AVRUPA KONSEYİ YOLSUZLUĞA KARŞI DEVLETLER GRUBU

Strazburg, 28 Mart 2014

Greco RC-III (2013) 27E
İkinci Uygunluk Raporu

Üçüncü Değerlendirme Aşaması

Türkiye Hakkında
İkinci Uygunluk Raporu

"Suç Haline Getirme (ETS 173 ve 191, GPC 2)"

* * *

"Parti Finansmanında Şeffaflık"

GRECO'nun 63. Genel Kurul Toplantısında Kabul Edilmiştir

(Strazburg, 24-28 Mart 2014)

GRECO Secretariat
Council of Europe
www.coe.int/greco

F-67075 StrasbourgCedex
☎ +33 3 88 41 20 00
Fax +33 3 88 41 39 55

Directorate General I
Human Rights and Rule of Law
Information Society and Action
against Crime Directorate

I. GİRİŞ

1. İkinci Uygunluk Raporu, Türkiye Hakkında Üçüncü Aşama Değerlendirme Raporunda GRECO tarafından sunulan tavsiyelere ilişkin Uygunluk Raporunun kabulünden bu yana Türkiye makamları tarafından alınan daha ileri tedbirleri değerlendirir. Üçüncü Değerlendirme Aşamasının aşağıdaki iki ayrı temayı ele aldığı hatırlanmaktadır:

   - **Tema I – Suç haline getirme:** Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi'nin (ETS 173) 1a ve 1b, 2 ilâ 12, 15 ilâ 17. maddeleri ile 19. maddesinin 1. fıkrası, bu Sözleşmeye Ek Protokolün (ETS 191) 1 ilâ 6. maddeleri ve Rehber İlke 2 (yolsuzluğun suç haline getirilmesi).

   - **Tema II – Parti finansmanında şeffaflık:** Siyasi Partiler ve Seçim Kampanyalarındaki Yolsuzlukla Mücadelede Ortak Kurallar Hakkındaki Tavsiyenin [Rec(2003)4] 8, 11, 12, 13b, 14 ve 16. maddeleri ve -daha genel olarak- Rehber İlke 15 (siyasi partilerin ve seçim kampanyalarının finansmanı).

2. Üçüncü Aşama Değerlendirme Raporu, GRECO'nun 46'ncı Genel Kurul Toplantısında (26 Mart 2010 tarihinde) kabul edilmiş ve Türkiye'nin izin vermesinden sonra, 20 Nisan 2010 tarihinde kamunun erişimine sunulmuştur. [GRECO 3. Değerlendirme Raporu (2009) 5E, Tema I ve Tema II]. Müteakip Uygunluk Raporu (Greco RC-III (2012) 4E), GRECO'nun 54'üncü Genel Kurul Toplantısında (23 Mart 2012) kabul edilmiş ve Türkiye'nin izin vermesinden sonra, 2 Mayıs 2012 tarihinde kamunun erişimine sunulmuştur.

3. GRECO Usul Kuralları gereği Türk yetkili makamları, Uygunluk Raporuna göre kısmen yerine getirilen veya hiç yerine getirilmeyen 17 tavsiyeyi yerine getirmek üzere atılan adımlara ilişkin ek bilgiyi içeren İkinci Durum Raporunu sunmuştur. Durum Raporu 11 Ekim 2013 (Tema I) ve 15 Kasım 2013 (Tema II) tarihlerinde alınmış ve İkinci Uygunluk Raporuna temel teşkil etmiştir.

4. GRECO, uygunluk prosedürü Raportörlerini atamak üzere Bulgaristan ve Norveç'i seçmiştir. Tayin edilen Raportörler, Norveç adına Sn. Jens-Oscar NERGÅRD ve Bulgaristan adına Sn. Georgi RUPCHEV olmuştur. İkinci Uygunluk Raporunu hazırlama sürecinde Raportörlere GRECO sekretaryası tarafından yardım edilmiştir.

II. ANALİZ

Tema I: Suç Haline Getirme

5. Hatırlanacağı üzere GRECO, Değerlendirme Raporunda Tema I ile ilgili olarak Türkiye'ye sekiz tavsiye yöneltmiştir. Müteakip Uygunluk Raporunda GRECO tüm tavsiyelerin (i'den viii'e) kısmen yerine getirildiği sonucuna varmıştır.

6. Türk makamları, Uygunluk Raporunda dikkate alınan ve Raporun kabulü sırasında Meclis'e sunulmuş olan Türk Ceza Kanununu değiştirmeye yönelik yasa tasarısının, GRECO'nun yolsuzlukla ilgili yasa hükümlerine ilişkin değerlendirmesi göz önünde bulundurularak Meclis Adalet Komisyonu tarafından yeniden değiştirildiğini belirtmiştir. Değiştirilen yasa, Meclis tarafından 6352 sayılı Kanun olarak 2 Temmuz 2012 tarihinde kabul edilmiş ve 5 Temmuz 2012 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Tavsiye i.

7. *GRECO, (i) rüşvet suçlarının kapsamlı, tutarlı ve açık tanımlarını sağlamak ve (ii) (a) tarafların rüşvet üzerinde anlaşmaya varıp varmadıklarına bakılmaksızın rüşvet vaat, teklif ve talepleri, (b) görevi ihlal teşkil edip etmediğine ya da görevlinin yetki alanı kapsamına girip girmediğine bakılmaksızın kamu görevlisinin görevi sırasında yerine getirdiği veya getirmediği eylemlerin tamamını belirsizliğe mahal vermeyecek şekilde tespit etmek için mevcut ceza kanununu gözden geçirmeyi tavsiye etmiştir.*

8. GRECO, Uygunluk Raporuna göre, rüşvet suçlarının daha kapsamlı ve tutarlı tanımlarını öngören, TCK'nın 252. maddesine değişiklik getiren yasa tasarısının Meclis'e sunulduğunu hatırlamaktadır. Ancak, GRECO, yasa tasarısıyla rüşvet suçlarının karmaşık yapısına çözüm getirilmesinden ziyade durumun daha da güçleştirilmesinden kaygı duymaktaydı. Ayrıca, GRECO Değerlendirme Raporunda ifade ettiği tek taraflı rüşvet fiillerinin –yani (reddedilen) rüşvet teklifi, vaadi veya talebi– rüşvet anlaşmalarıyla aynı yaptırıma tabi olmadığına ilişkin endişelerini sürdürmüş ve cebrî nitelikteki rüşvet taleplerinde yalnız rüşvet alanın (ör., ilgili kamu görevlisi) irtikâp hükümleri uyarınca cezalandırılmasından kaygı duymuştu. Bu nedenle; i) yönünden, tavsiyenin kısmen yerine getirilmesi ve ii) yönünden, alınan tedbirlerin henüz mevzuatın kabulüyle sonuçlanmaması nedeniyle GRECO, tavsiyenin kısmen yerine getirildiği sonucuna varmıştı.

9. Yetkililer, şimdi bahsi geçen yasa tasarısında Uygunluk Raporunun kabulünün ardından ilave değişiklikler yapıldığını ve tasarının 5 Temmuz 2012 tarihinde kabul edildiğini rapor etmektedir. 252. maddenin rüşvet hükümleri tamamen yenilenmiştir ve aşağıdaki gibidir.

TCK Madde 252: Rüşvet

(1) Görevinin ifasıyla ilgili bir işi yapması veya yapmaması için, doğrudan veya aracılar vasıtasıyla, bir kamu görevlisine veya göstereceği bir başka kişiye menfaat sağlayan kişi, dört yıldan oniki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

(2) Görevinin ifasıyla ilgili bir işi yapması veya yapmaması için, doğrudan veya aracılar vasıtasıyla, kendisine veya göstereceği bir başka kişiye menfaat sağlayan kamu görevlisi de birinci fıkrada belirtilen ceza ile cezalandırılır.

(3) Rüşvet konusunda anlaşmaya varılması hâlinde,[1] suç tamamlanmış gibi cezaya hükmolunur.

(4) Kamu görevlisinin rüşvet talebinde bulunması ve fakat bunun kişi tarafından kabul edilmemesi ya da kişinin kamu görevlisine menfaat temini konusunda teklif veya vaatte bulunması ve fakat bunun kamu görevlisi tarafından kabul edilmemesi hâllerinde fail hakkında, birinci ve ikinci fıkra hükümlerine göre verilecek ceza yarı oranında indirilir.

(5) Rüşvet teklif veya talebinin karşı tarafa iletilmesi, rüşvet anlaşmasının sağlanması veya rüşvetin temini hususlarında aracılık eden kişi, kamu görevlisi sıfatını taşıyıp taşımadığına bakılmaksızın, müşterek fail olarak cezalandırılır.

(6) Rüşvet ilişkisinde dolaylı olarak kendisine menfaat sağlanan üçüncü kişi veya tüzel kişinin menfaati kabul eden yetkilisi, kamu görevlisi sıfatını taşıyıp taşımadığına bakılmaksızın, müşterek fail olarak cezalandırılır.

(7) Rüşvet alan veya talebinde bulunan ya da bu konuda anlaşmaya varan kişinin; yargı görevi

[1] Yetkililer, TCK 252. maddesinin farklı fıkralarında kullanılan "rüşvet" teriminin bu maddenin 1 ve 2. fıkralarında tanımlanan rüşvetin unsurlarına atıf olarak anlaşılması gerektiğini açıklamaktadır. Bu ifade, özellikle rüşvet fiilinin konusunun, görevlinin görevinin ifasıyla ilgili bir işi yapması veya yapmamasına yönelik herhangi bir haksız menfaat olduğunu ifade etmektedir.

yapan, hakem, bilirkişi, noter veya yeminli mali müşavir olması hâlinde, verilecek ceza üçte birden yarısına kadar artırılır.

(8) Bu madde hükümleri;

a) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları,
b) Kamu kurum veya kuruluşlarının ya da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının iştirakiyle kurulmuş şirketler,
c) Kamu kurum veya kuruluşlarının ya da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının bünyesinde faaliyet icra eden vakıflar,
ç) Kamu yararına çalışan dernekler,
d) Kooperatifler,
e) Halka açık anonim şirketler,

adına hareket eden kişilere, kamu görevlisi sıfatını taşıyıp taşımadıklarına bakılmaksızın, görevlerinin ifasıyla ilgili bir işin yapılması veya yapılmaması amacıyla doğrudan veya aracılar vasıtasıyla, menfaat[2] temin, teklif veya vaat edilmesi; bu kişiler tarafından talep veya kabul edilmesi; bunlara aracılık edilmesi; bu ilişki dolayısıyla bir başkasına menfaat temin edilmesi hâlinde de uygulanır.

(9) Bu madde hükümleri;

a) Yabancı bir devlette seçilmiş veya atanmış olan kamu görevlilerine,
b) Uluslararası veya uluslarüstü mahkemelerde ya da yabancı devlet mahkemelerinde görev yapan hakimlere, jüri üyelerine veya diğer görevlilere,
c) Uluslararası veya uluslarüstü parlamento üyelerine,
ç) Kamu kurumu ya da kamu işletmeleri de dahil olmak üzere, yabancı bir ülke için kamusal bir faaliyet yürüten kişilere,
d) Bir hukuki uyuşmazlığın çözümü amacıyla başvurulan tahkim usulü çerçevesinde görevlendirilen vatandaş veya yabancı hakemlere,
e) Uluslararası bir anlaşmaya dayalı olarak kurulan uluslararası veya uluslarüstü örgütlerin görevlilerine veya temsilcilerine,

görevlerinin ifasıyla ilgili bir işin yapılması veya yapılmaması ya da uluslararası ticarî işlemler nedeniyle bir işin veya haksız bir yararın elde edilmesi yahut muhafazası amacıyla[3]; doğrudan veya aracılar vasıtasıyla, menfaat temin, teklif veya vaat edilmesi ya da bunlar tarafından talep veya kabul edilmesi hâlinde de uygulanır.

(10) Dokuzuncu fıkra kapsamına giren rüşvet suçunun yurt dışında yabancı tarafından işlenmekle birlikte;

a) Türkiye'nin,
b) Türkiye'deki bir kamu kurumunun,
c) Türk kanunlarına göre kurulmuş bir özel hukuk tüzel kişisinin,
ç) Türk vatandaşının,

tarafı olduğu bir uyuşmazlık ya da bu kurum veya kişilerle ilgili bir işlemin yapılması veya yapılmaması için işlenmesi hâlinde, rüşvet veren, teklif veya vaat eden; rüşvet alan, talep eden, teklif veya vaadini kabul eden; bunlara aracılık eden; rüşvet ilişkisi dolayısıyla kendisine menfaat temin edilen kişiler hakkında, Türkiye'de bulundukları takdirde, resen soruşturma ve kovuşturma yapılır.

[2] TCK 252. madde, 8. fıkrasının orijinali burada "haksız bir yarar" kelimelerini içermemektedir, okumayı kolaylaştırmak amacıyla [İngilizce] tercümesine eklenmiştir.
[3] TCK 252. madde, 9. fıkrasının orijinali burada "görevlerinin ifası" kelimelerini içermemektedir, anlamayı kolaylaştırmak amacıyla [İngilizce] tercümesine eklenmiştir.

10. Tavsiyenin ilk bölümüne ilişkin olarak yetkililer, TCK'nın değiştirilen 252. maddesinin "rüşvet konusunda anlaşmaya varma" (3. fıkra), "rüşvet teklif, vaat ve talebi" (4. fıkra), özel sektörde rüşvet (8. fıkra) ve yabancı ve uluslararası kamu görevlilerine rüşvet"i (9. fıkra) kapsayacak şekilde genişletilen 1. fıkrasında (rüşvet verme şeklindeki aktif rüşvet) ve 2. fıkrasında (rüşvet alma şeklindeki pasif rüşvet) rüşvet suçlarının yeni tanımlarına yer verdiğini açıklamaktadır. Ayrıca TCK'nın 252. maddesi, aracılar ve menfaat sağlanan üçüncü kişilerin cezai sorumluluğuna (5 ve 6. fıkralar), nitelikli rüşvet fiillerine (7. fıkra) mahsus fıkralar yanında, 10. fıkrada yargı yetkisine ilişkin yeni kurallara yer vermektedir. Yetkililer, farklı rüşvet suçlarının –özellikle bir tarafta yerel görevlileri ve diğer tarafta yabancı ve uluslararası görevlileri kapsayan– uyumlu hale getirildiğini vurgulamaktadır.

11. Tavsiyenin ikinci bölümüne ilişkin olarak yetkililer, TCK'nın 252. maddesinin 4. fıkrasının, basit vaat, teklif veya talep şeklinde işlenen rüşvet suçlarının, teşebbüs hükümlerine artık atıf yapılmaması nedeniyle tamamlanmış suç hâline geldiğini ve açık şekilde cezalandırıldığını ifade etmişlerdir. 3. fıkrada düzenlenen tarafların rüşvet konusunda anlaşmaları, artık suçun unsurlarından biri olmayıp, rüşvet vaat veya teklifinin kabul edildiği; ancak rüşvetin henüz verilmediği durumları suç hâline getirmeyi amaçlayan, suçun özel bir şeklidir. Yetkililer, aktif rüşvet ile pasif rüşvetin farklı suçlar olduğunu ve bu suçlardan her birinin bağımsız olarak cezalandırılabilir olduklarını eklemektedir.

12. Ayrıca yetkililer, TCK'nın değiştirilen 252. maddesindeki rüşvet tanımının, kamu görevlisinin "görevinin gereklerine aykırılık" unsurunu artık zorunlu kılmadığını vurgulamaktadırlar. Bu unsur, "görevinin ifasıyla ilgili bir işin yapılması veya yapılmaması" kavramı ile değiştirilmiştir. Bir başka anlatımla; ilk olarak TCK'nın 252'nci maddesi, yetkisi kapsamına girip girmediğine bakılmaksızın bir kamu görevlisinin görevlerini yerine getirmesindeki tüm icrai ve ihmali eylemleri kapsar. İkinci olarak, TCK'nın 252. maddesinin sadece nitelikli rüşvete (görevin ihlalini kapsayan) uygulandığı; ancak basit rüşvet hallerine (görevin ihlal edilmediği) –TCK 125. Madde, 3 fıkra, (a) bendinde "hakaret" (basit aktif rüşvet) ve TCK 250. Maddede "irtikâp" veya TCK 257. madde, 3. fıkrada "görevi kötüye kullanma" (basit pasif rüşvet)– uygulanmadığı önceki durumun aksine TCK'nın 252. maddesi hem "basit" hem de "nitelikli" rüşvet olaylarını kapsamaktadır.[4]

13. GRECO, tavsiyenin gerekliliklerine uymak için tamamen revize edilen TCK 252. madde altındaki rüşvet suçu hakkında sağlanan bilgiyi kabul etmektedir. Halihazırda yürürlükte olan yeni düzenleme, Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi'nin 2 ve 3. maddeleri (7 ve 8. maddeler yanı sıra) kapsamında –sırf rüşvet teklifleri, vaatleri veya talepleri gibi tek taraflı fiiller dâhil– tüm farklı yolsuzluk eylem şekillerinin tamamlanmış rüşvet suçunu oluşturduğunu açıklığa kavuşturmaktadır. Önceki durumdan farklı olarak, tarafların rüşvet konusunda anlaşması artık gerekli olmadığı gibi, tek taraflı rüşvet fiillerini suç haline getirmek için teşebbüs hükümlerine veya "hakaret", "irtikap" veya " görevi kötüye kullanma" gibi diğer suçlara atıf yapılması dahi gerekli değildir. Buna ek olarak, yerel görevliler ile yabancı ve uluslararası görevlilerin rüşvetine ilişkin hükümler artık aynı sistematik yaklaşımı takip etmektedir. Değiştirilmiş haliyle TCK'nın 252. maddesinin, on fıkradan oluşması ve halen biraz karmaşık olmasına rağmen, şüphesiz yasal çerçeve, rüşvetin cezalandırılması için tavsiyenin birinci bölümünün gerektirdiği gibi daha kapsamlı, tutarlı ve açık hale getirilmiştir.

14. Ayrıca, değiştirilen hükümlerin; a) tarafların rüşvet konusunda anlaşmaya varıp varmadıklarına, b) görevlinin icrai ve ihmali davranışlarının, görevin ihlali olup olmadığına veya c) bunların görevlinin yetkisine girip girmediğine bakılmaksızın tüm yolsuzluk eylem şekillerini kapsadığı göz önünde

[4] Bunun sonucu olarak, görevinin gereklerini yerine getirme karşılığında kamu görevlisince mefaat sağlamayı düzenleyen TCK 257. madde, 3. fıkra ilga edilmiştir.

bulundurularak, GRECO tavsiyenin ikinci bölümünün gerekliliklerinin de yerine getirildiği görüşündedir. Bununla birlikte, GRECO Değerlendirme Raporunda ifade ettiği belirli rüşvet fiillerinin –yani (reddedilen) rüşvet teklif, vaat veya taleplerinin– rüşvet anlaşmalarıyla ve menfaatin rüşvet alana fiilen verildiği rüşvet olayları ile aynı yaptırıma tabi olmaması konusundaki endişelerini sürdürmektedir. Yetkililer, bu bağlamdaki konumlarını yeniden değerlendirmeye ve farklı rüşvet türleri için mevcut olan yaptırımları uyumlu hale getirmeye davet edilmektedir.

15. GRECO, tavsiye i'in tatmin edici şekilde yerine getirildiği sonucuna varır.

Tavsiye ii.

16. *GRECO rüşvet suçlarının, aracılar yoluyla işlenen rüşvet vakaları ile yararın görevlinin kendisi için değil de üçüncü taraf için sağlanmasının amaçlandığı durumları net olarak kapsayacak şekilde yorumlanmasının sağlanmasını tavsiye etmiştir.*

17. GRECO, Uygunluk Raporunda tavsiyenin kısmen yerine getirilmiş olduğu görüşünde olduğunu hatırlamaktadır. Genel rüşvet tanımının açıkça menfaat sağlanan üçüncü kişileri de kapsadığı yasa tasarısı sunulmuştu. Ancak yasa tasarısı, rüşvetin aracılar yoluyla dolaylı olarak işlenmesi halinde, rüşvet suçunu işlemek üzere aracıları kullanan kişilerin cezai sorumluluğuna değil, yalnızca aracıların kendi sorumluluğuna ilişkindi.

18. Yetkililer şimdi, TCK'nın 252. maddesinin 1. fıkrası (aktif rüşvet) ve 2. fıkrasındaki (pasif rüşvet) rüşvet suçunun yeni tanımının 1) "doğrudan veya aracılar yoluyla" ve 2) kamu görevlisinin kendisi "veya kamu görevlisinin göstereceği bir başka kişi" yararına işlenen rüşveti açıkça kapsayacak şekilde değiştirildiğini belirtmektedir (bakınız yukarıdaki dokuzuncu paragraf). Yetkililer, "kamu görevlisinin göstereceği" ifadesinin amacının, menfaat sağlanan üçüncü kişi ile rüşvet ilişkisi arasındaki gerekli bağlantıyı vurgulamak olduğunu açıklamaktadır. Ayrıca bu ifade, menfaat sağlanan üçüncü kişi açıkça veya zımni olarak belirtilebileceğinden, kamu görevlisinin bir başka kişi ile rüşvet ilişkisi nedeniyle üçüncü bir kişinin haksız bir menfaat temin edeceğine dair sadece bilgi sahibi olduğu durumları da kapsamaktadır.

19. GRECO, gözden geçirilmiş rüşvet hükümlerinin, rüşvet suçunun aracılar yoluyla dolaylı olarak işlenmesinin yanı sıra tavsiyenin gerektirdiği üzere menfaatin üçüncü kişiye yönelik olduğu durumları da açıkça içerdiğini kaydetmektedir. Menfaat sağlanan üçüncü kişilere ilişkin olarak GRECO, TCK'nın 252. maddesinin 1 ve 2. fıkralarında "kamu görevlisinin göstereceği bir başka kişiye" ifadesi kullanılırken, Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesinin 2 ve 3. maddelerinin daha genel bir şekilde "bir başkasına" atıfta bulunduğunu kaydetmektedir. Bu bağlamda GRECO, yetkililerin TCK'nın 252. maddesinde kullanılan ifadenin Sözleşmenin gereklilikleri doğrultusunda (Açıklayıcı Raporun 36. paragrafına göre "kamu görevlisinin bundan [yani menfaat sağlanan üçüncü kişiden] en azından bir noktada haberdar olması gerektiğini" akılda tutarak) kamu görevlisinin rüşvet ilişkisi nedeniyle üçüncü tarafın menfaat elde edeceği hakkında sadece bilgisinin olduğu durumları kapsamasını amaçladığı şeklindeki açıklamalarını kabul etmektedir. Daha fazla dikkat gerektirebilecek tek konu, ilgili hükümler, menfaat sağlanan üçüncü kişi kavramına açıkça değinmediğinden yabancı ve uluslararası görevlilerin rüşvetine ilişkindir (bakınız TCK'nın 252. maddesi, 9. fıkra). Bu bağlamda, yetkililer 252. maddenin 9. fıkrasındaki "bu madde hükümleri … de uygulanır" ifadesinin menfaat sağlanan üçüncü kişiler dahil olmak üzere yerel rüşvet hükümlerinin kapsadığı farklı unsurlara atıf olarak anlaşılması gerektiğini ileri sürmektedir. Ancak, 9. fıkranın kendisinin yabancı ve uluslararası görevlilerin rüşvetinin (suçun dolaylı işlenmesi gibi özel unsurlar dahil) tam bir tanımını içerdiği göz önünde bulundurularak,

yetkililer menfaat sağlanan üçüncü kişilerle ilgili tereddütleri ortadan kaldırmak için, bu meseleyi yeniden değerlendirmeye davet edilmektedir.

20. GRECO, tavsiye ii'nin tatmin edici şekilde yerine getirildiği sonucuna varır.

Tavsiye iii.

21. *GRECO uluslararası ticari faaliyetler dahilinde olsun ya da olmasın bütün yabancı kamu görevlilerinin yabancı kamu meclisleri üyelerinin, uluslararası kuruluş görevlilerinin, uluslararası parlamenter meclisleri üyelerinin, uluslararası mahkeme hakimleri ve görevlilerinin rüşvet verme ve aynı kişilerden rüşvet almasının, Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi'nin (ETS 173) 5, 6, 9, 10 ve 11. maddelerine göre açık olarak cezalandırılmasının sağlanmasını tavsiye etmiştir.*

22. GRECO, Uygunluk Raporuna göre tavsiyenin kısmen yerine getirilmiş olduğunu hatırlamaktadır. Tavsiyenin birçok önemli unsurunu dikkate alan TCK'nın 252. maddesinin değiştirilmesine ilişkin yasa tasarısı Meclis'e sunulmuştu. Ancak GRECO, teklif veya vaadin kabul edilmesinden bahsetmediği için yabancı ve uluslararası kamu görevlilerinin rüşvetine dair taslak hükmün tüm pasif rüşvet türlerini açıkça içermediğini kaydetmişti. Benzer şekilde, menfaat sağlanan üçüncü kişiler açıkça düzenlenmemişti. Ayrıca, taslağa göre yabancı ve uluslararası kamu görevlilerinin rüşveti "seçilmiş veya atanmış kişiler" ile sınırlı kalmıştı ve farklı bir sistematik yaklaşımı izlediklerinden yerel ve yabancı/uluslararası bağlamda rüşvet hükümleri uyumlu hale getirilmemişti.

23. Yetkililer şimdi, TCK'nın 252. maddesinin 9. fıkrasındaki yabancı ve uluslararası görevlilerin rüşvetine dair değiştirilen hükümlerde, yerel kamu görevlilerinin rüşvetine dair gözden geçirilmiş hükümlerin (bakınız yukarıdaki dokuzuncu paragraf) örnek alındığını belirtmektedir. Özellikle, reform öncesi durumun aksine, değiştirilen 9. fıkra pasif rüşveti kapsamaktadır ve uluslararası ticari faaliyetler kapsamında işlenen rüşvet fiilleriyle sınırlı değildir. Yetkililer, rüşvet anlaşmalarına ilişkin olan TCK'nın 252. maddesinin, 3. fıkra hükmünün, bu madde altındaki tüm rüşvet suçlarına uygulanabilmesi nedeniyle, hükümde açıkça belirtilmeyen bir teklif veya vaadin kabul edilmesini de kapsadığını eklemektedir.

24. Yetkililer ayrıca, TCK'nın 252. maddesinin, 9. fıkrasında kapsanan kişi kategorilerinin Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi'nin 5, 6, 9, 10 ve 11. maddelerinin gerekliliklerini daha açık şekilde yansıtmak üzere yeniden düzenlendiğini vurgulamaktadır. Daha kesin olarak, TCK'nın değiştirilen 252. maddesinin, 9. fıkrası a) yabancı bir Devlette seçilmiş veya atanmış olan kamu görevlilerini, b) uluslararası veya uluslararüstü mahkemelerde veya yabancı devlet mahkemelerinde görev yapan hâkimleri, jüri üyeleri veya diğer görevlileri, c) uluslararası veya uluslarüstü parlamento üyelerini, d) kamu kurum ya da kamu işletmeleri de dahil olmak üzere, yabancı bir ülke için kamusal bir faaliyet yürüten kişileri, e) bir hukuki uyuşmazlığın çözümü amacıyla başvurulan tahkim usulü çerçevesinde görevlendirilen vatandaş veya yabancı hakemleri, f) uluslararası bir anlaşmaya dayalı olarak kurulan uluslararası veya uluslarüstü örgütlerin görevlileri veya temsilcilerini kapsamaktadır. Yetkililer özellikle yeni hükmün –Uygunluk Raporunda endişelere neden olan önceki taslak hükümde olduğu üzere– sadece "seçilmiş veya atanmış" yabancı görevlilere (bakınız a bendi) değil, aynı zamanda "yabancı bir ülke için kamu faaliyeti yürüten kişilere" de (bakınız d bendi) uygulandığını vurgulamaktadır. Yetkililer, bu terimlerin, yabancı görevli tanımı ile TCK'nın 6. maddesi, 1(c) fıkrası anlamında yerel kamu görevlisi tanımını ("kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yolu ile ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi") uyumlu hale getirmek üzere seçildiğini açıklamaktadır.

25. GRECO, yabancı ve uluslararası kamu görevlisinin rüşvetine dair hükümdeki değişikliklerin, Uygunluk Raporundaki tavsiyenin ve GRECO'nun endişelerinin tüm ana unsurlarını göz önünde bulundurduğuna ilişkin sağlanan bilgiyi kaydetmektedir. GRECO, TCK'nın değiştirilen 252. maddesi, 9. fıkrasının Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi'nin 5, 6, 9, 10 ve 11. maddelerinin gerekliliklerine uygun olarak geniş yelpazede kişileri kapsadığı ve bu hükmün artık uluslararası ticari faaliyetler kapsamında işlenen aktif rüşvet fiilleriyle sınırlı olmadığı konusunda tatmin olmuştur.

26. GRECO, tavsiye iii'ün tatmin edici şekilde yerine getirildiği sonucuna varır.

Tavsiye iv.

27. *GRECO uluslararası ticari faaliyetlerin kapsamı içinde ya da dışındaki, yabancı jüri ve hakemlere rüşvet verilmesi ve rüşvet alınmasının Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi Ek Protokolünün (ETS 191) 4 ve 6. maddelerine göre açık olarak cezalandırılmasını ve söz konusu Protokolün en kısa sürede imzalanıp onaylanmasını sağlamayı tavsiye etmiştir.*

28. GRECO, tavsiyenin kısmen yerine getirildiği şeklinde değerlendirildiğini hatırlamaktadır. Uygunluk Raporunda hakemlerden açıkça olası rüşvet suçu failleri ("bir hukuki uyuşmazlığın çözümü amacıyla başvurulan tahkim usulü çerçevesinde görevlendirilen hakemler") olarak bahseden TCK'nın 252. maddesine dair taslak değişiklikler kaydedilmiş olmasına rağmen, GRECO hakemlere atfın aynı zamanda yabancı hakemleri de kapsamasının amaçlandığının belirtilmesi gerektiği görüşündeydi. Yabancı jüri üyelerine ilişkin olarak, gelişme rapor edilmemiştir. Son olarak, Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesine Ek Protokolün imzalanması ve onaylanmasına yönelik bir süreç başlatılmış ancak henüz tamamlanmamıştı.

29. Yetkililer şimdi, yabancı hakemlerin rüşvetinin, rüşvet hükümlerinin "bir hukuki uyuşmazlığın çözümü amacıyla başvurulan tahkim usulü çerçevesinde görevlendirilen ulusal ve yabancı hakemlere" (bakınız yukarıdaki dokuzuncu paragraf) uygulanabildiğinin TCK'nın değiştirilen 252. maddesi, 9(e) fıkrasında açıkça ele alındığını rapor etmektedir. Yabancı jüri üyelerine ilişkin olarak, yetkililer TCK'nın 252. maddesinin, 9 (e) fıkrasındaki "uluslararası veya uluslararüstü mahkemelerde veya yabancı devlet mahkemelerinde görev yapan hâkimler, jüri üyeleri veya diğer görevliler" hükmüne atıf yapmaktadır. Son olarak, yetkililer Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesine Ek Protokolün 12 Nisan 2012 tarihinde imzalandığını belirtmektedir. Yürürlüğe konulabilmesi için Ek Protokolün Meclis tarafından onaylanması gerekmektedir. Ek Protokolün onaylanmasına ilişkin yasa tasarısı 7 Şubat 2013 tarihinde Meclis Dış İşleri Komisyonunca kabul edilmiştir ve şu anda Genel Kurulun gündemindedir.

30. GRECO, TCK'nın 252. maddesindeki değişikliklerinin aktif ve pasif rüşvet suçlarının muhtemel konuları olarak yabancı hakemlere ve aynı zamanda "…yabancı devlet mahkemelerinde görev yapan jüri üyelerine" açıkça değindiğini kabul etmektedir. Ayrıca GRECO, Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesine Ek Protokolün imzalanmış olduğunu tanımakta ve planlandığı ve tavsiyenin gerektirdiği üzere onayının hızlı bir şekilde yürütülmesi için yetkilileri teşvik etmektedir.

31. GRECO, tavsiye iv'ün kısmen yerine getirilmiş olarak kaldığı sonucuna varır.

Tavsiye v.

32. *GRECO Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi'nin (ETS 173) 7 ve 8.maddelerine göre, özel sektör teşekküllerinde her görevde çalışan ya da bu teşekkülleri yöneten her kişiye uygulanabilir şekilde özel sektörde rüşvet almayı ve vermeyi cezalandırmayı tavsiye etmiştir.*

33. GRECO, Uygunluk Raporuna göre tavsiyenin kısmen yerine getirildiğini hatırlamaktadır. Özellikle özel sektör rüşvet suçlarının muhtemel faillerinin kapsamına ve bunların kamu sektörü rüşvet suçlarıyla uyumlu hale getirilmesine ilişkin tavsiyenin temelindeki bazı endişeleri ele alan özel sektör rüşveti hükmüne dair taslak yasa değişiklikleri sunulmuştu. Ancak, özellikle kapsanan - sadece belli belirsiz değiştirilen ve hala kamu katılımlı veya kamu yararına olan sınırlı sayıda teşekkülün tabi olduğu– teşekküllerin listesi ve uygulama alanını sınırlandıran "hukuki ilişkinin kurulması sırasında veya mevcut hukuki ilişki çerçevesinde" ifadesi gibi bazı önemli eksiklikler kalmıştı.

34. Yetkililer şimdi, GRECO tarafından özel sektör rüşvetine dair yasa tasarısındaki hükme ilişkin Uygunluk Raporunda ifade edilen endişelerin yasama sürecinde göz önünde bulundurulduğunu ve bunların şu anda yürürlükte olan ilave değişikliklere neden olduğunu belirtmektedir. Özellikle, TCK'nın değiştirilen 252. maddesinin, 8. fıkrasında (bakınız yukarıdaki dokuzuncu paragraf) – (yasal reformlardan önce kullanılan) "görevin ihlali yoluyla" ve (yasa tasarısında hala muhafaza edilen) uygulama alanını sınırlandıran "hukuki ilişkinin kurulması sırasında veya mevcut hukuki ilişki çerçevesinde" terimleri yerine– "görevinin ifasıyla ilgili bir işin yapılması veya yapılmaması amacıyla" terimleri kullanılmaktadır. Muhtemel faillerin kapsamına ilişkin olarak, –kamu görevlisi olup olmadıklarına bakılmaksızın belirlenen tüzel kişilerin adına hareket eden herhangi bir kişi dahil– yasa tasarısının kapsadığı değişiklikler şu anda yürürlüktedir. Yetkililer, reform öncesi durumun aksine, TCK'nın değiştirilen 252. maddesinin, 8. fıkrasında suçun dolaylı işlenmesi ("aracılar yoluyla") ve menfaat sağlanan üçüncü kişilerin dahil olduğu durumların ("bu ilişki yoluyla başka bir kişiye menfaat sağlama") yanı sıra yolsuzluk eylemlerinin farklı türlerinden[5] de açıkça bahsedildiğini eklemektedir.

35. GRECO, özel sektör rüşvetine dair yasa değişikliğinde, tavsiyeye ve GRECO'nun Uygunluk Raporunda ifade ettiği temel endişelere yönelik birçok unsurun göz önünde bulundurulduğunu gösteren bilgiyi kaydetmektedir. Bu unsurlar, özellikle, özel sektör rüşvet suçlarının muhtemel faillerinin kapsamına, bu suçların kamu sektörü rüşvet suçlarıyla uyumlu hale getirilmesine, "görev ihlali" ve "hukuki ilişkinin kurulması sırasında veya mevcut hukuki ilişki çerçevesinde" unsurlarının kaldırılmasına ve suçun dolaylı işlenmesi ile menfaat sağlanan üçüncü kişilere yönelik düzenleme yapılmasına ilişkindir.

36. GRECO, yetkililerin görüşüne göre, TCK'nın değiştirilen 252. maddesi, 8. fıkrasının Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi'nin 7 ve 8. maddeleriyle tam uyumlu olduğunu kaydetmektedir. Ancak, GRECO bu hükmün kapsadığı teşekkül listesinin yasa tasarısına kıyasla ilave değişikliğe uğramaması ve hala kamu katılımlı veya kamu yararına hareket eden sınırlı sayıda teşekkülden ibaret olması konusunda endişelidir. Bu nedenle, Sözleşme ile tam uyum sağlamak açısından özel sektör rüşvetine dair hükümde ek değişiklikler gerekecektir.

37. GRECO tavsiye v'in kısmen yerine getirilmiş olarak kaldığı sonucuna varır.

---

[5] Bu hükümde açıkça değinilmemiş olan teklif veya vaadin kabulüne ilişkin olarak yetkililer, rüşvet anlaşmasında atıfta bulunan TCK'nın 252. maddesi, 3. fıkrasının bu madde altındaki tüm rüşvet suçlarına uygulanabilir olması nedeniyle yine de fıkra kapsamında olduğunu belirtmektedir (yabancı ve uluslararası görevlilerin rüşvetine ilişkin aynı gerekçe için, bakınız yukarıda tavsiye iii).

Tavsiye vi.

38. *GRECO Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi'nin (ETS 173) 12. maddesine göre, nüfuz kullananın aldatıp aldatmamasına bakılmaksızın nüfuz ticaretinin cezalandırılmasını tavsiye etmiştir.*

39. GRECO, Uygunluk Raporuna göre bu tavsiyenin kısmen yerine getirildiğini hatırlamaktadır. Yasa tasarısında, nüfuz ticaretini özellikle suç haline getirmek için "Yetkili olmadığı bir iş için haksız yarar sağlama"ya dair TCK'nın değiştirilen 255. maddesine yer verilmekteydi. Özellikle, reform öncesi durumun aksine, TCK'nın 255. madde taslağı nüfuz sahibi tarafından aldatma gerekliliği olmaksızın herhangi bir kimse (sadece kamu görevlileri değil) tarafından kendi yararına veya üçüncü taraf yararına hem aktif hem de pasif nüfuz ticaretini ele almıştı. Ancak GRECO, taslak hükmün nüfuz ticaretinin tüm türlerini açıkça kapsamadığını –yani menfaat teklif, vaat veya taleplerinin, suçların aracılar yoluyla dolaylı işlenmesinin açıkça düzenlenmemiş olduğunu– ve "haksız bir işin gördürülmesi amacıyla" unsurunun Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesinin 2, 4, ila 6 ve 9 ila 11. maddelerinde değinilen herhangi bir kişinin karar vermesi üzerinde nüfuz kullanma kavramının eşdeğeri olup olmadığına ilişkin açıklamanın gerekli olduğunu kaydetmişti.

40. Yetkililer şimdi, GRECO tarafından nüfuz ticaretine dair yasa tasarısı hakkında Uygunluk Raporunda ifade edilen endişelerin yasama sürecinde göz önünde bulundurulduğunu ve bunların şu anda yürürlükte olan ilave değişikliklere neden olduğunu rapor etmektedir. Özellikle, TCK'nın değiştirilen 255. maddesi –menfaat teklifi, vaadi veya talebi (3. fıkra) ve teklif veya vaadin kabul edilmesi (2. fıkradaki "menfaat temini konusunda anlaşmaya varılması" unsuru yoluyla) dahil olmak üzere– tüm nüfuz ticareti türlerini ve suçların dolaylı işlenmesini ("aracılar yoluyla", bakınız 1. fıkra) kapsamaktadır. "Haksız bir işin gördürülmesi amacıyla" unsuruna ilişkin olarak yetkililer, bunun "yetkili kamu görevlisinin karar vermesi üzerinde uygunsuz etkide bulunmak amacıyla" şeklinde anlaşılması gerektiğini açıklamaktadır. Ayrıca, TCK'nın 255. maddesinin yeni 7. fıkrası nüfuz ticareti hükümlerinin aynı zamanda yabancı ve uluslararası görevliler (jüri üyeleri ve hakemler dahil) üzerinde nüfuz ticareti yapıldığı durumlara da uygulandığını açıkça ortaya koymaktadır. Nüfuz ticaretinin değişikliğe uğrayan hükümleri aşağıdaki gibidir.

TCK Madde 255: Nüfuz Ticareti

(1) Kamu görevlisi üzerinde nüfuz sahibi olduğundan bahisle, haksız bir işin gördürülmesi amacıyla girişimde bulunması için, doğrudan veya aracılar vasıtasıyla, kendisine veya bir başkasına menfaat temin eden kişi, iki yıldan beş yıla kadar hapis ve beşbin güne kadar adli para cezası ile cezalandırılır. Kişinin kamu görevlisi olması halinde, verilecek hapis cezası yarı oranında artırılır. İşinin gördürülmesi karşılığında veya gördürüleceği beklentisiyle menfaat sağlayan kişi ise, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

(2) Menfaat temini konusunda anlaşmaya varılması hâlinde dahi, suç tamamlanmış gibi cezaya hükmolunur.

(3) Birinci fıkrada belirtilen amaç doğrultusunda menfaat talebinde bulunulması ve fakat bunun kabul edilmemesi ya da menfaat teklif veya vaadinde bulunulması ve fakat bunun kabul edilmemesi hâllerinde, birinci fıkra hükmüne göre verilecek ceza yarı oranında indirilir.

(4) Nüfuz ticareti suçuna aracılık eden kişi, müşterek fail olarak, birinci fıkrada belirtilen ceza ile cezalandırılır.

(5) Nüfuz ticareti ilişkisinde dolaylı olarak kendisine menfaat sağlanan üçüncü gerçek kişi veya tüzel kişinin menfaati kabul eden yetkilileri, müşterek fail olarak, birinci fıkrada belirtilen ceza ile

cezalandırılır.

(6) İşin gördürülmesi amacıyla girişimde bulunmanın müstakil bir suç oluşturduğu hallerde kişiler ayrıca bu suç nedeniyle cezalandırılır.

(7) Bu madde hükümleri, 252 nci maddenin dokuzuncu fıkrasında sayılan kişiler üzerinde nüfuz ticareti yapılması hâlinde de uygulanır. Bu kişiler hakkında, Türkiye'de bulunmaları hâlinde, vatandaş veya yabancı olduklarına bakılmaksızın, resen soruşturma ve kovuşturma yapılır.

41. GRECO, Uygunluk Raporundaki değerlendirmesinin göz önünde bulundurulmuş ve bu temelde, değişik aktif ve pasif nüfuz ticareti hükümlerinin yürürlüğe girmiş olmasından memnuniyet duymaktadır. Özellikle, TCK'nın 255. maddesi hükümleri tüm muhtemel nüfuz ticareti türlerini kapsamakta, aracılar yoluyla suçların dolaylı işlenmesine açıkça değinmekte ve Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesinin 2, 4 ila 6 ve 9 ila 11. maddelerinde değinildiği üzere herhangi bir kişinin –yani, "kamu görevlisi"[6] teriminin kapsadığı yerel kamu görevlileri ve yerel kamu meclisi üyelerinin (1. fıkra) yanı sıra yabancı ve uluslararası görevlilerin (7. fıkra)– karar vermesi üzerindeki nüfuz ticaretini açıkça suç haline getirmektedir. Bununla birlikte, GRECO'nun belirli nüfuz ticareti fiillerinin – yani, (reddedilen) teklif, vaat ve taleplerin – anlaşmalar ve menfaatin fiilen verilmiş olduğu nüfuz ticareti olaylarının aynı yaptırımlara tabi olmadığı konusunda endişeleri vardır. Yetkililer, bu bağlamda durumlarını yeniden gözden geçirmeye ve mevcut yaptırımları değişik nüfuz ticareti türleriyle uyumlu hale getirmeye davet edilmektedir.

42. GRECO, tavsiye vi'nın tatmin edici şekilde yerine getirildiği sonucuna varmıştır.

Tavsiye vii.

43. *GRECO (i) "etkin pişmanlık" durumlarında kamu sektöründe rüşvet alma ve verme suçunu işleyenlere sağlanan cezadan otomatik olarak ve neredeyse tamamen muaf olma durumunu analiz etmeyi ve buna göre gözden geçirmeyi ve bu tür durumlarda rüşveti verene verdiği rüşvetin tazminini ortadan kaldırmayı; ve (ii) kanunu uygulayan uygulayıcılar dahil herkese ön soruşturmanın başlamasından sonra "etkin pişmanlık"ın kullanılması durumlarında cezadan muaf tutulmanın uygulanmadığını açıklamayı tavsiye etmiştir.*

44. GRECO, Uygunluk Raporunda tavsiyenin kısmen yerine getirilmiş olarak değerlendirildiğini hatırlamaktadır. Tavsiyenin temelindeki bazı endişeleri ele alan etkin pişmanlık hükümlerinin yasa değişiklikleri sunulmuştur. Özellikle, yasa tasarısına göre 1) etkin pişmanlık halinde rüşvetin rüşvet verene iadesinin kaldırılacağı ve 2) rüşvet fiilinin resmi makamlarca öğrenildiği durumlarda bu savunmanın kullanılamayacağı ve böylece etkin pişmanlığın soruşturmalar başladıktan sonra kullanıldığı durumlarda ceza muafiyeti verilemeyeceği açıkça ortaya konmuştu. Diğer taraftan, cezadan otomatik olarak –ve zorunlu olarak tamamen– muafiyet yalnızca Adalet Bakanlığı bünyesindeki çalışma grubu tarafından analiz edilmiş, fakat tavsiyenin gerektirdiği şekilde revize edilmemişti.

45. Yetkililer şimdi, etkin pişmanlıkla ilgili hükümlere ilişkin yukarıda bahsi geçen yasa tasarısının kabul edildiğini ve yürürlüğe girdiğini belirtmektedir. Savunmanın otomatik niteliğine ilişkin olarak yetkililer, bu sorunun Adalet Bakanlığı bünyesindeki çalışma grubu tarafından derinlemesine yeniden analiz edildiğini rapor etmektedir. Çalışma grubu üyeleri, mevcut hükümlerin ceza almayacaklarını bilen kişilerin işlenen suçları yetkililere bildirmelerini teşvik ettiğine[7] ve bu

[6] GRECO'nun Türkiye Hakkında Üçüncü Aşama Değerlendirme Raporu, belge Greco Eval III Rep (2009) 5E, Tema I, paragraf 66.

[7] Adalet Bakanlığı Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü tarafından sağlanan istatistikî verilere göre, etkin pişmanlık hükümleri (TCK, 254. madde, 1-3. fıkralar) mahkemeler tarafından 2009 ila 2012 yılları arasında farklı ceza davalarında 182

bağlamdaki herhangi bir değişikliğin yolsuzlukla mücadeleye zarar vereceğine dair tutumlarını sürdürmüşlerdir. TCK'nın değiştirilen 254. maddesi hükmü aşağıdaki gibidir.

TCK Madde 254: Etkin Pişmanlık

(1) Rüşvet alan kişinin, durum resmî makamlarca öğrenilmeden önce, rüşvet konusu şeyi soruşturmaya yetkili makamlara aynen teslim etmesi hâlinde, hakkında rüşvet suçundan dolayı cezaya hükmolunmaz. Rüşvet alma konusunda başkasıyla anlaşan kamu görevlisinin durum resmî makamlarca öğrenilmeden önce durumu yetkili makamlara haber vermesi hâlinde de hakkında bu suçtan dolayı cezaya hükmolunmaz.

(2) Rüşvet veren veya bu konuda kamu görevlisiyle anlaşmaya varan kişinin, durum resmî makamlarca öğrenilmeden önce, pişmanlık duyarak durumdan yetkili makamları haberdar etmesi hâlinde, hakkında rüşvet suçundan dolayı cezaya hükmolunmaz.

(3) Rüşvet suçuna iştirak eden diğer kişilerin, durum resmî makamlarca öğrenilmeden önce, pişmanlık duyarak durumdan yetkili makamları haberdar etmesi hâlinde, hakkında bu suçtan dolayı cezaya hükmolunmaz.

(4) Bu madde hükümleri, yabancı kamu görevlilerine rüşvet veren kişilere uygulanmaz.

46. GRECO, rüşvetin rüşvet verene iadesini kaldıran ve rüşvet fiilinin resmi makamlarca öğrenildiği durumlarda bu savunmanın kullanılamamasını öngören (böylece etkin pişmanlığın soruşturmalar başladıktan sonra kullanıldığı durumlarda ceza muafiyeti verilemeyeceğini açıkça ortaya koyan) etkin pişmanlık hükümlerinin değişikliklerinin kabulünü ve yürürlüğe girmesini tanımaktadır. Ancak GRECO, bu savunmanın otomatik –ve zorunlu olarak tamamen– niteliğinde daha fazla değişiklik yapılmaması ve yabancı kamu görevlilerinin rüşveti için kabul edilen farklı yaklaşımın (savunma hükmünden hariç tutulma) ulusal görevliler açısından takip edilmemiş olmasından oldukça üzüntü duymaktadır. GRECO durumun Adalet Bakanlığı bünyesindeki çalışma grubu tarafından yeniden analiz edildiğini ve grubun savunmanın bu haliyle yolsuzlukla mücadelede etkin bir araç olduğunu değerlendirmiş olduğunu kaydetmiş olsa da, GRECO, Değerlendirme Raporunda açıklandığı üzere, bu savunmanın otomatik niteliğinin özündeki suiistimal riski konusundaki ciddi endişesini sürdürmektedir. GRECO, yetkilileri bu konuyu aktif bir şekilde değerlendirmeye devam etmeye ve tavsiye edildiği gibi ek korumalar öngörmeye teşvik etmektedir.

47. GRECO tavsiye vii'nin kısmen yerine getirilmiş olarak kaldığı sonucuna varır.

Tavsiye viii.

48. *GRECO (i) vatandaş olmayanlar tarafından işlenen ancak, aynı zamanda, Türk vatandaşı olan Türk kamu görevlilerinin veya Türk meclisleri üyelerinin dahil olduğu yolsuzluk suçları fiillerinin kovuşturulmasının Adalet Bakanının talebi üzerine yapılabileceği (TCK'nın 12. maddesi, 1. fıkra) şartının kaldırılmasını; ve (ii) yurt dışında yabancılar tarafından işlenen fakat, aynı zamanda, Türk vatandaşı olan uluslararası organizasyonların görevlilerini, uluslararası parlamenter meclisleri üyelerini ve uluslararası mahkemelerin hakimleri ve savcılarını içeren yolsuzluk suçları üzerinde yargı yetkisi tesis edilmesini tavsiye etmiştir.*

---

defa uygulanmıştır. Ayrıca, soruşturma aşamasında, aynı hükümlere dayanarak Cumhuriyet savcıları tarafından 552 adet kovuşturma yapılmasına yer olmadığına dair karar verilmişir.

49. GRECO, Uygunluk Raporuna göre tavsiyenin kısmen yerine getirildiğini hatırlamaktadır. TCK'nın 252. maddesine ilişkin yasa tasarısının 8. fıkrası –yurt dışında yabancılar tarafından işlenen ancak Türk vatandaşlarını içeren belirli rüşvet fiillerini kovuşturmadan önce Adalet Bakanının talepte bulunması şartının kaldırılmasına (tavsiyenin birinci bölümü) ve belirli rüşvet fiilleri üzerinde yargı yetkisi kurulmasına (tavsiyenin ikinci bölümü) ilişkin– tavsiyeyle kısmen uyumlu görünen yargı yetkisine ilişkin kurallar içermekteydi. Bununla birlikte, GRECO, taslak 8. fıkradaki yeni kuralların yalnız yabancı ve uluslararası görevlilerin rüşvetine ilişkin olarak uygulanacağını (taslak 7. fıkra kapsamında) ancak tüm yolsuzluk suçlarına ilişkin olan tavsiyenin gerektirdiği şekilde, ulusal kamu görevlilerinin rüşveti veya nüfuz ticaretine uygulanmayacağını kaydetmişti.

50. Yetkililer şimdi, GRECO tarafından TCK'nın 252. maddesine ilişkin yasa tasarısı hakkında Uygunluk Raporunda ifade edilen endişelerin yasama sürecinde göz önünde bulundurulduğunu rapor etmektedir. Reformun ardından, yargı yetkisine ilişkin kurallar şimdi aynı maddenin 9. fıkrasında tanımlanan suçun (ör. yabancı ve uluslararası görevlilerin rüşveti) yurt dışında bir yabancı tarafından, diğerlerinin yanı sıra, bir Türk vatandaşının taraf olduğu bir uyuşmazlıkla ilgili olarak, veya bir Türk vatandaşına ilişkin bir işlem veya uyuşmazlığın yerine getirilmesi ya da getirilmemesi için işlenmesi halinde rüşvet veren ve alanlar hakkında re'sen soruşturma ve kovuşturma başlatılmasını sağlayan TCK'nın 252. maddesine yeni eklenen10. fıkrada (bakınız yukarıdaki 9. paragraf) düzenlenmiştir. (bakınız tavsiye i'de bu hükmün metni).

51. Daha özel olarak, yetkililer tavsiyenin birinci bölümüyle ilgili olarak TCK'nın 252. maddesinin yeni 10. fıkrası hükmü uyarınca yurt dışında yabancı tarafından işlenmiş ancak Türk vatandaşlarını ilgilendiren rüşvet fiillerinin soruşturulması için artık Adalet Bakanının talebine gerek olmadığını ve soruşturmanın re'sen başlatıldığını açıklamaktadır. Yargı yetkisine ilişkin yeni kural sadece yabancı ve uluslararası görevlilerin rüşvetine (TCK'nın 252.maddesi, 9. fıkra kapsamında) değil, aynı zamanda bu suçlara katılan ve yabancı bir Devlette veya uluslararası bir kuruluşta görev yapan Türk vatandaşlarının fiillerine de uygulandığından tavsiyenin bu bölümünün gerekliliklerinin karşılandığı görüşündedirler. Tavsiyenin ikinci bölümüyle ilişkili olarak yetkililer, TCK'nın 252. maddesinin10. fıkrasının yurt dışında yabancılar tarafından işlenen ancak –genel yargı yetkisine ilişkin kurallarda olduğu üzere suçun Türkiye'nin aleyhine işlenmiş olması gerekliliği (bakınız TCK'nın 12. maddesi 1. fıkra) olmaksızın aynı zamanda yabancı veya uluslararası görevliler dahil– Türk vatandaşlarını ilgilendiren rüşvet suçlarını içerdiğini vurgulamaktadırlar.

52. GRECO, TCK'nın 252. maddesinin yeni 10. fıkrasındaki yabancı ve uluslararası görevlilerin rüşvet fiillerine uygulanabilen belirli yargı yetkisine ilişkin kuralların kabulünü ve yürürlüğe girmesini dikkate almaktadır. Yeni kurallar tavsiyenin belirli gerekliliklerini yani 1) vatandaş olmayanlar tarafından işlenen, ancak aynı zamanda Türk vatandaşı olan Türk kamu görevlilerinin veya Türk meclisleri üyelerinin dâhil olduğu rüşvet fiillerinin soruşturulmasının Adalet Bakanının talebi üzerine yapılabileceği şartının kaldırılmasını (tavsiyenin birinci bölümü) ve 2) yurt dışında yabancılar tarafından işlenen, fakat aynı zamanda Türk vatandaşı olan yabancı ve uluslararası görevlileri içeren yolsuzluk suçları üzerinde yargı yetkisi tesis edilmesini (tavsiyenin ikinci bölümü) karşılamaktadır. Ancak, GRECO yeni hükmün – Uygunluk Raporunda sunulan kısmen farklı yasa tasarısında olduğu üzere – yabancı ve uluslararası görevlilerin rüşvet suçlarıyla (ve bu suçlara katılımla) sınırlı olmasından ve bu nedenle ulusal kamu görevlileri ve yerel kamu meclisi üyelerinin rüşvet dahil herhangi bir yolsuzluk suçuna ilişkin olan tavsiyenin birinci bölümünün gerekliliklerini tam olarak karşılamamasından üzüntü duymaktadır. Bu nedenle Sözleşme ile tam uyumu sağlamak için yolsuzluk suçlarına uygulanacak yargı yetkisine ilişkin kurallarda ek değişiklikler gerekecektir.

53. GRECO tavsiye viii'in kısmen yerine getirilmiş olarak kaldığı sonucuna varır.

Tema II: [Siyasi] Parti Finansmanında Şeffaflık

54. GRECO'nun, Değerlendirme Raporunda Tema II'ye ilişkin Türkiye'ye dokuz tavsiyede bulunduğu hatırlatılır. Uygunluk Raporu iii, iv, vii ve viii. tavsiyelerin kısmen yerine getirildiği, i, ii, v, vi ve ix. tavsiyelerin ise yerine getirilmediği sonucuna varmıştı.

55. Yetkililer, 1 Şubat 2010 tarihli "Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi"ni uygulamakla görevli Komisyon'un (bundan sonra "Komisyon"[8] olarak anılacaktır), ilgili çalışma grubunun önerilerinin kanunlaştırılması talimatını verdiğini hatırlatmaktadır. Bu çalışma grubu, GRECO Türkiye Üçüncü Aşama Değerlendirme Raporundaki tavsiyeleri göz önüne alarak ortaya konacak reformların uygulanmasını sağlamak amacıyla kurulmuştu. Gerekli yasal düzenlemenin hazırlanması için Komisyon, Adalet Bakanlığı bünyesinde ilgili bakanlıkların ve kurumların temsilcilerinden oluşan bir çalışma grubu (Bundan sonra "Adalet Çalışma Grubu" olarak anılacaktır) kurulmasına karar vermişti.

56. Yetkililer, Adalet Çalışma Grubunun çalışmaları neticesinde "Seçimlerin Finansmanında Şeffaflığın Sağlanması Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı"nın (Bundan sonra "kanun tasarısı taslağı" olarak anılacaktır) hazırlandığını bildirmektedir. Bu kanun tasarısı taslağı, 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu ve 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanunda değişiklikler öngörmektedir. Yapılan ufak çaplı değişikliklerin ardından taslak, "Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi İcra Komitesi" (Bundan sonra "İcra Komitesi"[9] olarak anılacaktır) tarafından 5 Eylül 2012 tarihinde kabul edilmiş ve onay için Komisyona sunulmuştur. 14 Ocak 2014 tarihinde Komisyon, kanun tasarısı taslağını Başbakanlığa sunma kararı almıştır. Taslağın, Başbakana arz edilmesinin ardından Bakanlar Kuruluna ve Meclise iletilmesi beklenmektedir.

Tavsiye i.

57. *GRECO siyasi partilerin yıllık hesaplarının a) siyasi partilerin seçilmiş temsilcileri ve adaylarının seçim kampanyaları da dâhil partileri adına yerine getirdikleri siyasi faaliyetleri için bireysel olarak elde ettikleri gelir ve yaptıkları harcamayı, b) uygun görüldüğünde, siyasi partilerle ilişkili veya kontrolleri altında bulunan teşekküllerin hesaplarını içermesinin sağlanmasını tavsiye etmiştir.*

58. GRECO, Uygunluk Raporuna göre bu tavsiyenin yerine getirilmediğini hatırlatır. Tavsiyenin yerine getirilmesine yönelik tedbirler alınması planlanmış olsa da, somut sonuçlar elde edilmemişti. Daha ayrıntılı bakmak gerekirse, tavsiyenin ilk kısmıyla ilgili olarak Komisyon, "adaylar tarafından yürütülen seçim kampanyalarının finansmanına ilişkin gerekli tedbirlerin alınması" için ilgili çalışma grubunun ortaya koyduğu önerinin kanunlaştırılması talimatını vermişti. Gerekli değişiklikler Adalet Çalışma Grubu tarafından hazırlanacaktı. Tavsiyenin ikinci kısmıyla ilgili olarak yetkililer, yürürlükteki mevzuatın siyasi partilerin sadece, ayrı bir tüzel kişiliği olmayan kadın ve gençlik kolları ya da eğitim amaçlı teşekküller kurabileceğini öngördüğünü ve bu kabil kuruluşların hesaplarının siyasi partilerin hesapları ile birlikte Anayasa Mahkemesi tarafından kontrol edildiğini vurgulamışlardı. Bununla birlikte bu Çalışma Grubu, yukarıda bahsedilen oluşumların hesaplarını siyasi partilerin yıllık hesaplarına dâhil ederek bu birimlerin

[8] Başbakan Yardımcısının başkanlığında toplanan komisyon Adalet Bakanı, Maliye Bakanı, İçişleri Bakanı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı ile Gümrük ve Ticaret Bakanından oluşmaktadır.

[9] Başbakanlık Müsteşar Yardımcısı başkanlığında toplanan icra komitesi Adalet Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Gümrük ve Ticaret Bakanlığı müsteşarlarından ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile ilgili işçi sendikaları temsilcilerinden oluşur.

finansmanındaki şeffaflığı artırmaya yönelik yeni önlemler almayı mütalaa etmekteydi. Bu bağlamda GRECO, tavsiyenin ikinci kısmının, hem siyasi partilerin hem de yalnızca siyasi partiler tarafından *kurulanlarla* sınırlı kalmamakla birlikte, siyasi partilerle sıkı ilişki içinde olan ya da partinin etkisi altında bulunan teşekküllerin hesaplarının şeffaflığının artırılmasını amaçladığını hatırlatmıştı.

59. Tavsiyenin ilk kısmıyla ilgili olarak yetkililer, artık GRECO tavsiyelerinin uygulanmasını amaçlayan ve Başbakanın onayına sunulmuş bulunan kanun tasarısı taslağına atıfta bulunmaktadır (bakınız 56. paragraf).

60. Tavsiyenin ikinci kısmıyla ilgili olarak yetkililer, Siyasi Partiler Kanununun 73. maddesi uyarınca siyasi parti hesaplarının, parti genel merkezlerince idare edilen merkezi hesaplarda konsolide edildiğini tekrar etmektedir. Bu hesaplar ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmayan tüm parti birimlerini, diğer bir deyişle kadın ve gençlik kolları ile siyaset alanında eğitim veren birimleri içermektedir. Kanunda ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan ve siyasi partilere bağlı bulunan birimler öngörülmemiştir. Siyasi parti çatısı altında sendika veya vakıf olarak hizmet veren bir birimin kurulması yasaya aykırıdır ve mevcut durumda bu nitelikte bir birim bulunmamaktadır.

61. GRECO, Türkiye Üçüncü Aşama Değerlendirme Raporunda yapılan tavsiyeleri yerine getirmek üzere bir kanun tasarısı taslağının hazırlandığını kaydeder. Ancak reform sürecinin erken safhalarda olmasından (taslak henüz Hükümet tarafından onaylanmamış ve Meclise sunulmamıştır) ve tasarının içeriğine ilişkin herhangi kesin bir bilginin mevcut olmamasından dolayı, GRECO tavsiyenin kısmen dahi olsa yerine getirildiği sonucuna varamamaktadır. Bundan öte, tavsiyenin ikinci kısmıyla ilgili olarak GRECO, Türkiye'de siyasi partiler tarafından kurulmuş ve siyasi partilerin çatısı altında hizmet veren, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip teşekküllerin bulunmadığının bilincindedir. GRECO, tavsiyenin yalnızca siyasi partiler tarafından *kurulanlarla* sınırlı kalmamakla birlikte, siyasi partilerle sıkı ilişki içinde olan ya da partinin etkisi altında bulunan (örneğin, parti tarafından bir şekilde sahiplenilmiş veya partinin belli bir çıkar güttüğü) teşekküllerin hesaplarının şeffaflığının artırılmasını amaçladığını tekrar etmektedir. Yetkililer bu hususu tekrar mütalaa etmeye ve uygun tedbirleri almaya davet edilmektedir.

62. GRECO, tavsiye i'in yerine getirilmediği sonucuna varır.

Tavsiye ii.

63. *GRECO, siyasi partilerin yıllık hesaplarının, izleme organı tarafından rehberlik sağlanması ve ortak muhasebe ilkeleriyle desteklenmiş standart bir şeklin oluşturulması da dahil olmak üzere gelir ve gider hakkında daha ayrıntılı ve kapsamlı bilgiler içermesini sağlamak için uygun tedbirlerin alınmasını tavsiye etmiştir.*

64. GRECO, Uygunluk Raporunda Komisyonun "siyasi partilerin mali kayıtlarının tutulmasına ve rapor edilmesine belirli standartların getirilmesine ilişkin gerekli tedbirlerin alınması" için talimat verdiğinin kaydedildiğini hatırlatmaktadır. Buna ilişkin Adalet Çalışma Grubu yasal değişiklikler hazırlayacaktı. Grup aynı zamanda ortak muhasebe standartlarının getirilmesi veya siyasi partilere daha ileri düzeyde rehberlik sağlanması açısından bir denetleme organının kurulması gibi tedbirleri de mütalaa etmekteydi. Ancak o aşamada, herhangi bir somut tedbirin uygulanmamış olmasından dolayı GRECO tavsiyenin yerine getirilmediği sonucuna varmıştı.

65. Yetkililer şimdi siyasi partilerin mali denetiminin nasıl yapılacağına ve partilerin hangi belgeleri sunacaklarına ilişkin hususların, 12 Temmuz 2012 tarihinde yürürlüğe giren "Anayasa Mahkemesi

İçtüzüğü"nün 51 ve 52. maddelerinde düzenlendiğini belirtmektedir[10]. Bu hükümler uyarınca siyasi partilerin gelir ve giderlerine ilişkin daha ayrıntılı ve kapsamlı bilgi sunmalarının gerektiği ve hükümlerin süreci hızlandırmaya ilişkin düzenlemeler içerdiği bildirilmektedir. Buna göre, önceki İçtüzüğün ilgili hükümleriyle kıyaslandığında eksik belgelerin tamamlanması ve hatalarla tutarsızlıkların giderilmesi için partilere tanınan süre, üç aydan bir aya indirilmiştir. Bu yasal tedbirlere ek olarak, yetkililer 24 Ocak 2012 tarihinde, mali denetim için sunulacak defter, kayıt ve belgelere asgari düzeyde standartlar getirmek üzere Anayasa Mahkemesince, Mecliste temsil edilen tüm siyasi partiler de dahil olmak üzere 37 siyasi partinin temsilcilerinin katıldığı (kayıtlı 63 siyasi partinin her biri davet edilmiştir) bir bilgilendirme toplantısının düzenlendiğini belirtmektedir. Benzer bir çalıştay, Sayıştay Başkanlığı (Anayasa Mahkemesine siyasi partilerin mali denetimi konusunda yardımcı olan kurum) tarafından da partilere hem sözlü hem de yazılı olarak rehberlik etmek amacıyla 2010 ve 2011 yıllarındaki denetimler için düzenlenmişti. Ayrıca Sayıştay Başkanlığı, mali denetimin farklı aşamalarına ve bilgilerin Anayasa Mahkemesine iletilmesi sürecine ilişkin usul ve esasları içeren, taslak halinde bir "Siyasi Partilerin Mali Denetimi Rehberi" hazırlamıştır. Rehber, nihai hesaplara ek olarak sunulacak kısımları ve tabloları da içermektedir. Rehberin son halini almasının ardından siyasi partilerin kullanımına sunulması planlanmaktadır.

66. GRECO sunulan bilgileri dikkate almaktadır. Siyasi partilerin sunmakla yükümlü olduğu bilgiler de dâhil olmak üzere partilerin mali denetiminin yasal çerçevesi, mevcut durumda bir reform sürecinden geçmektedir. Bunun yanı sıra, parti yetkililerine yönelik olarak raporlama sırasında yapılması gerekenlere ilişkin bilgilendirme toplantıları düzenlenmiştir. Bu hususu da içeren bir rehber ise hazırlık aşamasındadır. GRECO bu reform sürecinin, siyasi parti hesaplarının gelir ve giderler açısından daha ayrıntılı ve kapsamlı tutulmasını ve ilgili bilgilerin partiler ve yıllar arasında kıyaslama yapmaya elverişli bir şekilde, belli bir standarda uygun halde sunulmasını sağlayacağını ummaktadır. GRECO aynı zamanda, rehberin son halini aldığında, ilgili muhasebe kural ve ilkelerinin pratikte uygulanmasıyla ilişkili olan siyasi parti yetkililerine ve çalışanlarına uygun rehberlik sağlayacağı ve bu sürecin gelecekte talep üzerine düzenlenecek olan seminerlerle ve verilecek tavsiyelerle destekleneceği umudunu taşımaktadır.

67. GRECO, tavsiye ii'nin kısmen yerine getirildiği sonucuna varır.

Tavsiye iii.

68. *GRECO, kamunun, kanunla belirlenecek zaman çerçevesinde, siyasi partilerin yıllık hesaplarına ve denetim organının izleme raporlarına, kolayca erişebilmesinin sağlanmasını tavsiye etmiştir*.

69. GRECO, Uygunluk Raporuna göre tavsiyenin kısmen yerine getirildiğini hatırlatır. Mecliste temsil edilen iki partinin hâlihazırda internet sayfalarında mali bilgilerini beyan etmelerine rağmen, Komisyon siyasi partilerin mali bilgilerinin kolay erişilebilir yollarla kamuya ilan edilmesi için tedbir alınmasına yönelik talimat vermişti. Bundan öte, partilerin mali durumlarına ilişkin denetim raporlarının tümünün internette, Resmi Gazete ve Anayasa Mahkemesi internet sayfalarında, beyan edilmesine ilişkin adımlar atılmıştı. Ancak bu raporların gecikme olmadan beyan edilmesi için daha ileri düzeyde yasal veya idari düzenlemeler gerekmekteydi.

70. Yetkililer artık Başbakanın onayına sunulmuş bulunan kanun tasarısı taslağına atıfta bulunmaktadır. (bakınız 56. paragraf).

[10] İçtüzük, 3 Nisan 2011 tarihinde yürürlüğe giren, 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkındaki Kanuna uygun olarak hazırlanmıştır.

71. Somut nitelikte bir ilerlemenin kaydedilmemiş olması nedeniyle GRECO, tavsiye iii'ün kısmen yerine getirilmiş olarak kaldığı sonucuna varır.

Tavsiye iv.

72. *GRECO, siyasi partiler ve adayların parlamenter, cumhurbaşkanlığı ve yerel seçim kampanyalarının finansmanında saydamlığın düzenlenmesini ve özellikle üçüncü kişilerin yaptığı katkılarda saydamlığın artırılması yollarının bulunmasını tavsiye etmiştir.*

73. GRECO, Uygunluk Raporuna göre tavsiyenin kısmen yerine getirildiğini hatırlatır. 19 Ocak 2012 tarihli ve 6271 sayılı Cumhurbaşkanı Seçimi Kanununu, cumhurbaşkanı adaylarının kampanya finansmanına dair kurallar getirmişti. Bu yeni kurallar iyi bir standart teşkil etse de, GRECO kanunda isimsiz olarak yapılan bağışlara bariz bir yasak getirilmemiş olmasından endişe duymaktaydı. GRECO ayrıca genel ve yerel seçimlerde adayların seçim kampanyalarının finansmanıyla ilgili olarak yasal değişikliklerin planlandığını kaydetmişti. Bu değişikliklerle hem bağımsız adayların hem de partiler tarafından gösterilen adayların seçim kampanyalarının finansmanında şeffaflığın artmasının sağlanması ve siyasi partilerin seçim kampanyalarına üçüncü kişiler tarafından verilen destek hususunun ele alınması için yetkililere çağrı yapılmıştı.

74. Yetkililer artık Başbakanın onayına sunulmuş bulunan kanun tasarısı taslağına atıfta bulunmaktadır. (bakınız yukarıda 56. paragraf).

75. Somut nitelikte bir ilerlemenin kaydedilmemiş olması nedeniyle GRECO, tavsiye iv'ün kısmen yerine getirilmiş olarak kaldığı sonucuna varır.

Tavsiye v.

76. *GRECO, siyasi partiler ve seçimlere katılan adayların seçim kampanyası dönemindekiler de dahil olmak üzere, belirli bir değerin üstünde aldıkları bütün bireysel bağışları (nakdi olmayanlar da dahil), her bağışın türü ve değeri ile birlikte bağış sahibinin kimliğini de gösterir şekilde düzenli olarak açıklamalarının zorunlu kılınmasını tavsiye etmiştir.*

77. GRECO, Uygunluk Raporuna göre seçim dönemleri esnasında parti gelir ve giderlerinin beyan edilmesini ve seçimde aday olan kişilerin kampanya finansmanında şeffaflığı sağlamayı amaçlayan mevzuat çalışmalarının hazırlanmasının kararlaştırıldığını hatırlatır. GRECO bu girişimi açıkça desteklemekle birlikte, tavsiyenin yalnızca seçim dönemiyle sınırlı olmadığına, aynı zamanda partilere ve adaylara, yapılan bağışları (belli bir tutarın üzerine çıkması halinde), her bir bağışın niteliği ve değeri ile bağışı yapan kişinin kimliği de dâhil olmak üzere, düzenli olarak beyan etme yükümlülüğü getirdiğine dikkat çekmişti. Reform sürecinin erken safhalarda olması nedeniyle GRECO tavsiyenin yerine getirilmediği sonucuna varmıştı.

78. Yetkililer artık kanun tasarısı taslağına atıfta bulunmaktadır (bakınız yukarıda 56. paragraf).

79. Somut nitelikte bir ilerlemenin kaydedilmemiş olması nedeniyle GRECO, tavsiye v'in yerine getirilmediği sonucuna varır.

Tavsiye vi.

80. *GRECO, parti hesaplarının lisanslı uzmanlar tarafından bağımsız olarak denetlenmesini tavsiye etmiştir.*

81. GRECO, tavsiyenin yerine getirilmediğini hatırlatır. Uygunluk Raporuna göre, parti hesaplarının lisanslı uzmanlar tarafından bağımsız olarak denetlenmesi için yasal değişikliklerin hazırlanması planlanmıştı.

82. Yetkililer artık kanun tasarısı taslağına atıfta bulunmaktadır (bakınız yukarıda 56. paragraf).

83. Somut nitelikte bir ilerlemenin kaydedilmemiş olması nedeniyle GRECO, tavsiye vi'nın yerine getirilmediği sonucuna varır.

Tavsiye vii.

84. *GRECO, parti hesaplarının denetiminin partilerin ve adayların kampanyalarının finansmanının cumhurbaşkanlığı, parlamenter ya da mahalli seçimler sırasında ve/veya hemen sonrasında özel olarak izlenmesiyle desteklenmesini tavsiye etmiştir.*

85. GRECO, Uygunluk Raporuna göre tavsiyenin kısmen yerine getirildiğini hatırlatır. 2012 yılında, cumhurbaşkanı adaylarının seçim kampanyalarının finansmanına Yüksek Seçim Kurulu tarafından özel bir denetim getiren Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu kabul edilmişti. Yetkililer yeni düzenlemelerin etkin biçimde uygulanmasına teşvik edilmişti. Genel ve yerel seçimlerle ilgili olarak, bu seçimlerin finansmanında şeffaflığı artıracak yasa değişikliği yapılmasına ilişkin planlar kaydedilmişti. Ancak, bu seçimlerde, kampanya finansmanına özgü denetimin ne kapsamda öngörüldüğü açık değildi.

86. Yetkililer artık kanun tasarısı taslağına atıfta bulunmaktadır (bakınız yukarıda 56. paragraf).

87. Somut nitelikte bir ilerlemenin kaydedilmemiş olması nedeniyle GRECO, tavsiye vii'nin kısmen yerine getirilmiş olarak kaldığı sonucuna varır.

Tavsiye viii.

88. *GRECO, (i) finansman konusundaki aykırılıkların soruşturulması ve yasaların uygulanmasından sorumlu makamlarla daha yakın işbirliği de dahil olmak üzere siyasetin finansmanının daha kapsamlı, etkin ve hızlı bir şekilde izlenmesinin sağlanmasını ve (ii) siyasetin finansmanının denetimine ayrılmış mali ve personel kaynaklarının artırılmasını tavsiye etmiştir.*

89. GRECO, Uygunluk Raporuna göre, parti finansmanında şeffaflığı artırmak ve mali işlemlerin denetimini kolaylaştırmak amacıyla tedbirler alınmasının planlandığını ve 30 Mart 2011 tarihinde yürürlüğe giren 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanundaki değişikliklerle, Anayasa Mahkemesinin siyasi partilerin yıllık hesaplarının denetlenmesi için sistematik olarak Sayıştay Başkanlığından yardım talep etmeye çağrıldığını hatırlatır. Bu kanunun değişikliğe uğrayan 55. maddesi uyarınca, Anayasa Mahkemesi siyasi partilerin mal iktisaplarının meşruiyeti ile gelir ve giderlerini gözden geçirmek amacıyla Sayıştay Başkanlığından yardım alacaktır. Bu amaçla, Anayasa Mahkemesi partilerin kendisine ulaştırdığı belgeleri, diğer bir deyişle partilerin birleştirilmiş nihai hesapları ve bununla beraber merkezi, taşra ve bölgesel örgütlerinin nihai hesaplarını, Sayıştay Başkanlığına iletmek ve Sayıştay Başkanlığı da denetleme raporlarını nihai karar için Anayasa Mahkemesine göndermek zorundadır. Bu değişiklikler doğru yolda atılmış birer adım olarak mütalaa edilse de, GRECO siyasetin finansmanının daha etkin bir şekilde denetlenmesini teminen mali usulsüzlüklerin soruşturulması ve yasaların uygulanmasından sorumlu makamlarla daha yakın bir işbirliği kurulması da dâhil

olmak üzere yapılması gereken çok şey olduğunu vurgulamıştı. Bu sebeplerden ötürü, tavsiye sadece kısmen yerine getirilmişti.

90. Tavsiyenin ilk kısmıyla ilgili olarak, yetkililer yukarıda bahsi geçen 6216 sayılı Kanunun, siyasi partilerin mali denetimini düzenleyen ilkeleri içeren 55 ve 56. maddelerinin, 12 Temmuz 2012 tarihinde yürürlüğe giren yeni "Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü"nün (bakınız tavsiye ii) 51 ve 52. maddelerindeki daha ayrıntılı düzenlemelerle takviye edildiğini bildirmektedir. Yeni hükümler, süreci hızlandırmak amacıyla siyasi partilerin finansmanına ilişkin bazı işlemler için yeni süre kısıtlamaları getirmektedir. Özellikle, Sayıştay Başkanlığı tarafından görevlendirilen denetçiler, parti hesapları kendilerine ulaştıktan sonra iki ay içinde ön raporlarını Anayasa Mahkemesine sunacaktır. Eksikliklerin tamamlanması, hata ve tutarsızlıkların düzeltilmesi için Anayasa Mahkemesi tarafından siyasi partilere bir ayı geçmemek kaydıyla makul bir süre tanınacaktır. Eksikliklerin olmaması veya bunların usulünce giderilmesi halinde, ilgili partiye, parti genel merkezi ve il teşkilatlarının gelir gider belgeleri ile bunların kaydedildiği defter kayıtlarını göndermesi için bir ayı geçmeyecek makul bir süre verilerek, işin esastan incelenmesine geçilir. Denetçilerce, incelemeler esnasında tespit edilen konu ve bulguları içeren inceleme raporları ilgili siyasi partiye gönderilerek, raporun kapsamı gözetilmek suretiyle en geç iki ay içinde görüşlerini bildirmesi istenir.

91. Tavsiyenin ikinci kısmıyla ilgili olarak, yetkililer Sayıştay Başkanlığı tarafından siyasi partilerin mali denetimini yapmak üzere "25. Grup Başkanlığı" adı altında özel bir birim kurulduğunu bildirmektedir. Bir grup başkanı (uzman denetçi), iki başdenetçi ve bir denetçi olmak üzere, dört denetçi sadece bu maksatla görevlendirilmişlerdir (Grup Başkanlığının yazışmaları Sayıştay Başkanlığının tüm dış yazışmalarını hazırlayan Yazı İşleri Müdürlüğü tarafından yerine getirilmektedir). Buna karşın, reformdan önce siyasi parti hesaplarının mali denetimi Anayasa Mahkemesinde görevli olan ve aynı zamanda Anayasa Mahkemesine açılan diğer davalardan da sorumlu altı Denetçi/Raportör ve onlara yardımcı personel tarafından yapılmaktaydı. Yetkililer göreve yeni başlayan birimin, görevini daha etkin ve hızlı biçimde yerine getirdiğini bildirmektedir. Son olarak, yetkililer siyasi partilerin mali denetimine tahsis edilen bütçede önemli bir artış olduğunu belirtmektedir. 25. Grup Başkanlığının 2013 yılı içindeki gideri yaklaşık olarak 409.000 TL olarak (yaklaşık 150.000 €) öngörülmektedir. Reformdan önce, siyasi partilerin mali denetim giderleri, Anayasa Mahkemesinin genel bütçesi içinde yer almaktaydı.

92. GRECO, tavsiyenin ilk kısmıyla ilgili olarak, mevcut durumda büyük ölçüde Sayıştay Başkanlığının Anayasa Mahkemesiyle işbirliği içinde yürüttüğü siyasi parti hesaplarının mali denetimine ilişkin yasal çerçevenin, süreci hızlandırmak amacıyla bazı işlemlere ilişkin süre kısıtlamaları getirilmesiyle ilerletildiğini kaydeder. Bu değişiklikler açıkça memnuniyet verici bulunmakla birlikte, GRECO denetim süreci ve nihai denetim raporunun sunulması için genel bir süre kısıtlamasının öngörülmemiş olmasından üzüntü duyar. GRECO ayrıca, Uygunluk Raporunda yaptığı siyasetin finansmanının daha etkin denetiminin sağlanması için hesap raporlarının soruşturması dahil olmak üzere, olası mali usulsüzlüklerin açığa çıkarılmasını ve aynı zamanda bu usulsüzlüklere ilişkin somut şüphelerin takip edilmesini sağlamak maksadıyla yasaların uygulanmasından sorumlu makamlarla daha yakın işbirliği yapılması çağrısını yineler. GRECO, tavsiyenin ikinci kısmıyla ilgili olarak, siyasi partilerin mali denetiminin, Sayıştay Başkanlığı bünyesinde kurulan, üyelerinin sadece bu denetimleri yerine getirmekle görevlendirildiği ve kendi bütçesi bulunan yeni bir birim tarafından üstlenilmesini memnuniyetle karşılar. GRECO, mali kaynakların ve insan kaynaklarının uygulamada yeterli görülmesi umuduyla yetkilileri bu hususu mercek altında tutmaya devam etmeye teşvik eder.

93. GRECO, tavsiye viii'in kısmen yerine getirilmiş olarak kaldığı sonucuna varır.

Tavsiye ix.

94. *GRECO, siyasi partilerin ve adayların seçim kampanyalarının finansmanı konusunda henüz oluşturulmamış düzenlemelerin ihlalleri ile ilgili olarak etkin, orantılı ve caydırıcı yaptırımların getirilmesini tavsiye etmiştir.*

95. GRECO tavsiyenin yerine getirilmediğini hatırlatır. Uygunluk Raporuna göre seçim kampanyalarının finansmanında şeffaflığı sağlamak için planlanan yasal ve idari değişikliklerle beraber yaptırım mekanizmalarının geliştirilmesi öngörülmüştü.

96. Yetkililer, artık kanun tasarısı taslağına atıfta bulunmaktadır. (bakınız yukarıda 56. paragraf).

97. Somut nitelikte bir ilerlemenin kaydedilmemiş olması nedeniyle GRECO, tavsiye ix'un yerine getirilmediği sonucuna varır.

III. SONUÇ

98. **Türkiye Üçüncü Aşama Uygunluk Raporundaki sonuçları göz önüne alarak ve yukarıdaki açıklamaların ışığında GRECO, Türkiye'nin, Üçüncü Aşama Değerlendirme Raporunda yer alan on yedi tavsiyeden sadece dördünü tatmin edici şekilde yerine getirdiği veya karşıladığı sonucuna varır.** Kalan tavsiyelerden dokuzu kısmen yerine getirilmiş, dördü ise yerine getirilmemiştir.

99. Daha ayrıntılı bilgi vermek gerekirse, Tema I - Suç Haline Getirme kapsamında i, ii, iii ve vi. tavsiyeler tatmin edici şekilde, iv, v, vii ve viii. tavsiyeler ise kısmen yerine getirilmiştir. Tema II - Parti Finansmanında Şeffaflık kapsamında, ii, iii, iv, vii ve viii. tavsiyeler kısmen yerine getirilmiş, i, v, vi ve ix. tavsiyeler ise yerine getirilmemiştir.

100. Tema I'e (Suç Haline Getirme) ilişkin olarak GRECO, Türkiye'nin reform süreci kapsamında Uygunluk Raporu'nda ifade edilen birçok endişeyi dikkate almasından memnuniyet duyar. Böylece yolsuzluğun suç haline getirilmesine yönelik yeni bir yasal çerçevenin kabul edilmesi sağlanmıştır. İlgili hükümlerin, GRECO tavsiyelerinin gerekliliklerileyle uyum sağlanması için tamamen revizyondan geçirilmiş olması kayda değer bir gelişmedir. Yolsuzluk fiillerinin tüm şekillerinin -teklif, vaat veya rüşvet talep etme gibi tek taraflı fiiller dahil olmak üzere- Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi (ETS 173) anlamında tamamlanmış rüşvet suçunu oluşturduğu daha kapsamlı yolsuzluk suçu hükümleri artık yürürlüktedir. Dahası, bu hükümler açıkça rüşvet suçunun aracılar vasıtasıyla dolaylı yoldan işlendiği ve rüşvet suçlarında menfaatin üçüncü kişiler yararına istendiği durumları da kapsamaktadır. Yabancı ve uluslararası kamu görevlileri ile ilgili rüşvet suçunun kapsamı, farklı kategorilere mensup kişileri kapsayacak şekilde genişletilmiş olup, artık uluslararası ticari faaliyetler kapsamında işlenmiş aktif rüşvet suçlarıyla sınırlı değildir. Özel sektör rüşvet suçu daha geniş kapsamlı olarak suç haline getirilmiş ve nüfuz ticaretine ilişkin yepyeni hükümler yürürlüğe girmiştir. Ancak GRECO, Türk Ceza Kanununun yolsuzlukla ilişkili hükümlerinde Sözleşmenin getirdiği standartlara kıyasla hala bir takım eksiklikler bulunduğunu üzülerek belirtir. Bu sebeple yetkililer, tavsiyelerle tam uyumun sağlanabilmesi için, bu yöndeki övgüye değer gayretlerini sürdürmeli ve -özellikle özel sektör rüşvet suçu ile etkin pişmanlığa özgü savunma ve yargı yetkisi kurallarına ilişkin hükümlerde- yasal çerçeveyi daha da ilerletmelidir.

101. Tema II'ye (Parti Finansmanında Şeffaflık) ilişkin olarak GRECO, Adalet Bakanlığı bünyesinde görevli bir çalışma grubu tarafından, GRECO tavsiyelerini ele almayı amaçlayan "Seçimlerin Finansmanında Şeffaflığın Sağlanması Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı"nın hazırlanmış olmasını memnuniyetle karşılar. Fakat reform sürecinin erken safhalarda olmasından (taslak henüz Hükümet tarafından onaylanmamış ve Meclise sunulmamıştır) ve tasarının içeriğine ilişkin herhangi bir kesin bilginin mevcut olmamasından dolayı, GRECO tavsiyelerin tatmin edici şekilde yerine getirildiği sonucuna varamamaktadır. Bu yasa tasarısı taslağının dışında, parti hesaplarının daha detaylı ve kapsamlı olarak oluşturulması ve bu hesaplar üzerindeki denetimin güçlendirilmesi için bazı tedbirler uygulanmaya başlanmıştır. Ancak ilgili tavsiyelerin tam anlamıyla yerine getirilmesi için daha fazla gayretin ortaya konması gereklidir. GRECO, yetkilileri çabalarını hızlandırmaya, uygulanmaya başlanan reformları sonuna kadar sürdürmeye ve planlanan tedbirlerin etkinliğine özel dikkat etmeye teşvik eder.

102. Sonuç olarak Türkiye, Tema II-Parti Finansmanında Şeffaflık kapsamında, iki yıl önce hazırlanan ilk Uygunluk Raporunda (ve Değerlendirme Raporunun kabulünden dört yıl sonra) değerlendirilen duruma kıyasla somut ve dikkate değer bir ilerleme kaydetmemiştir. Özellikle, belirtilen alanda Türkiye'ye yöneltilen dokuz tavsiyeden hiçbiri tatmin edici şekilde yerine getirilmemiş ve karşılanmamıştır. Bu koşullar altında, GRECO'nun mevcut durumu Usul Kuralları Madde 31, Fıkra 8.3 anlamında "küresel ölçekte yetersiz" olarak değerlendirmekten başka seçeneği bulunmamaktadır. GRECO buradan hareketle, karşılıklı değerlendirme raporundaki tavsiyelere uyum göstermeyen üyelerle ilgili olan Madde 32'yi uygulamaya karar vererek, maddenin 2(i) fıkrası gereğince Türkiye Heyet Başkanından mümkün olan en kısa sürede ve en geç 30 Eylül 2014 tarihine kadar iv, v, vii ve viii. tavsiyelerin (Tema I-Suç Haline Getirme) ve i ilâ ix. tavsiyelerin (Tema II-Parti Finansmanında Şeffaflık) yerine getirilmesinde kaydedilen ilerlemeye ilişkin bir rapor sunmasını talep eder.

103. GRECO, Türk yetkilileri, raporun en kısa zamanda yayımlanmasına, Türkçe'ye çevrilmesine ve çevirinin kamuya açık hale getirilmesine izin vermeye davet eder.