtilmiştir. Bu durumlar göz önünde tutularak, ilgili maddenin yeniden düzenlenmesi ile uygun görülürse bu nevi alınacak hediyelerden belli bir değerin üzerinde olanların da kuruma teslim edilmesi yoluna gidilmelidir. Mal bildirimlerinin verilme zamanını belirleyen altıncı maddenin (d) bendi, mal varlığında önemli bir değişiklik olduğunda, mal bildiriminin bir ay içinde yenilenmesini şart koşmaktadır. İlgili yönetmelikte, mal varlığındaki bu önemli değişikliği, kendilerine aylık ödenenlerin net aylık tutarının, aylık ödenmeyenlerin ise genel idare hizmetlerinin birinci derece birinci kademesindeki şube müdürüne ödenen net aylığın beş katından fazla olan değişiklik şeklinde belirlenmiştir. Bununla birlikte, günümüz ekonomik koşullarında günden güne değer kaybeden tasarruflarını çeşitli şekillerde değerlendirmeye çalışan kamu görevlisinin bu değişiklikleri bir ay içinde bildirmesi

durumunda, belki de bir yıl içinde birkaç mal bildirimini verme zorunluluğu doğacaktır. Bu nedenle, bu sürenin makul bir hale getirilerek, yükümlünün zamanında mal beyanında bulunmamak gibi bir suçlamayla karşı karşıya kalması önlenmelidir. Ayrıca, bildirimlerin beş yılda bir yenilenmesi de kanımızca uzun bir dönemdir. Bu sürenin, orta ve üst yönetim kademelerinde görev yapanlar için iki yıla indirilmesi, bildirim formlarının önceki yıllar bildirimleri ile kıyaslamaları içerecek ve değişmelerin nedenlerini, artışlarının kaynaklarını gösteren bir yapıya kavuşturulması çok yararlı olacaktır. Mal bildirimlerinin üst görevlere atamalarda değerlendirilen, atama kararlarını etkileyen ve işlemin vazgeçilmez koşulu haline getirecek yasal düzenlemeler mutlaka yapılmalıdır.

Ayrıca, “Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun,” “Gümrük Kanunu” ve benzeri kanunlarda olduğu gibi bu kanunun uygulanmasında da, ihbarı doğru çıkan muhbire ikramiye verilmesi düşünülebilir. Yukarıda değinmeye çalıştığımız düzenlemeler yanında, “ihbar ikramiyesi” hususunda da mevcut kanuna bir ilave yapılması, yolsuzlukları önlemede etkin olabilecektir.

Kaynak Linki : <https://hukukbook.com/yolsuzlukla-mucadele-onlemleri-ve-yontemleri/>

