

YOLSUZLUĞA KARŞI DEVLETLER GRUBU (GRECO)
I. VE II. AŞAMA TÜRKİYE DEĞERLENDİRME
RAPORU
(6-10 Mart 2006-Strasbourg)

GİRİŞ

1. Türkiye, 1 ocak 2004 tarihinde, ilk değerlendirme aşamasının tamamlanmasından sonra ve ikinci aşama devam ederken GRECO'ya katıldı. Böylece, Türkiye ilk ve ikinci aşama konularını kapsayan bir sürece dahil oldu. (3. paragrafla karşılaştırınız). GRECO değerlendirme ekibi İngiltere'den Kamu Hayatı Standartları Komitesi Sekreter yardımcısı Dr. Richard Jarvis, Sırbistan ve Karadağ'dan Yolsuzlukla Mücadele İnisiyatifi ajansı Hukuk Danışmanı Ana Nikolic, Bulgaristan Adalet Bakanlığı, uluslararası Hukuk işbirliği Departmanı Başkanı Georgi Rupchev ve Belçika'dan Savcı Isabelle Van Heers'den oluşmuştur. Avrupa Konseyi Sekreteryasından bir heyetle birlikte Söz konusu ekip, 23-27 Mayıs 2005 tarihleri arasında Türkiye'yi ziyaret etmiştir. Bu ziyaret öncesinde bu heyete Değerlendirme Anketi cevapları, (Greco Eval I/II (2004) 2E REV, birinci ve ikinci kısımlar) ilgili yasal metinler ve diğer belgeler sunulmuştur.

2. GRECO değerlendirme ekibi Başbakanlık (Teftiş Kurulu, Etik Kurulu ve Bilgi Edinme Kurulu'nun da içinde olduğu çeşitli bölümler), Adalet Bakanlığı (Adalet Akademisinin de dahil olduğu değişik birimler), Cumhuriyet Başsavcılığı, Yargıtay, Anayasa Mahkemesi, Danıştay, İçişleri Bakanlığı (Polis Akademisi ve TADOC'un da aralarında bulunduğu değişik birimler), Polis, Jandarma, Maliye Bakanlığı (aralarında MASAK'ın da bulunduğu değişik birimler), Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Meclis Dokunulmazlıklar Komisyonu, Kamu İhale Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu ve Sayıştay ile toplantılar yaptı. Ayrıca, Ankara Barosu, TESEV, İstanbul Ticaret Odası ve Uluslararası Şeffaflık Örgütü Türkiye Şubesi yetkilileriyle de görüşmeler yapıldı.

3. GRECO'nun, tüzüğünün 10.3 maddesine göre;

İlk değerlendirme aşamasında aşağıdaki konularla ele alınmasına karar verdiği hatırlatılır.

Yolsuzlukla mücadele ve yolsuzluğu önlemede yer alan milli organların bağımsızlığı, uzmanlaşması ve bu organlara sağlanacak araçlar¹: 3 nolu Rehber ilke: yolsuzluğu önleme, soruşturma, kovuşturma ve yargılama ile görevli yetkililer: yasal statü, yetkiler, delil toplama araçları, bağımsızlık ve özerklik); Rehber ilke 7: yolsuzlukla mücadelede rol olan organlar ve uzmanlaşmış kişiler, bunların emrindeki araçlar)

Bağışlıkların kapsamı²: Rehber ilke 7 (yolsuzlukla ilgili soruşturmadan, kovuşturmadan ve yargılamadan bağışlıklar,)

İkinci değerlendirme aşaması aşağıdaki konuları ele almalıdır:

¹ ilk değerlendirme aşamasının birinci ve ikinci konuları

² İlk değerlendirme aşamasının üçüncü konusu

Yolsuzluk gelirleri³: Rehber ilke 4 (yolsuzluk gelirlerine elkoyma ve müsadere), Rehber ilke 19,(yolsuzluk ve kara para aklama/organize suç arasındaki bağlantı), tamamlayıcı olarak, Yolsuzluğa Karşı Ceza Sözleşmesini (ETS 173) onaylamış olan taraflar için, anılan sözleşmenin 3,13 ve 23 maddeleri.

Kamu yönetimi ve yolsuzluk⁴: Rehber ilke 9(kamu yönetimi) ve 10(kamu görevlileri)

Tüzel kişiler ve yolsuzluk⁵: Rehber ilke 5(tüzel kişiler), ve 8 (mali mevzuat), tamamlayıcı olarak, Yolsuzluğa Karşı Ceza Sözleşmesini (ETS 173) onaylamış olan taraflar için, anılan sözleşmenin 14, 18 ve 19/ 2. maddeleri.

4.Bu rapor bu soru formuna verilen cevaplar ve yapılan ziyarette elde edilen bilgiler doğrultusunda hazırlanmıştır. Bu raporun asıl amacı, Türk yetkililer tarafından 3. paragrafta belirtilen hükümlerden çıkan yükümlülükleri yerine getirmek amacıyla alınan tedbirlerin etkinliğini değerlendirmektir.Bu rapor her bir konuda; durumun anlatımı ve devamında eleştirel bir analiz içermektedir. Sonuçlar, GRECO tarafından yapılmış ve Türkiye'ye hitap eden tavsiyelerin listesini içermekte ve Türkiye'nin bu değerlendirme konusu hükümlere olan uyum düzeyini artırmayı hedeflemektedir.

TÜRKİYE'DE YOLSUZLUKLA MÜCADELE POLİTİKASINA GENEL BAKIŞ

a) Durumun Tasviri

Yolsuzluğun Algılanması

5. Türkiye Ekonomi ve Sosyal Araştırmalar Vakfı'nın (TESEV⁶) 2001 yılı yolsuzluk araştırması, yolsuzluk konusunun Türkiye'de çözülmesi gereken en büyük problemlerden biri olarak değerlendirildiğini göstermiştir. Araştırma yolsuzluğun devlet sektöründe hem merkezi hem de yerel yönetimlerde yaygın olduğunu belirtmektedir. Özelleştirme programları ve kamu ihaleleri kaygıların olduğu spesifik alanlardır. Yolsuzluk, Türkiye'ye yabancı sermaye girişinin önündeki ana engellerden biri olarak gözükmektedir.

6. Sivil toplum temsilcileri, kayırmacılık ve benzer nitelikteki olguları da içeren geniş anlamdaki yolsuzluğun Türkiye'de köklü bir şekilde yerleştiğini iddia etmektedir. Son yıllarda ortaya çıkan yolsuzluk skandalları, yolsuzluğun siyasetin en yüksek kademelerinde, devlet kurumlarında ve hatta yargıda bile var olduğunu göstermiştir. Sivil toplum temsilcileri bu olayların çok az kısmının soruşturmaya tabi tutulduğunu ve hiçbirini hakkında cezaya hükmedilmediğini de iddia etmiştir. Hükümet yetkilileri tarafından bu değerlendirmeye itiraz edilmiştir.

7. Ülkede yolsuzluğun incelenmesinde rol almış uluslararası organizasyonlar tarafından da yolsuzluk bu şekilde algılanmaktadır.

8. Ülkedeki yolsuzluk ile organize suçlar arasında bir bağlantı olduğu Türk tarafı tarafından kabul edilmektedir. Yürütülen adli soruşturmalar bu tip bağlantıları ortaya çıkarmıştır. Yolsuzluk soruşturmaları

³ İkinci değerlendirme aşamasının ikinci konusu

⁴ İkinci değerlendirme aşamasının üçüncü konusu

⁵ İkinci değerlendirme aşamasının üçüncü konusu

⁶ TESEV, Türkiye'nin karşı karşıya olduğu sosyal ve ekonomi politikası konuları hakkında analiz yapan bağımsız bir sivil toplum örgütüdür. Örgüt, akademik araştırma ve politika üretme arasında bir köprü vazifesi görmesi amacıyla 1961 yılında kurulmuştur. TESEV, politika merkezli yeni diyalog ve araştırma kanalları açmakla,demokratik süreç içinde sivil toplumun rolünü artırmayı hedeflemektedir.

her zaman devlet görevlileri ile ilişkilendirilmekte iken özel rüşvet(özel kuruluşlar arasında) suç kapsamına alınmamaktadır. Bununla birlikte, yeni ceza yasası kamu şirketlerine ilişkin olarak bazı sınırlı özel rüşvet tanımlamaları getirmektedir.(Bakınız, paragraf 21)

9. Dünya Bankası ve Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası, 2005 yılında, Türkiye’de, organize suç ve yolsuzluk düzeyinin iş dünyasında yüksek olduğu sonucuna varmıştır.

10. Türkiye, Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün 2004 yılı Yolsuzluk Algılaması Endeksinde 3,2 (10 üzerinden) notu ile 77. (145 ülke içinde) sırada yer almıştır. Benzer değerler 2001- 2003 yılları için de verilmiştir. Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün 2005 yılı Yolsuzluk Endeksinde Türkiye 3,5 (10 üzerinden) notu ile 65. (159 ülke içinde) sırada yer almıştır. Bu rakamlar, Türkiye’yi Avrupa’da yolsuzluğun en çok görüldüğü ülkeler grubuna koymaktadır. 1997 yılında Şeffaflık Örgütü’nün bir şubesi Türkiye’de açılmıştır.

Yolsuzluğa Karşı Önlemler

11. Greco Değerlendirme Ekibiyle görüşen Türk yetkilileri, Türkiye’deki yolsuzluğun yönetimin düzgün işleyişini tehdit eden önemli bir sorun olduğunu kabul etmektedirler. Yolsuzluk ile mücadeleye son yıllarda öncelik verilmiştir. Yolsuzluk ile mücadele, ayrıca, Türkiye’nin Avrupa Birliği Katılım müzakerelerinde de öncelikle ele alınan bir konudur.

12. 2001 yılında, Kamu yönetiminde şeffaflığı ve verimliliği arttırmaya yardımcı olmak amacı ile Başbakanlık Teftiş Kurulu, Hazine Müsteşarlığı, Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ile Maliye Bakanlığına bağlı Mali Suçları Araştırma Kurulu’nun katılımıyla bir Yolsuzlukla Mücadele Yönlendirme Komitesi ve bu komite çalışmalarına yardım etmek amacıyla bir çalışma grubu oluşturulmuştur. Ayrıca, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Sayıştay’ın temsilcilerinin katılımıyla Kamu Harcamaları Yönetimi Reformu Yönlendirme Komitesi kurulmuştur.

13. Greco Değerlendirme Ekibi, bu komitelerin; meslek kuruluşları, medya, sivil toplum örgütleri, küçük ve orta ölçekli işletmeler, akademisyenler ve kamu yöneticileriyle işbirliği halinde ülke çapında yolsuzlukla mücadele politikasının zeminini hazırladığı hususunda bilgilendirilmiştir. 2001 yılının Eylül ayında düzenlenen “Şeffaflığın Arttırılması ve Türkiye’nin Kamu Sektörünün İyi Yönetimi” konulu uluslararası konferans, yolsuzlukla mücadele hususundaki ulusal stratejinin arkasında bulunan diğer bir itici faktördür.

14. Ocak 2002’de Bakanlar Kurulu “Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı”nı bir Bakanlar Kurulu Kararı şeklinde kabul etmiştir. Planın temel amaçları; kamu görevlilerinin takdire dayalı yetkileri, kamu ödeme rejimi, yolsuzluğa karışmış kamu görevlilerine karşı önleyici müeyyideler ile disiplin ve ceza müeyyidelerinin etkin uygulanması, kamu idaresi denetim sisteminin modernizasyonu, özel işletmeler ve yatırımcılara uygulanan idarî formalitelerin azaltılması ve daha genel olarak, siyasî sistem ve kamu sektöründe güvenin artırılması alanlarını kapsayacak şekilde geniştir.

15.

Eylem Planı daha spesifik olarak; kamu hizmet sunum standartlarının oluşturulmasına, kamu kurumları ile kamu vakıf ve dernekleri arasındaki ilişkinin düzenlenmesine, kamu idaresinin insan kaynakları sisteminin geliştirilmesine, saydamlığın artırılmasına, bilgiye ulaşmanın kolaylaştırılmasına, teftiş ve denetim sisteminin güçlendirilmesine, adli sistemin geliştirilmesine, kara para aklama ile mücadelenin güçlendirilmesine, seçim kampanyalarının finansmanında malî sorumluluk ve şeffaflığın artırılmasına, mal bildirimlerinde hesap verilebilirliğin artırılmasına ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesine öncelik

vermiştir. Bu Eylem Planı, Planın uygulamasının koordinasyonu için Bakanlıklar arası bir komite kurulmasını da içermektedir.

16. Eylem Planının 2002 yılında kabul edilmesiyle, yukarıda bahsedilen Yolsuzlukla Mücadele Yönlendirme Komitesi ortadan kalkmıştır. Eylem Planını takip eden Acil Eylem Planı, 2002 yılının Kasım ayında seçilen 58. Hükümet tarafından, 2003 yılının Ocak ayında açıklanmıştır. Acil Eylem Planı Avrupa Birliği ile işbirliği içinde bulunan Hükümetin belirlediği, kamu hizmetlerinin geliştirilmesi, uzmanlaşmış yolsuzlukla mücadele birimlerinin güçlendirilmesi ve kamu bilincinin artırılması alanlarında teknik işbirliği amacıyla yolsuzluğa karşı mücadeleye özgü ayrı bir bölümü içermektedir. Acil Eylem Planı'nın uygulamasına ilişkin sorumluluk, Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına verilmiş ve 2002'deki Eylem Planı'nda öngörülen eylem planının uygulamasını koordine edecek bakanlar komitesi ilk olarak 2002/56 sayılı Başbakanlık Genelgesi aracılığıyla Mayıs 2002'de kurulmuştur. Bu komite Adalet Bakanı, Maliye Bakanı ve iki Devlet Bakanı olmak üzere 4 Bakandan oluşmaktadır. Bakanlar komitesine başkanlığını Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanının yaptığı bir teknik komite yardımcı olmaktadır.

17. 2003 yılı Ocak ayında, yolsuzluğun sebepleri ile ekonomik ve sosyal boyutlarını analiz etmek ve yolsuzluğa karşı mücadelede etkili gerekli tedbirleri belirlemek amacıyla bir Meclis Araştırma Komisyonu kurulmuştur. Bu Komisyon; Temmuz 2003'de, kamu ihaleleri, özelleştirme faaliyetleri ve diğer alanlarda bir dizi yolsuzluk olaylarına karıştıklarından şüphe edilen birçok politikacı, bir eski başbakan, eski bakanlar ile bazı kamu görevlilerinin soruşturulması öngören raporunu yayınlamıştır. Meclis Komisyonu, diğer hususların yanı sıra, üst düzey resmi görevlilerin dokunulmazlığının sınırlandırılmasını ve bazı yolsuzluk soruşturmalarının Başbakanlık Teftiş Kurulu tarafından yürütülmesini önermiştir. Kurul tarafından oluşturulan komisyonlar aracılığıyla toplam 29 soruşturma gerçekleştirilmiştir.

18. Yolsuzlukla mücadeleye yönelik bu tür çabalar, son yıllarda Kamu İhale Kanunu (2003), Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003), Bankalar Kanununda Değişiklik yapan Kanun (2003), Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun (2004) gibi birçok yeni yasanın çıkarılmasına ve mevcut yasalarda değişiklik yapılmasına neden olmuştur. Şeffaflık ve basın özgürlüğü özel ilgi alanları olmuş, bu bağlamda Bilgi Edinme Kanunu (2003), Basın Kanunu (2004) gibi yeni kanunlar çıkarılmış ve Anayasada değişiklikler yapılmıştır. Hukuk reformu aynı zamanda kanun çalışmalarına da odaklanmış ve yeni Ceza Kanunu, yeni Ceza Usul Kanunu ve Kabahatler Kanunu 2005 yılında yasalaşmıştır.

19. Hükümet, sivil toplum örgütlerinin yolsuzlukla mücadeleye geniş katılımlarının ve bu alandaki kamu bilincinin artmakta olduğunu ve bunların da yolsuzluğa karşı mücadelede en temel araç olarak değerlendirildiğini belirtmiştir. Greco Değerlendirme Ekibi ile görüşen sivil toplum örgütleri temsilcileri, Adalet Bakanlığı'nın da içinde bulunduğu birkaç istisna dışında kamu kuruluşlarının, yolsuzlukla mücadele çalışmalarına sivil toplum kuruluşlarını yeterince dahil etmediklerini iddia etmişlerdir. Sivil toplum örgütleri temsilcileri ayrıca, yolsuzlukla mücadele amacıyla alınan önlemlerin yeteri kadar koordine edilmediğini ve uzun döneme yönelik olmadığını belirtmişlerdir. Ayrıca, Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılımına ilişkin 2004 tarihli rapora göre, sivil toplumla diyalogun güçlendirilmesi ve yolsuzlukla mücadele için bağımsız bir organ kurulması teşvik edilmektedir. Avrupa Birliğinin 2005 yılı raporunda, yolsuzlukla mücadele eden kurumların güçlendirilmesinin gerektiği ve özellikle de teftiş sisteminin gözden geçirilerek güçlendirilmesinin yolsuzlukla mücadelede etkinliğin sağlanması için gerekli olduğu belirtilmektedir.

20. Türkiye, yolsuzlukla mücadelede alanında görev yapan uluslararası organizasyonlarda aktif rol almaktadır. Bu durum, yolsuzlukla mücadeleye yönelik iç projelerin kurulmasında önemli bir girdi sağlamıştır. Türkiye, Avrupa Birliğine üyelik için başvuran bir devlettir ve daha önce bahsedildiği gibi yolsuzluk, Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinin hazırlık aşamasında ele alınan bir konudur. Türkiye, Avrupa

Konseyi Yolsuzlukla Mücadele Ceza Hukuku Sözleşmesi'ni (Sözleşme No:173) 2003 yılında onaylamış ve 2004 yılında Yolsuzlukla Mücadele Devletler Grubu (GRECO) üyesi olmuştur. Türkiye, Suçtan Kaynaklanan Gelirlerinin Aklanması, Araştırılması, Ele geçirilmesi ve Elkonulması Hakkında Avrupa Konseyi Sözleşmesi'ni (Sözleşme No:141) onaylamıştır. Türkiye, Mali Eylem Görev Grubu (FAFT) ve OECD'nin Rüşvette ilgili Çalışma Grubu üyesidir ve OECD'nin Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesine taraftır. Türkiye, Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler sözleşmesini imzalamıştır.

Ceza Mevzuatı

21. Kamu sektöründe rüşvet almak ve vermek Ceza Kanunu'nun 252. maddesinde düzenlenmiştir. Madde şu şekildedir:

MADDE 252.– (1) Rüşvet alan kamu görevlisi, dört yıldan oniki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Rüşvet veren kişi de, kamu görevlisi gibi cezalandırılır. Rüşvet konusunda anlaşmaya varılması hâlinde, suç tamamlanmış gibi cezaya hükmolunur.

(2) Rüşvet alan veya bu konuda anlaşmaya varan kişinin, yargı görevi yapan, hakem, bilirkişi, noter veya yeminli mali müşavir olması hâlinde, birinci fıkraya göre verilecek ceza üçte birden yarısına kadar artırılır.

(3) Rüşvet, bir kamu görevlisinin, görevinin gereklerine aykırı olarak bir işi yapması veya yapmaması için kişiyle vardığı anlaşma çerçevesinde bir yarar sağlamasıdır.

(4) Birinci fıkra hükmü, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu kurum veya kuruluşlarının ya da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının iştirakiyle kurulmuş şirketler, bunların bünyesinde faaliyet icra eden vakıflar, kamu yararına çalışan dernekler, kooperatifler ya da halka açık anonim şirketlerle hukukî ilişki tesisinde veya tesis edilmiş hukukî ilişkinin devamı sürecinde, bu tüzel kişiler adına hareket eden kişilere görevinin gereklerine aykırı olarak yarar sağlanması hâlinde de uygulanır.

(5) (Değişik: 29.06.2005 – 5377/28 md.) Yabancı bir ülkede seçilmiş veya atanmış olan, yasama veya idarî veya adlî bir görevi yürüten kamu kurum veya kuruluşlarının, yapılanma şekli ve görev alanı ne olursa olsun, devletler, hükümetler veya diğer uluslararası kamusal örgütler tarafından kurulan uluslararası örgütlerin görevlilerine veya aynı ülkede uluslararası nitelikte görevleri yerine getirenlere, uluslararası ticarî işlemler nedeniyle, bir işin yapılması veya yapılmaması veya haksız bir yararın elde edilmesi veya muhafazası amacıyla, doğrudan veya dolaylı olarak yarar teklif veya vaat edilmesi veya verilmesi de rüşvet sayılır.

22. Nüfuz ticareti, önceki Ceza Kanunda ayrı bir suç olarak düzenlenmişti. Bununla birlikte, yeni Ceza Kanununda (2005) dolandırıcılığın nitelikli formu olarak düzenlenmiştir. 158. maddenin 2. fıkrası, "Kamu görevlileriyle ilişkisinin olduğundan, onlar nezdinde hatırı sayıldığından bahisle ve belli bir işin gördürüleceği vaadiyle aldatarak, başkasından menfaat temin eden kişi, iki yıldan yedi yıla kadar hapis ve beşbin güne kadar para cezasına hükmolunur" şeklinde düzenlenmiştir.

23. Karapara aklama suçu, Ceza Kanununun 282. maddesinde (2005'teki değişiklik) aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:

(1) Alt sınırı bir yıl veya daha fazla hapis cezasını gerektiren bir suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini, yurt dışına çıkararak veya bunların gayrimeşru kaynağını gizlemek ve meşru bir yolla elde

edildiği konusunda kanaat uyandırmak maksadıyla, çeşitli işlemlere tabi tutan kişi, iki yıldan beş yıla kadar hapis ve yirmibin güne kadar adli para cezası ile cezalandırılır⁷.

(2) Bu suçun, kamu görevlisi tarafından veya belli bir meslek sahibi kişi tarafından bu mesleğin icrası sırasında işlenmesi hâlinde, verilecek hapis cezası yarı oranında artırılır.

(3) Bu suçun, suç işlemek için teşkil edilmiş bir örgütün faaliyeti çerçevesinde işlenmesi hâlinde, verilecek ceza bir kat artırılır.

(4) Bu suçun işlenmesi dolayısıyla tüzel kişiler hakkında bunlara özgü güvenlik tedbirlerine hükmolunur.

(5) Bu suç nedeniyle kovuşturma başlamadan önce suç konusu malvarlığı değerlerinin ele geçirilmesini sağlayan veya bulunduğu yeri yetkili makamlara haber vererek ele geçirilmesini kolaylaştıran kişi hakkında bu maddede tanımlanan suç nedeniyle cezaya hükmolunmaz.

24. Organize suç örgütü kurma ve üyesi olma Ceza Kanunu'nun 220. maddesinde aşağıdaki şekilde cezalandırılmıştır:

(1) Kanunun suç saydığı fiilleri işlemek amacıyla örgüt kuranlar veya yönetenler, örgütün yapısı, sahip bulunduğu üye sayısı ile araç ve gereç bakımından amaç suçları işlemeye elverişli olması hâlinde, iki yıldan altı yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Ancak, örgütün varlığı için üye sayısının en az üç kişi olması gerekir.

(2) Suç işlemek amacıyla kurulmuş olan örgüte üye olanlar, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

(3) Örgütün silâhlı olması hâlinde, yukarıdaki fıkralara göre verilecek ceza dörtte birinden yarısına kadar artırılır.

(4) Örgütün faaliyeti çerçevesinde suç işlenmesi hâlinde, ayrıca bu suçlardan dolayı da cezaya hükmolunur.

(5) Örgüt yöneticileri, örgütün faaliyeti çerçevesinde işlenen bütün suçlardan dolayı ayrıca fail olarak cezalandırılır.

(6) Örgüte üye olmamakla birlikte örgüt adına suç işleyen kişi, ayrıca örgüte üye olmak suçundan dolayı cezalandırılır.

(7) Örgüt içindeki hiyerarşik yapıya dahil olmamakla birlikte, örgüte bilerek ve isteyerek yardım eden kişi, örgüt üyesi olarak cezalandırılır.

(8) Örgütün veya amacının propagandasını yapan kişi, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Bu suçun basın ve yayın yolu ile işlenmesi hâlinde, verilecek ceza yarı oranında artırılır.

b. Analiz

25. Greco Değerlendirme Ekibi tarafından toplanan bilgiye göre, Türkiye uzun zamandır yolsuzluktan geniş ölçüde etkilenmekte ve bu problemin yargı da dahil olmak üzere tüm ülke kurumlarında yaygın olduğu görülmektedir. Ayrıca, siyasi düzeydeki yolsuzluğun, kamu tarafından kaygıyla algılandığı anlaşılmaktadır.

26. Türk Hükümeti, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı'nın (TESEV) 2001 araştırmasına göre Türkiye'de üzerinde durulması gereken en önemli üçüncü konu olan yolsuzlukla mücadelede kararlı olduğunu belirtmiştir. Bu araştırma, katılanların çoğunun, devlet sektöründe yolsuzluğun yüksek olduğunu (%80) düşündüklerini göstermektedir. Bu oldukça kötümser tablo, diğer uluslararası araştırmalar ve Greco Değerlendirme Ekibi tarafından toplanan raporlardaki bilgilerle örtüşmektedir.

⁷ Türk Ceza Kanunu, madde 52

Bununla birlikte Greco Değerlendirme Ekibi durumun iyileştirilmesi için son yıllarda çok şey yapıldığını ve bu bağlamda Avrupa Birliğine giriş sürecinin önemli bir rol oynadığını kaydetmiştir.

27. Yolsuzlukla mücadelede Hükümetin temel başarısı, 2003 yılında Acil Eylem Planının izlediği ve 2002 yılında Bakanlar Kurulu Kararnamesi olarak çıkarılan "Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı" idi. Eylem Planlarının geniş yelpazesi altında, etkili uygulamayı gerektiren ve zaman içinde yolsuzlukla mücadeleye yardımcı olacak potansiyel öneme sahip bir dizi yasal değişiklikler yapılmıştır. (Örneğin, Bilgi Edinme Kanunu, Kamu İhale Kanunu, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu)

28. Hükümet, çabaları nedeniyle takdir edilmelidir. Bazı önlemlerin tam etkisi, daha çok yeni olan yasal düzenlemelerin uygulanması ve yürürlüğe konulmasına kadar değerlendirilemeyecektir. Greco Değerlendirme Ekibi, yolsuzlukla mücadelede etkinliğini değerlendirebilmek üzere, yapısal değişikliklerdeki sonuçları tercihen iki üç yıllık zaman süreci içerisinde ölçmenin önemli olacağı görüşündedir. **Greco Değerlendirme Ekibi yolsuzluğa karşı önlemlerin etkinliğinin izlenmesi için sistemlerin geliştirilmesini tavsiye etmektedir.**

29. Greco Değerlendirme Ekibi, yolsuzluğa karşı umut verici gözükten programların devamlılığının, önlemleri almakla yükümlü iktidardaki hükümetler ve münferit bakanlıklardan yeterli ölçüde bağımsız uygulama ve denetim olmadığı takdirde olumsuz olarak etkilenebileceğini ifade etmektedir. Ayrıca, GRECO değerlendirme ekibi sivil toplumun reformlara istenen ölçüde katılamayıları hususuna da önem vermektedir.

30. Yolsuzlukla Mücadele Yönlendirme Komitesi tarafından hazırlanan 2002 Eylem Planı, Planın uygulamasının koordine edilmesi için Bakanlıklar arası bir Komite kurulmasını öngörmektedir. Bu Planı, sonradan Acil Eylem Planı (AEP) izlemiş ve aynı zamanda ortadan kalkan Yönlendirme Grubu'nun yerini Bakanlar Komitesi almıştır. O zamandan beri uygulama ve izleme yetkisi tümüyle, hükümete (Bakanlar Komitesi) aittir.

31. Hükümet tarafından yolsuzlukla mücadeleye atfedilen önem, yolsuzluğun yaygınlığı ve kamu sektörünün karmaşıklığı göz önünde bulundurulduğunda, merkezî koordinasyon/ gözden geçirme organının eksikliği yolsuzlukla mücadele politikası sisteminde ciddi bir boşluk olarak gözükmektedir. Greco Değerlendirme Ekibinin ziyaretinden sonra Türk yetkililer bu duruma itiraz ettiler ve hükümetin Bakanlar Komitesi aracılığıyla bu fonksiyona zaten sahip olduğunu iddia ettiler. Greco değerlendirme ekibi sözü edilen Komite ile ziyareti esnasında herhangi bir toplantı yapmamıştır ve bu Komitenin her halukarda hükümete bağlı olduğunu anlamaktadır. Uzun vadede yeterli bağımsızlıkla donatılmış böyle bir yapının varlığı, yolsuzlukla mücadele stratejilerinde devamlılığı sağlamak için önemli bir adım olacaktır. Ayrıca böyle bir yapı, sadece kamu görevlilerinden oluşmayıp, sivil toplum temsilcilerini de kapsamalıdır. Böylelikle hem yapıya geniş bir uzmanlık sağlayacak hem de yolsuzluğa karşı mücadelede Hükümetin sivil toplum da sürece katma taahhüdü hakkında kamuya verilmiş önemli bir sinyal olacaktır. **Greco Değerlendirme Ekibi, yolsuzluk konusunda yeni stratejiler önermek ve yolsuzluğa karşı ulusal stratejilerin uygulanmasını izlemekten sorumlu olacak şekilde bir kurumun görevlendirilmesini tavsiye etmektedir. Böyle bir kurum, kamu yönetimini olduğu kadar sivil toplumu da temsil etmeli ve izleme fonksiyonunda bu kuruma belli ölçüde bağımsızlık verilmelidir.**

32. Greco Değerlendirme Ekibi, özel kuruluşlar arasındaki yolsuzluğun Türkiye'de suç olmadığını kaygıyla not etmektedir. Bununla birlikte, yeni Ceza kanunu bu bağlamda sınırlı bir cezalandırma getirmektedir. (bakınız para.21) Greco Değerlendirme Ekibi, kamu sektöründe olduğu kadar özel sektörde de mevcut olan her çeşit yolsuzluğun cezalandırılmasının yolsuzlukla mücadeleye ek bir

katkıda bulunacağı düşüncesindedir. Bu aynı zamanda, önleyici bir tedbir olarak halka açık bir işaret verecektir. Bununla birlikte, suç sayma birinci ve ikinci değerlendirme aşamalarında detaylı olarak ele alınmamıştır.

II. YOLSUZLUĞUN ÖNLENMESİ VE YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE ROL ALAN ULUSAL KURUMLARIN BAĞIMSIZLIĞI VE UZMANLAŞMASI VE BU KURUMLARA SAĞLANAN ARAÇLAR

a. Mevcut Durum:

33. Sadece Yolsuzlukla mücadelede özgü belirli bir polis birimi yoktur. Bunun yerine, diğer görevlerine ek olarak, kendi yetki alanlarındaki yolsuzluğu araştırma yetkisi olan birçok devlet kurumu vardır.

34. Beşinci bölümde anlatıldığı gibi, kamu yönetimi ile ilgili olarak, her Bakanlık ve Devlet dairesi kendi iç teftiş sistemine sahiptir (Teftiş Kurulu). Sahtecilik, görevi kötüye kullanma ve ihmal gibi suçlar büyük ölçüde bu yapılar tarafından soruşturulmakta olup, bu husustaki ana kurala (anayasal) göre polis veya savcılık ancak sözkonusu idare amirinin izni sonrasında olaya müdahil olabilir. Ancak, 3628 sayılı yasayla, rüşvet ve benzer diğer bazı suçlar bakımından, yolsuzlukla ilgili suçların ilgili idari amir veya Bakanın izni aranmaksızın doğrudan savcılığa gönderilmesi gerektiğini ifade eden bir istisna getirilmiştir. Organize suçlar ve kaçakçılık suçlarında da doğrudan kovuşturma yapılmaktadır. İzin sistemine getirilen istisnaların, kamu görevlilerinin yargılanması hakkındaki yüzyıllık mevzuatın modernize edilmesi sonucunda ortaya çıktığı not edilmelidir.

35. Bu bölüm, genel kolluk sistemi, kovuşturma ve adliye ile sınırlıdır.

Kolluk Makamları

36. İçişleri Bakanlığı, Türkiye'de iç güvenlik ve kamu düzeninin sağlanmasından sorumludur. Bu fonksiyon, şehirlerde Emniyet Genel Müdürlüğü, kırsal alanlarda da Jandarma Genel Komutanlığı tarafından yerine getirilmektedir. Her iki yapı da, önleyici olduğu kadar araştırıcı polis yetkisine sahiptir ve yolsuzlukla mücadelede birimleri vardır. Ancak hiçbir birimi sadece yolsuzlukla uğraşmamaktadır.

Polis (Emniyet)

37. Emniyet teşkilatı, bir Genel Müdür ve beş yardımcısı tarafından yönetilmektedir. Personel kadrosu yaklaşık 194.000 kişiden oluşmaktadır. Genel Müdürlüğün, Merkezi ve yerel olmak üzere iki teşkilatı bulunmaktadır. Merkez teşkilatı çeşitli görevleri olan 27 bölüme ayrılmıştır. Yüksek seviyede eğitim sağlayan Polis Akademisi ile temel eğitim veren Polis Koleji de Merkez Teşkilatına bağlıdır. Üstelik, Türkiye'deki diğer tüm kamu kurumları gibi Polis, kötü işleyiş ve yolsuzluk gibi bir kısım iç soruşturmalara ilişkin kendi teftiş kuruluna sahiptir.

38. Taşra teşkilatı, her bir ilde bir tane olmak üzere, 81 İl Emniyet Müdürlüğü, 749 İlçe polis birimi, 21 sınır birimi, 9 serbest bölge polis istasyonu, 898 polis merkezi ve 285 polis istasyonuna ayrılmıştır.

39. Kaçakçılık ve Organize Suçlar Daire Başkanlığı (KOM); organize suçlarla bağlantılı olması halinde, yolsuzluk ve kara para aklama da dahil olmak üzere mali suçlar, uyuşturucu ticareti, korsancılık, kalpazanlık, sahtecilik, doğal ve kültürel varlıkların yasadışı ticareti, organ ve doku kaçakçılığı, insan ticareti, siber suçlar, çıkar amaçlı suç örgütleri, silah, mühimmat ve nükleer madde kaçakçılığı gibi suçlarla ilgilenir. Bu Bölüm, 400'ü merkezde diğerleri 81 il teşkilatında olan 4000 den fazla görevliden

oluşmaktadır. Greco Değerlendirme Ekibine verilen istatistiklere göre, KOM 2002-2004 yılları arasında gümrükler, banka, tarım, vergiler vb. ilgili alanlarda zimmet, rüşvet vb. ile ilgili 38 olayla ilgilenmiştir.

40. Yolsuzluk suçlarının organize suçla bağlantılı olmaması halinde ise, bu suçlarla genel polis birimleri diğer bir ifadeyle asayiş polisi ilgilenmektedir. Greco Değerlendirme Ekibi 2002-2004 yılları arasında, her yıl yaklaşık 150-160 rüşvet soruşturması yapıldığı konusunda bilgilendirilmiştir (2005'de 44 dava). Bu olaylar normalde, merkezden herhangi bir müdahale olmaksızın bölgesel seviyede Asayiş polisi tarafından ele alınmaktadır.

Polisin Eğitimi

41. Yeni alınacak polislerin lise mezunu olmaları gerekmektedir. Eğitim, polis meslek yüksek okullarından birinde iki yıllık temel eğitim ve öğretimden oluşmaktadır. Üst düzey polis adayları orta okuldan sonra Polis Kolejlerinden birisinde başlamakta, ve 4 yıllık bir eğitimden sonra mezun olacakları Polis Akademisine devam etmektedirler. İlk üç yılın müfredatı genel polis konularına, 4. yıl ise uzmanlaşma konularına ayrılır. Yolsuzluk suçunun, suç soruşturma teknikleri, organize suçlar ve karapara aklama eğitiminin bir parçası olduğu konusunda Greco Değerlendirme Ekibine bilgi verildi. Dördüncü yılda, "Yolsuzluk ve Mali Suç" konulu bir ders olduğu hakkında da Greco Değerlendirme Ekibine bilgi verilmiştir. Polis Akademisinin, yolsuzluğun araştırılması ve soruşturulmasıyla ilgili belirli sorunlar üzerine herhangi bir bilimsel araştırma yaptığına dair bir bilgi yoktur.

42. Hizmetiçi eğitim, gerektiğinde, örneğin yeni yasaların nasıl uygulanacağı gibi konularda değişik polis birimlerinde verilir.

43. Bu eğitime ek olarak, Türk Uluslararası Uyuşturucu ve Organize Suçlar Akademisi (TADOC) 2000 yılında Birleşmiş Milletler ile Türkiye tarafından kuruldu. Avrupa Birliği (Phare) ile ortaklaşa finanse edilen bu eğitim merkezi, Türk polisinin yanısıra, büyük ölçüde CIS ülkelerinden olmak üzere, bölge ve bölge dışı ülkelerin polisine de hitap etmektedir. Organize suç gruplarıyla mücadele koşullarını geliştirmeyi ve sürdürmeyi amaçlayan TADOC, farklı ülkelerin değişik kurumlarından gelen adayları bütünleştirerek işbirliği zemini geliştirdi. Binlerce kolluk görevlisi TADOC tarafından organize edilen eğitime katıldı.

Jandarma

44. Jandarma Genel Komutanlığı savaş zamanında ve sıkıyönetim kanununun geçerli olduğu bölgelerde ordu bünyesinde çalışan askeri güvenlik kuvvet birimidir. Bununla beraber, barış zamanında kırsal bölgelerde polisin görevini üstlendiğinden dolayı İçişleri Bakanlığının sorumluluğu altındadır. Jandarmanın yaklaşık 40.000 çalışanı bulunmaktadır.

45. Jandarmanın ilk eğitimi (Jandarma Eğitim Merkezi) ceza genel ve usul hukuku ile askeri eğitiminin bir birleşimidir. Bu eğitimden sonra, yeni yasaların uygulanması eğitimi gibi gerektiğinde verilen seminerler ve kurslar dışında, düzenli bir hizmetiçi eğitimi bulunmamaktadır.

46. Jandarma Merkez Komutanlığında bulunan Kaçakçılık ve Organize Suçlar Birimi (Polisteki KOM'un karşılığı), kaçakçılık ve organize suç bağlantılı benzeri suçlarla ilgilenmekte ve bu çerçevede yolsuzluk konusunda da uzmanlaşmış bulunmaktadır. Greco Değerlendirme Ekibine, bu birimde yaklaşık 800 kişinin olduğu bildirilmiştir.

Gümrükler

47. 1993'ten beri, Gümrükler, Maliye Bakanlığından ayrılmış, Başbakanlığın bir Müsteşarlığı olarak düzenlenmiştir. Ayrıca, Gümrükler, 18 bölgesel Müdürlüğü ve bunlara bağlı 143 şubeden oluşmaktadır. Gümrüklerin, Gümrük Kanunu'nda ve diğer ilgili mevzuatta belirtilen gümrük politikasını belirlemek, gümrük vergilerini toplamak, malları kontrol ve teftiş etmek, malları korumak gibi, çok çeşitli görevleri vardır. Gümrüklerin, tüm kara sınırlarında, kaçakçılığı önleme, teftiş etme, soruşturma ve bu tür olayları kovuşturma yükümlülüğü de bulunmaktadır. Görevlerini yerine getirmek amacıyla, Müsteşarlık, Gümrüklerin Muhafazası, Gümrüklerin Kontrolü, AB ve Dış İlişkiler Genel Müdürlükleri gibi çok sayıda hizmet biriminden ve Teftiş Kurulu, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon gibi alt birimlerden oluşmaktadır.

48. Gümrük Teftiş Kurulu, Müsteşarlıktaki en üst düzey soruşturma birimidir. Kurul, kolluk kuvvetinin yetkilerine sahip ve çok sayıda kişinin ve kuruluşun karıştığı karmaşık olaylarla ilgilenen 102 gümrük müfettişinden oluşmaktadır. Genel Müdürlükte, ayrıca, gümrük bağlantılı suçu önleme, ortaya çıkarma ve soruşturma yetkisini haiz Kontrol Birimleri bulunmaktadır. Greco Değerlendirme Ekibine, Gümrüklerin, diğerlerinin yanı sıra, soruşturma yetkilerini haiz personelin eğitimi yoluyla, yolsuzlukla mücadeleye büyük önem verdiği bildirilmiştir. Entegrasyon eğitim kursları da verilmiştir. Ayrıca, bütün gümrük personeli etik beyanname imzalamışlardır. Bütün Gümrük memurlarının, periyodik olarak malvarlığı beyannamesi vermeleri gerekmektedir.

Gümrükler

47. 1993'ten beri, Gümrükler, Maliye Bakanlığından ayrılmış, Başbakanlığın bir Müsteşarlığı olarak düzenlenmiştir. Ayrıca, Gümrükler, 18 bölgesel Müdürlük olarak düzenlenmekte ve ülkede bunların içinde 143 şube bulunmaktadır. Gümrüklerin, Gümrük Kanunu'nda ve diğer ilgili mevzuatta belirtilen gümrük politikasını belirlemek, gümrük vergilerini toplamak, malları kontrol ve teftiş etmek, malları korumak gibi, çok çeşitli görevleri vardır. Gümrüklerin, tüm kara sınırlarında (kara sınırları boyunca) kaçakçılığı önleme, teftiş etme ve soruşturma ve bu tür olayları kovuşturma yükümlülüğü de bulunmaktadır. Görevlerini yerine getirirken, Müsteşarlık, Gümrüklerin Muhafazası, Gümrüklerin Kontrolü, AB ve Dış İlişkiler Genel Müdürlükleri gibi çok sayıda hizmet birimlerinden ve Teftiş Kurulu, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon gibi alt birimlerden oluşmaktadır.

48. Gümrük Teftiş Kurulu, Müsteşarlıktaki en üst düzeydeki soruşturma birimidir. Kolluk kuvvetinin yetkilerine sahip ve çok sayıda kişinin ve kuruluşun karıştığı (dahil olduğu) karmaşık olaylarla ilgilenen 102 gümrük müfettişinden oluşmaktadır. Genel Müdürlükte, ayrıca, gümrük bağlantılı (ilintili) suçu önleme, ortaya çıkarma ve soruşturma yetkisini haiz Kontrol Birimleri bulunmaktadır. Greco Değerlendirme Ekibine, Gümrüklerin, diğerlerinin yanı sıra, soruşturma yetkilerini haiz personelin eğitimi yoluyla, yolsuzlukla mücadeleye büyük önem verdiği bildirilmiştir. Ayrıca, bütün gümrük personeli etik (ahlaki) beyanname imzalamışlardır. Bütün Gümrük memurlarının, periyodik olarak (dönem dönem) malvarlığı beyannamesi vermeleri gerekmektedir.

MASAK

49. Mali Suçları Araştırma Kurulu (MASAK) Türkiye'de mali araştırma birimidir.. Karapara aklama suçlarının araştırılması ve soruşturulması amacıyla çok yönlü bir kurum olarak 4208 sayılı Kanun ile 1997 yılında kurulmuştur. Maliye Bakanlığı müfettişleri, denetçileri ve gelir kontrolörleri, yeminli banka murakipleri, hazine kontrolörleri ve sermaye piyasası kurulu uzmanlarından oluşmaktadır. MASAK, karapara aklama suçlarını araştırma ve soruşturma yetki ve görevine sahiptir. MASAK şüpheli işlemlere

ilişkin bilgi toplar, verileri analiz eder, karapara aklama soruşturmalarının koordinasyonunu sağlar ve bu kapsamda yolsuzluk ana hedefi olmamasına rağmen, yolsuzluğu içeren durumlarla karşılaşabilir. MASAK bir suç işlendiği sonucuna varırsa bunu Savcılığa intikal ettirir. Greco Değerlendirme Ekibine Mayıs 2005'te, MASAK'ın kuruluşundan beri 3792 şüpheli işlem aldığı bildirilmiştir.

50. Greco Değerlendirme Ekibine ayrıca, organize suçlarla mücadelenin güçlendirilmesi ve özellikle kolluk makamlarının kapasitesinin artırılması amacıyla İçişleri Bakanlığı ve MASAK tarafından birkaç twinning projesi yapıldığı bildirilmiştir

Yargı (savcılık ve yargılama)

Savcılık

51. Savcılık birimi her biri bir başsavcı tarafından temsil edilen 81 İl (52 İlçe olmak üzere toplam 133 merkezde) teşkilatından oluşmaktadır. Mahkeme Teşkilatının bulunduğu tüm il ve ilçelerde bir Başsavcılık bulunmaktadır. Daha küçük yerlerde sadece bir savcı bulunabilmektedir. Ankara bölgesinde 172 savcı ve İstanbul'da 491 savcı görev yapmaktadır. Savcılar idari açıdan Adalet Bakanlığına bağlıdır. Yolsuzluk davalarında uzmanlaşmış savcılara imkan veren özel bir teşkilatlanma yoktur, ancak Ankara ve İstanbul gibi illerde devlet memurlarının işlediği suçlara bakan savcılar bulunmaktadır.

Mahkemeler

54. Türkiye'de mahkeme sistemi ile ilgili son zamanlarda önemli değişiklikler olmuştur. Örneğin, Devlet Güvenlik Mahkemeleri kaldırılmış ve yerine özellikle organize suçlara bakan bölgesel Ağır Ceza Mahkemeleri kurulmuştur. İstinaf Mahkemeleri (geçmişte olmayan) 2004 yılında kurulmuş, ayrıca aile uyuşmazlıkları, ticari davalar ve çocuk yargısı gibi alanlarda yeni uzmanlaşmış mahkemeler kurulmuştur. Bu değişiklikler sonrasında Türkiye'de mahkeme sistemi; Anayasa Mahkemesi, Uyuşmazlık Mahkemesi, Askeri Mahkemeler, İdari Mahkemeler (5. Bölümde açıklanmıştır) ve Genel Mahkemelerden oluşmaktadır. Genel Mahkemeler, ilk dereceli mahkemeler (hukuk ve ceza) ve Avrupa Birliği ile yakın işbirliği çerçevesinde adli yargı reform programı kapsamında yeni yasama çalışmaları sürdürülen ikinci derece yargı merci olan istinaf mahkemelerinden oluşmaktadır. Genel Mahkemelerin en üst yargı mercii Yargıtay'dır.

Hakimler

53. Türkiye'de bir kariyer hakimliği sistemi olup, genç hukukçular arasından yoğun yazılı ve sözlü sınavlar sonrasında bir kurul tarafından mesleğe atama yapılmaktadır. Greco Değerlendirme Ekibine, 2004 yılı itibarıyla 400 kişilik kadro için 4000 başvuru yapıldığı bilgisi verilmiştir. Adaylar iki yıl süren bir eğitimden geçmektedirler. Hakim (savcı) olarak atanan kişiler atanmalarından itibaren 5 yıl sonra Adalet Bakanlığına Tetkik Hakimi olarak atanabilirler. Fakat bu otomatik işleyen bir süreç değildir. Hakimler ayrıca Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlıkta da görev alabilirler. Hakimlik mesleğinde 3. sınıf, 2. sınıf, 1. sınıfa ayrılmış ve 1. sınıf olmak üzere 4 derece vardır.

54. Bir taraftan Anayasa'da hakimlerin görevleri sırasında bağımsız oldukları, kararlarını hiç bir kurum, makama ve kişinin müdahalesi olmaksızın hukuk ve vicdani kanaatlerine göre verecekleri (Madde 138), hakim ve savcılarının atanma, ilerleme ve haklarının yargının bağımsızlığı ilkesi doğrultusunda yasayla düzenleneceği (Madde 140) ve hakimlerin Anayasada belirtilen yaştan önce azlolunamayacağı, emekli edilemeyeceği ve ödenek ve diğer özlük haklarından mahrum edilemeyeceği (Madde 139) öngörülmüştür. Diğer taraftan da Anayasada hakimlerin idari açıdan Adalet Bakanlığına bağlı oldukları (madde 140) yer almaktadır.

55. Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (Anayasanın 159. maddesi) bütün hakim ve savcıların atamasından sorumludur. Bu Kurula Adalet bakanı başkanlık eder ve Adalet Bakanlığı Müsteşarı ve Cumhurbaşkanı tarafından atanan beş Yüksek hakim (üçü Yargıtay ve ikisi Danıştay üyesi bunların yedekleri) bu Kurulun üyesidirler.

56. 2802 Sayılı Hakim ve Savcılar Kanunu'na göre Adalet Bakanlığında başkanı Adalet Bakanına bağlı olan ve belli sayıda Müfettişin görev yaptığı bir Teftiş Kurulu bulunmaktadır. Bu Kurul, mesleğin icrası esnasındaki performansa, verilen kararların kalitesine ve davranışların etik ve meslekî ilkelere uygun uygunluğuna göre hakim ve savcılar denetler. Hakim ve savcılar sonraki kariyerleri açısından önemli olan 1 den 100'e kadar notlar alırlar (zayıf, orta, iyi, pekiyi). Adalet Bakanlığı mahkemeleri iki yılda bir ve gerektiğinde bir tür performans denetimine tabi tutar (hakimlerin kararları değerlendirilmez). Müfettiş, (Bakanlıkta çalışan hakim ve savcılardan oluşan) Teftiş Kuruluna bir rapor sunar, ancak Teftiş Kurulunun vermiş olduğu kararlara ait nihai sorumluluk Adalet Bakanına aittir. Teftiş sonrasında ilgili hakime tavsiyelerde bulunulabilir. Disiplin işlemleriyle ilgili sadece Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu yetkilidir.

57. Hakim ve savcılarının görevleri sırasında bir suç işleyip işlemediklerine ilişkin soruşturma ancak Adalet Bakanının izni ile yapılabilir. 2802 Sayılı Yasa ve 3628 Sayılı Yasanın 17/3. maddesine göre hakkında bir suç isnadı yapılan hakim ve savcılar Adalet Bakanı'nın izni ile yargılanır. Bununla hakim ve savcılarının mesleklerini icra esnasındaki bağımsızlıkları amaçlanmaktadır.

Eğitim

58. Hükümetin yargının güçlendirilmesi taahhüdünün bir parçası olarak Adalet Akademisi, hakim ve savcılara bağımsız bir eğitim verilmesi amacıyla 2003 yılında kurulmuştur. Greco Değerlendirme Ekibi'nin ziyareti sırasında eğitim konular Adalet bakanlığının Eğitim Dairesi Başkanlığı ile beraber yürütülmekte idi, buna göre Eğitim Dairesi hizmet içi eğitim, Akademi de hizmet içi eğitim ve ilk eğitim ile ilgilenmekteydi. Örneğin, Bakanlığın Eğitim Dairesi hakim ve savcılarının yeni Ceza Kanunu ve Ceza Muhakemesi Kanunu ile ilgili eğitimlerini yürütmekteydi. Greco Değerlendirme Ekibine, Adalet Akademisinin tam olarak hizmete geçirilemediği ve gelecekte hakim ve savcılara da burada eğitim verilmesinin beklendiği bildirilmiştir.(Adalet Akademisi'nin İncek'teki binası 2005 yılının Ağustos ayında hizmete girmiştir)

59. Greco Değerlendirme Ekibine, Adalet Akademisinde, Ceza Kanunu (rüşvet vs.) ve Ceza Muhakemesi Kanunu (özel soruşturma tekniklerinin kullanılması) ve etik kuralları ve kanunu (2004 tarihli) konusunda kurslar verildiği bildirilmiştir.

Yolsuzluğun soruşturulması ve yargılanması

60. Kural olarak Ceza Adalet sistemi mecburî soruşturma ilkesi üzerine kurulmuştur (CMK Madde 160). Ancak, cezanın ortadan kaldırılmasını gerektiren şahsi sebep olarak etkin pişmanlık hükümlerinin uygulanmasını gerektiren koşulların veya şahsi cezasızlık sebebinin varlığı halinde cumhuriyet savcısı kamu davasını açmayabilir (Madde 171).

61. Cumhuriyet Savcıları, yargısal faaliyetleri dahilinde herhangi bir olay hakkındaki soruşturmayı denetleme, iddianame düzenleme ve kovuşturma yapma yetkilerine sahiptir. Kanun, Savcılara delil toplama ve sunma ve ilk ifadelerinin alınması için yakalananlar da dahil olmak üzere sanık haklarını koruma yetkisi vermiştir (Madde 160/2). Savcıya her türlü araştırmayı yapma, soruşturmanın yetki

çevresini belirleme ve dava öncesi soruşturma aşamasında adli kolluğu idare etme konularında açıkça yetki verilmiştir (Madde 161).

62. Soruşturma sistemi şu şekilde işler: bir suçun işlendiğini öğrenen Cumhuriyet savcısı kamu davasını açmaya yer olup olmadığını değerlendirmek ve suçlunun kimliğinin kesinleştirilmesi için bir hazırlık soruşturması yapar (Madde 160). Eğer soruşturma evresinde belirli bir kişi aleyhine yeterli deliller bulunmaktaysa, bir kamu davasının açılması için yetkili mahkemeye hitaben bir iddianame düzenlenir (Madde 170).

63. Cumhuriyet savcısı soruşturma kapsamında ihtiyaç duyduğu bir bilgiyi herhangi bir kamu görevlisinden talep edebilir (Madde 161/4). Soruşturmayı doğrudan veya adli kolluk aracılığıyla yapmaya yetkilidir. Adli kolluk el koyduğu olayları, yakalanan kişiler ile uygulanan tedbirleri emrinde çalıştıkları Cumhuriyet savcısına derhal bildirmek ve savcının yasal usul ile ilgili olarak verdiği emirleri yerine getirmekle yükümlüdür (Madde 161/2). Gerektiğinde, savcı soruşturma tedbirlerinin uygulanmasına izin verilmesini yetkili hakimden talep edebilir (Madde 162).

64. Cumhuriyet savcısına bir suç ile ilgili olarak ihbar yapıldığında savcı kovuşturma için herhangi bir neden görmez ve hazırlık soruşturması sonucunda takipsizlik kararı verirse, mağdura ve de daha önceden sorgulanmış şüpheliye bu kararı bildirir (Madde 172/1). Suçtan zarar gören kovuşturmaya yer olmadığına ilişkin karara karşı on beş gün içinde en yakın ağır ceza mahkemesi başkanına itirazda bulunabilir. Eğer itiraz yerinde görülürse davaya başlama için dosya tekrar savcıya gönderilir. Eğer Mahkeme itirazı reddederse, böyle bir işlem sonrasında kamu davasının açılması ancak yeni bir delilin varlığı halinde mümkündür (Madde 173/6).

65. İddianame ve soruşturma belgelerinin iletilmesinden itibaren 7 gün içinde soruşturma evresine ilişkin bütün belgeleri inceleyen mahkeme eğer iddianamenin 170. maddede belirtilen unsurları içermediğine karar verirse, bu eksiklikleri belirtmek suretiyle iddianameyi ilgili savcıya iade eder. (Madde 174/1). Savcı iade kararına itiraz edebilir. Cumhuriyet savcısı eksikliklerin giderilmesi sonrasında mahkemeye iddianameyi yeniden iletir (madde 174/3).

66. Kamu davası veya son soruşturma, iddianamenin yargılamayı yapacak mahkemeye savcı tarafından iletilmesi ile başlar (Madde 175). Son soruşturma iki aşamadan oluşur: duruşmaya hazırlık ve duruşma. Amacı tüm delillerin mahkeme önünde değerlendirilmesi ve bu sayede mahkumiyet veya beraat kararı verilmesidir. Bu süreç esansında Cumhuriyet savcısı davayı kamu adına temsil eder. Suçtan zarar gören şahıs kovuşturmaya veya kamu davasına müdahil olabilir (Madde 234) ve bu müdahale ile davanın tarafı haline gelir.

67. Türk hukukuna göre şahsın veya cemiyetin ceza davası açmasına imkan veren actio popularis yoktur ve Türk hukuku herhangi bir soruşturmanın yürütülmesi yetkisini Cumhuriyet savcısına vermiştir.

Özel Soruşturma Teknikleri

68. Çıkar Amaçlı Suç Örgütleri ile Mücadele Kanunu (4422 Sayılı Yasa) iletişimin dinlenilmesi, gizli takip ve ajanların kullanılması gibi özel soruşturma tekniklerinin kullanımına imkan vermektedir. Ancak yolsuzluk suçları için bunun ancak organize şekilde işlenmesi halinde bu tekniklerin uygulanması mümkündür. Bu teknikler Kaçakçılıkla Mücadele (KOM) gibi birimler tarafından uygulanmaktadır.

69. Greco Değerlendirme Ekibine, 1 Haziran 2005 tarihli Ceza Muhakemesi Kanununda (4422 sayılı Kanunun yerini alan) her türlü rüşvet suçunda uygulanabilecek olan iletişimin dinlenmesi, tespiti ve kayda alınması (Madde 103) ve teknik araçlarla izleme (Madde 139) gibi özel soruşturma tekniklerinin kullanılabilmesi bildirilmiştir. Yolsuzlukla ilgili olarak gizli soruşturmalar, sadece yolsuzluğun organize suçun bir parçası olması halinde uygulanabilecektir.

Tanık Koruma

70. Kanun, kimliğin ve adreslerin gizlenmesi gibi tanık koruma tedbirleri içermektedir; (CMK Madde 58) Ancak, bu tedbirler sadece organize şekilde işlenmesi halinde yolsuzluğa uygulanmaktadır. Greco Değerlendirme Ekibine, Hükümetin, tanık korumaya ilişkin yeni bir kanun hazırlama süreci içinde olduğu bildirilmiştir. Ayrıca, 2001 yılında KOM bünyesinde bir tanık koruma birimi kurulmuş, görevi organize suç soruşturmalarına ilişkin tanık koruma ile sınırlandırılmıştır.

b. Analiz

71. Türkiye'nin kolluk kuvvetleri ile ilgili sistemi değişik aktörlerden oluşmaktadır. Türk yasasının içinde yolsuzluk suçları devlet memurları ile ilgili olduğundan, yolsuzlukla bağlantılı soruşturmaların başlangıç noktasını çoğu kez ilgili idare oluşturmaktadır. V. Bölümde anlatıldığı gibi bütün bakanlıklar ve kurumların kendi soruşturma sistemleri, genellikle teftiş kurulunca icra edilen, bir çeşit "dahili polis" bulunmakta ve bu denetimi yapan kişilerin normal polis kuvvetlerine benzer yetki ve görevleri bulunmaktadır. Prensip olarak kamu idaresindeki suçlar, bu sebeple, ilgili birimin idari amirinin olayın savcılığa intikaline izin vermesinden önce kurum içi ön soruşturmadan geçmektedir. Bu kurala 3628 sayılı yasa istisnaların bulunduğu doğrudur; bu kanuna göre; yolsuzluk vb suçlara dair şüpheler, birim amirinin herhangi bir izni olmaksızın savcılığa intikal ettirilirken, diğer taraftan diğer suçlar (görevin kötüye kullanılması ve ihmal gibi) izin sistemine tabidir.

72. Bir takım avantajları olmasına rağmen teftişler ve yüzyıllık geçmişe dayanan izin sistemi, devlet memurlarına bir çeşit bağımsızlık sağlamaktadır (III. Bölümde daha ayrıntılı açıklanmıştır) ve dahası kamu sektöründeki suç soruşturmaları iç teftişin filtresinden geçip geldiği için, savcı ve polise suçun soruşturmasında ikincil bir rol vermektedir. 1990 tarihli 3628 sayılı yasa ile getirilen istisnalar doğru yönde atılmış bir adımdır, ancak özellikle soruşturmanın ilk aşamasında tespit edilmesi zor olan yolsuzluk suçu gibi bazı suçların istisna tutulması, uygulamada değişik yorumların ortaya çıkmasına yol açabilecektir.

73. Ayrıca, bu şekilde idarelerin iç teftiş kurulları tarafından soruşturulması, kamuoyunda "idareler kendisini soruşturuyor" şeklinde algılanabilir; hattâ, kurum amirinin nihai olarak bir olayın disiplin meselesi olarak mı yoksa ceza davası mı olarak ele alınacağını karar verebiliyor olması bu algıyı pekiştirebilir. Böyle bir durum idarede yolsuzluğa ilişkin spekülasyona yol açabilir. Greco Değerlendirme Ekibi, bir suçun işlendiğine ilişkin önemli derecede şüphe bulunması halinde (bir disiplin konusunun aksine) kural olarak ilgili idarenin iznine tabi olmadan savcı veya polise soruşturma için iletilmesi gerektiği görüşündedir. Bu konu Raporun diğer bölümlerinde de tartışılmıştır (III. Bölüm-bağımsızlık ve V. Bölüm-kamu idaresi)

74. Greco Değerlendirme Ekibi, kolluk kuvveti yapısının, organize suç, ticareti ve kaçakçılığı soruşturmak için çeşitli kurumlarda (Polis, Jandarma ve Gümrük vb.) yüksek düzeyde uzmanlaştığını not etmiştir. Bu tür suçlar için uzmanlaşmış birimler bulunmaktadır. Ayrıca, TADOC tarafından bu alanlarda, aynı zamanda uluslararası organize suçla mücadelede uzman kolluk kuvvetlerini bir araya getirmeyi ve eğitmeyi de amaçlayan uzmanlık eğitimi de verilmektedir. Organize suçun bir bölümü olarak yolsuzluk da bu uzmanlaşma konularına dahil edilmiştir.

75. Organize suçla bağlantısı olmayan yolsuzlukla ilgili olarak kolluk kuvvetlerinin uzmanlaşma seviyesi daha az gelişmiştir. Greco Değerlendirme Ekibi, poliste veya savcılıkta, yalnızca yolsuzluk soruşturmalarına özgü özel bir birimin olmadığını öğrenmiştir. Bazı bölgelerde ve/veya büyük illerde, Ankara, İstanbul gibi yolsuzluk suçlarında bir nebze uzmanlaşmış savcılarının bulunduğu söylenmiştir. Ancak, özellikle yolsuzluk suçlarına bakan, ne merkezi bir savcılık birimi ne de polis teşkilatı bulunmaktadır. Türkiye’de tanımlanan yolsuzluk suçu genellikle kamu görevlileriyle bağlantılı olduğundan ve ön soruşturmalar teftiş kurullarınca yapıldığından bu durum anlaşılabilir. Ancak, Türkiye’de yolsuzluk suçlarının fazlalığı ve özel sektörde yolsuzluğun kısıtlı tanımlanmış olması karşısında Greco Değerlendirme Ekibi, çok yönlü genel merkezi bir yolsuzlukla mücadele biriminin yolsuzluğun ortaya çıkarılması için gerekli bir kolluk ortamını sağlayacağı ve yolsuzluk sorununa daha iyi bir bakış açısı sağlayacağı düşüncesindedir. Böyle bir birim çeşitli kolluk makamları arasında, örneğin şu anda aynı veri tabanını kullanmayan polis ve jandarma arasında, daha iyi bir bilgi alışverişini sağlama potansiyeline sahip olacaktır⁸. Sonuç olarak **Greco Değerlendirme Ekibi, yolsuzlukla mücadelede kolluk kuvvetlerine tavsiyede bulunacak ve yolsuzluk suçlarında soruşturma ve adli tahkikat yapacak, ilgili veri tabanlarına erişim de dahil olmak üzere kolluk kuvvetleri arasında bilgi paylaşımını sağlayacak merkezi bir ihtisas biriminin kurulmasını veya mevcut kurumlardan birisinin bu amaçla görevlendirilmesini tavsiye eder.**

76. Hem polis hem de jandarmadaki personel, yolsuzluk suçları da dahil olmak üzere her tür suç ile ilgili kapsamlı bir ilk eğitim almaktadırlar. Greco Değerlendirme Ekibi, özellikle yolsuzlukla mücadele konusunda verilen eğitimin yeterli olup olmadığını değerlendirecek konumda değildir. Greco değerlendirme ekibi yolsuzluk kursunu içeren Polis Akademisi 4.sınıf müfredatını memnuniyetle karşılamıştır. Öte yandan Greco değerlendirme ekibi uluslar arası organize suçların bir parçası olan yolsuzluğun TADOC tarafından ele alındığını tespit etmiş ise de odaklanmanın yolsuzluktan ziyade daha çok kaçakçılığa yönelik olduğu gözlemlenmiştir. Greco Değerlendirme Ekibi, daha kapsamlı uzmanlık eğitiminin kolluk kuvvetlerine verilmesi gerektiği görüşündedir. Özellikle, Polis ve Jandarmaya verilen soruşturma metodolojisi mümkün olduğunca koordineli olmalıdır. Önceki tavsiyeyi tamamlamak üzere, **Greco Değerlendirme Ekibi, yolsuzluk davalarında uzmanlaşmış bütün kolluk görevlilerine yolsuzluğun tespiti ve ortaya çıkarılması konusunda düzenli eğitim verilmesini tavsiye eder.**

77. Greco Değerlendirme Ekibi, Anayasaya göre yargının yasama ve yürütmeye karşı bağımsız olduğunu, hakimlerin görevleri sırasında Anayasa, kanunlar ve vicdani kanaatlerini dikkate almak zorunda olduklarını kabul eder. Aynı zamanda hakim ve savcılar idari bakımdan Adalet Bakanlığına bağlıdırlar. Tüm hakim ve savcı atamalarının Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından yapılması onların bağımsızlığını sağlamaya yöneliktir. Ancak, Yüksek Kurulun iki üyesinin Bakanlıktan olması ve bunlardan Adalet Bakanının Kurula başkanlık etmesi sebebiyle Kurul ile Bakanlık arasında bir bağ vardır. Ayrıca, hakimlerin hizmet içi eğitimini fiilen Adalet Bakanlığı yürütmektedir. Değerlendirme Ekibinin ziyareti sırasında, kurulmasından itibaren iki yıl geçen Adalet Akademisi tam olarak faaliyete geçmemiştir ve sadece hakimlerin ilk eğitimi ile ilgileniyordu. Greco Değerlendirme Ekibi, hakimlerin görevleri ile ilgili olarak, sonuçları gelecekteki kariyerlerini önemli derecede etkileyecek olan, Adalet Bakanlığına bağlı adalet müfettişlerinin sürekli denetimi ve değerlendirmesi altında olduklarını not etmiştir. Greco Değerlendirme Ekibi, yargı bağımsızlığının, yürütmeye idari açıdan yeterli derecede bağlı olma ile dengelenmesi gerektiğinin tamamen farkındadır. Ancak, yargı bağımsızlığı, Adalet Bakanlığının etkisinin özellikle hakimlerin yükselme ve teftişi ile ilgili konularda azaltılması halinde, daha

⁸ Ziyaretten sonra, polis ve jandarma arasındaki koordineli eğitimin Ağustos 2005’te başladığı Greco Değerlendirme Ekibine bildirilmiştir.

da gelişecektir. **Greco Değerlendirme Ekibi, yargının Adalet Bakanlığından bağımsızlığının, teftiş ve atama ile ilgili olarak, daha da artırılmasını tavsiye eder.**

78. Adalet Akademisi, yürütmeden bağımsız bir birim olarak iki yıldır varlığını sürdürmektedir. Şu anda sadece hakim adaylarına eğitim vermekte olup, ancak önümüzdeki yıllarda sorumluluğuna hakim ve savcıların eğitimi de dahil olacaktır. Bu ziyaret sırasında edinilen bilgilerden, Adalet Akademisinin, yeni binasına yakın bir tarihte taşınmış olması sebebiyle, eğitim hizmetlerini tam olarak sağlayacak konumda olmadığı anlaşılmıştır.

79. Greco Değerlendirme Ekibi, eğitimin Adalet Bakanlığı dışında verilmesi suretiyle yargı bağımsızlığının sağlanması gerektiği düşüncesindedir. Bu sebeple Adalet Akademisinin kurulması önemli bir adımdır ve tam olarak faaliyete geçmesi bir an evvel sağlanmalıdır. Adalet Bakanlığı tarafından Ceza Kanunu ve Ceza Muhakemesi Kanunu ile ilgili olarak verilen geniş kapsamlı eğitimin geçici bir nitelik arzettiği ve Adalet Akademisinin tam olarak faaliyete geçmesinin beklendiği anlaşılmıştır. Greco Değerlendirme Ekibi, hakim ve savcıların mali suçlar, kara para aklama ve benzeri alanlardaki uzmanlıklarının artırılması gerektiğini ve o tarihte eğitimlerinin büyük bir bölümünü kişisel çalışmalarıyla tamamlayan hakim ve savcılara yönelik olarak yeni eğitim türlerinin verilmesi gerektiğini öğrenmiştir. Örneğin Adalet Akademisi okul eğitimine alternatif olarak elektronik bilgi araçlarından ve hakim savcılara yönelik bilgi ağlarından yararlanmayı sağlayabilir. Greco Değerlendirme Ekibi, hakim ve savcılara yeni mevzuat ve özellikle yolsuzluk suçlarının soruşturulması ve yargılanması ile yakından ilgili ekonomik ve mali konularda eğitim imkanlarının artırılmasını tavsiye eder.

III. DOKUNULMAZLIKLARIN KAPSAM VE GENİŞLİĞİ

a) Durumun tasviri

80. Anayasaya göre, aşağıdaki üst derece kamu görevlileri, cezaî takibatlarda bağımsızlık çeşitlerinden faydalanırlar:

- Cumhurbaşkanı
- Parlamento üyeleri
- Başbakan ve bakanlar

81. Ayrıca, hakim ve savcıların görevleri esnasında bir suç işleyip işlemediklerine ilişkin soruşturmalar sadece Adalet Bakanı'nın izni ile başlatılabilir.

82. Ek olarak, kamu görevlileri ve diğer kamu çalışanları, bağlı buldukları bakan veya hizmet birimi amirinin izni olmaksızın bir suçtan dolayı (yolsuzluk vs hariç) kovuşturulamazlar.

83. Cumhurbaşkanı görevi sırasında işlemiş olduğu bir suçtan dolayı yakalanamaz ve cezaî takibata konu olamaz. Cumhurbaşkanı ancak ülkeye ihanetten, Parlatmentonun üçte birinin önerisi ve dörtte üçünün kararı ile suçlanabilir (105. madde).

84. Parlatmenter Dokunulmazlığı Anayasa'nın 83. maddesinde düzenlenmiştir. Parlatmenterler, Parlatmenterlik görevleri sırasında verdikleri oylardan, yaptıkları konuşmalardan, Meclis önünde açıkladıkları görüşlerinden veya o oturum Başkanlık Divanının teklifi üzerine Meclisçe başka bir karar alınmadıkça bunları Meclis dışında tekrar etmekten veya açıklamaktan dolayı sorumlu olmazlar. (Madde 83/1)

85. Ayrıca, seçimden önce veya sonra bir suç işlediği şüphesi altında olan bir Milletvekili, Parlamento dokunulmazlığına karar verilmedikçe tutulamaz, sorgulanamaz, tutuklanamaz, yargılanamaz. Bu koşul bir parlamenterin ağır cezalık⁹ bir suçtan suçüstü halinde yakalanması ve seçimlerden önce başlatılan soruşturmalarla ilgili uygulanmaz. (Madde 83/2). Ancak böyle bir durumda yetkili makam Parlamento'yu zaman geçirmeksizin bilgilendirecektir.

86. Bir Parlamento Üyesine gerek seçimden önce gerekse sonra verilmiş olan suçla ilgili cezanın infazı üyeliği sona erinceye kadar durdurulur; üyeliği süresince zamanaşımı işlemez (Madde 83/3). Tekrar seçilen milletvekili hakkında soruşturma ve kovuşturma Meclisin yeniden dokunulmazlığı kaldırmasına bağlıdır (Madde 83/4).

87. Başbakan ve Meclisten atanan diğer Bakanlara yönelik Parlamento soruşturmaları, Parlamento'nun toplam üye sayısının onda birinin önerisi ile talep edilebilir. Meclis bu talep üzerine en geç bir ay içinde değerlendirme yapar ve gizli oylamayla karar verir. Bir soruşturma açmaya karar verilmesi durumunda bu soruşturma, Meclisteki siyasi partilerin Meclisteki üye sayılarına orantılı olarak Komisyona vermek hakları olan üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından her parti için ayrı ad çekmek suretiyle oluşturulacak onbeş kişilik bir Komisyon tarafından yapılır. Komisyon soruşturmanın sonuçlarına ilişkin raporunu iki ay içinde Meclise sunmalıdır. Belirlenen süre içinde tamamlanamazsa Komisyona iki aylık ek ve son süre verilir. Bu sürenin sonunda rapor Meclis Başkanlığına sunulur, üyelere on gün içinde dağıtılır ve dağıtımdan sonra on gün içinde tartışılır. Bir kimsenin Yüce Divan önüne götürülmesi kararı, gizli oyla ve toplam üye sayısının mutlak çoğunluğu ile alınır. (Madde 100).

88. Parlamentoda grubu olan siyasi partiler, parlamento dokunulmazlığı (Madde 83/5) ve parlamento soruşturmaları (Madde 100/4) ile ilgili görüşme yapamaz veya karar alamazlar.

89. Anayasa'nın 148. maddesine göre Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu Üyeleri, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay, Askeri Danıştay Başkan ve Üyeleri, bunların Başsavcıları, Başsavcı vekilleri, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Sayıştay Başkan ve Üyeleri, görevleri ile ilgili işledikleri suçlar nedeni ile Anayasa Mahkemesi tarafından Yüce Divan sıfatı ile yargılanırlar. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı veya Başsavcı Vekili, Yüce Divan'da savcı sıfatı ile hareket eder. Yüce Divanın kararları kesindir.

90. Anayasanın 144. maddesi hakim ve savcıların denetimi ile ilgilidir. Görevleri ile ilgili bir suç işleyip işlemediklerine ilişkin soruşturma, Adalet Bakanı'nın izni ile adalet müfettişleri tarafından yapılır. Adalet Bakanı soruşturma veya araştırmanın soruşturulan hakim veya savcının üstü olan bir hakim veya savcı tarafından yapılmasını isteyebilir. Yukarıdaki hükümler Hakimler ve Savcılar Kanununa yansıtılmıştır. (Madde 82-98)

91. Suç işledikleri iddia edilen bütün kamu görevlileri ve diğer kamu çalışanları hakkındaki kovuşturma, kanunda belirtilen durumlar hariç, kanunun gösterdiği idari makamların iznine tabidir (Anayasa Madde 129). Anayasadan başka 4483 Sayılı Kanunda devlet memurlarının ve diğer kamu görevlilerinin soruşturulması ile ilgili özel hükümler vardır. Bu kanunun 3 ve 5. maddelerine göre, devlet memurunun bağlı olduğu makam 30 gün içinde bir ön soruşturma yapar ve soruşturmaya ilişkin görüş verir. Yetkili Bölge İdare Mahkemesi veya bazı durumlarda Danıştay, soruşturma açılmasına ilişkin görüşe ilgili kişi tarafından itiraz edilmesi durumunda veya soruşturmaya yer olmadığına ilişkin görüşe Cumhuriyet Savcısı tarafından itiraz edilmesi halinde, son makam olarak karar verir. Yargılama yapılmasına ilişkin kararlar ilgili ceza mahkemesinin önüne gelir.

⁹ Ağır Ceza; Ağır Ceza Mahkemesi tarafından verilen 10 yıl ve üzeri cezalardır.

92. Devlet memurları ve diğer kamu görevlileri, yolsuzluk davalarında 4483 Sayılı Kanunla getirilen ayrıcalıklardan yararlanamazlar. 3628 Sayılı Kanun gereğince, malvarlıklarını açıklayamadıkları tespit edilen veya yolsuzluktan veya benzer suçları işlediklerinden şüphe edilen devlet memurları ve diğer kişiler, Cumhuriyet Savcısı tarafından doğrudan soruşturmaya konu edilebilecektir. (II ve V. Bölümlere de bakınız)

Analiz

93. Greco Değerlendirme Ekibi Türkiye’de farklı şekillerde dokunulmazlıktan yararlananların çokluğundan rahatsızlık duymaktadır. Dokunulmazlık konusunun sivil toplum tarafından büyük ölçüde tartışıldığı ve tepki çektiği not edilmelidir. Yolsuzluk bağlamında sorunlu alanlardan biri olarak, Yasama Dokunulmazlığının kapsamı gösterilebilir.

94. Anayasa da düzenlendiği şekliyle dar anlamda dokunulmazlıktan yararlanan üst düzey görevliler Cumhurbaşkanı, Başbakan ve ilke olarak aynı zamanda milletvekili olan Bakanlarla sınırlıdır.

95. Anayasa’nın 100.maddesi ile T.B.M.M İktüzüğünün 107-113 maddeleri Başbakan ve Bakanlar hakkında meclis soruşturması ile ilgili detaylı usulleri ve ana ilkeleri düzenlemektedir.

96. Greco Değerlendirme Ekibi açısından, milletvekillerinin dokunulmazlıklarının kaldırılmasını düzenleyen maddeler (Anayasanın 83.maddesi ile Meclis Tüzüğü’nün 131-134.maddeleri arasında düzenlenmiştir) dokunulmazlığın kaldırılması için ilgili komisyonlara değerlendirme yapmaya imkan veren yeterli ölçütler getirmemiştir. Savcılık dokunulmazlığın kaldırılması için Adalet Bakanlığına talepte bulunur. Bundan sonra, anılan Bakanlıkça talep Başbakanlığa sunulur. Başbakan konuyu ilgili Meclis Komisyonuna iletir. İlgili Meclis Komisyonu Genel Kurulda görüşülmeden önce konuyu alt komisyonlara araştırılmak üzere gönderebilir. Dokunulmazlığın kaldırılması için objektif ölçütler konulmamıştır. Bu bakımdan yapılan değerlendirmeler siyasi nitelik arz etmektedir. Greco Değerlendirme Ekibi sürecin bir aydan fazla uzadığı konusunda da bilgilendirilmiştir.

97. 2002 yılından bu yana, 50’si görevin kötüye kullanılmasına ilişkin olmak üzere, 115 milletvekili hakkında 206 dokunulmazlığın kaldırılması talebinde bulunulmuş, taleplerin hiçbirinde dokunulmazlığın kaldırılmasına karar verilmemiştir. Mevcut yasama dokunulmazlığı sistemi ve uygulamaları, yolsuzluk ile mücadelede, soruşturma, kovuşturma, hüküm verme noktasında aşılmaz bir engel oluşturmaktadır. Bu yüzden Greco Değerlendirme Ekibi Milletvekillerinin dokunulmazlığı sisteminin, dokunulmazlıkların kaldırılmasına ilişkin kararlarda spesifik ve objektif ölçütler kullanılacak şekilde yeniden değerlendirilmesi ve kararların siyasî etkilerden uzak ve savcı tarafından iletilen talepteki esaslara dayalı olarak verilmesinin sağlanmasını tavsiye eder.

98. Ayrıca, 4483 sayılı Memurlar Ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ve Anayasa ilgili kişiler hakkında ön soruşturma ve kovuşturma yapılması için ilgili idare tarafından izin verilmesi sistemini öngörmektedir. Anayasanın 129.maddesinin 5.fıkrasına göre, memurların ve diğer kamu görevlilerinin işledikleri suçlardan dolayı kovuşturma açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin (birim amirinin) iznine bağlıdır. Kamu görevlilerine bir tür bağımsızlık kazandıran iç teftiş ve izin sisteminin yaklaşık 100 yıllık bir geçmişe sahip olduğu hatırdta tutulmalıdır. 1990 tarihli 3628 sayılı kanunla getirilen istisnalar isabetlidir ve 4483 sayılı yasanın çıkarılmasıyla izin sistemi, birtakım suçların bu kapsamdan çıkarılmasıyla sınırlandırılmıştır.

99. Greco Değerlendirme Ekibine göre, yolsuzluk ve benzeri suçlar hariç olmak üzere, kamu görevlilerinin kovuşturulması için idari izin alınması sistemi, bütün kamu görevlilerine fiili olarak ceza

kovuşturmasından bağışıklık anlamına gelmektedir. 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu (18. maddesi) yolsuzluk olaylarının doğrudan Savcılıklara bildirilmesi ve savcılığın ilgili idari merciin iznini almaksızın soruşturma başlatması gerektiğini ifade eder.

100. Greco Değerlendirme Ekibi ayrıca 3628 sayılı Kanun (17/2 maddesi) ile getirilen doğrudan soruşturma sisteminin, müsteşarlar, valiler, kaymakamlar, rektörler ve Yüksek Öğretim Kurumu Başkanı hakkında uygulanmayacağını not etmiştir.

101. Bahsedildiği üzere, suç işlediğinden şüphe edilen hakimler ve savcılar hakkındaki soruşturma Adalet Bakanı'nın izni ile Adalet Müfettişleri tarafından yapılır (Anayasa madde 144).

102. Greco Değerlendirme Ekibine göre, ön idari soruşturma ve kovuşturma için idari izin sisteminin, teoride yolsuzluk olaylarına uygulanmamasına rağmen, ilke olarak yolsuzlukla bağlantılı suçları kovuşturma ve soruşturmakla görevli adli mercilerin ve kolluk görevlilerinin kapasitelerini etkilemektedir. **Bu nedenle, Greco Değerlendirme Ekibi, savcılık soruşturması için gerekli olan idari izin yapılacak cezai takibatların etkinliği üzerindeki etkisinin analiz edilmesi ile ceza yargılaması bağışıklığından fiilen yararlanan kamu görevlileri kategorisini azaltmak amacıyla idari izin sisteminin yeniden düzenlenmesinin değerlendirilmesini tavsiye etmektedir.**

IV. Yolsuzluktan elde edilen kazançlar

a. Durum Değerlendirmesi

Müsadere ve suçtan elde edilen gelirler ve diğer araçlara el konulması

103. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 38.maddesi müsadere için bir güvenlik tedbiri olduğunu öngörmektedir. Müsadere bir tedbir niteliğindedir, bu tedbirin uygulanması Türk Ceza Kanununun 54 ve 55 maddelerinde ve belli oranda da özel kanunlarda düzenlenmiştir. TCK 54 ve 55. maddeleri sırasıyla eşya müsadere ve kazanç müsadere kavramlarını düzenlemektedir. Müsadere yolsuzluk da dahil herhangi bir suçta uygulanabilmektedir.

104. TCK'nın 54 maddesi'ne göre iyi niyetli üçüncü kişilere ait olmamak koşuluyla, kasıtlı bir suçun işlenmesinde kullanılan veya suçun işlenmesine tahsis edilen ya da suçtan kaynaklanan eşyanın müsadere hükmüne hükmolünür. Suçun işlenmesinde kullanılması tasarlanan eşya, kamu güvenliği, kamu sağlığı veya genel ahlâk bakımından tehdit teşkil etmesi durumunda müsadere edilir. (1) Birinci fıkra kapsamına giren eşyanın, ortadan kaldırılması, elden çıkarılması, tüketilmesi veya müsadere başka bir surette imkânsız kılınması hâlinde; bu eşyanın değeri kadar para tutarının müsadere hükmüne karar verilir.(2) Suçta kullanılan eşyanın müsadere edilmesinin işlenen suçta nazaran daha ağır sonuçlar doğuracağı ve bu nedenle hakkaniyete aykırı olacağı anlaşıldığında, müsadere hükmüne hükmolünür. (3)Üretimi, bulundurulması, kullanılması, taşınması, alım ve satımı suç oluşturan eşya da müsadere edilir.(4) Bir şeyin sadece bazı kısımlarının müsadere gerektiğinde, tümüne zarar verilmeksizin bu kısmı ayırmak olanaklı ise, sadece bu kısmın müsadere hükmüne karar verilir. (5) Birden fazla kişinin paydaş olduğu eşya ile ilgili olarak, sadece suçta iştirak eden kişinin payının müsadere hükmüne hükmolünür.

105. TCK'nın 55.maddesine göre Suçun işlenmesi ile elde edilen veya suçun konusunu oluşturan ya da suçun işlenmesi için sağlanan maddî menfaatler ile bunların değerlendirilmesi veya dönüştürülmesi sonucu ortaya çıkan ekonomik kazançların müsadere hükmüne karar verilir. Bu fıkra hükmüne göre müsadere kararı verilebilmesi için maddî menfaatin suçun mağduruna iade edilememesi gerekir. Müsadere konusu

eşya veya maddî menfaatlere elkonulmadığı veya bunların merciiine teslim edilmediği hâllerde, bunların karşılığını oluşturan değerlerin müsaderesine hükmedilir. Bu değer mahkeme tarafından belirlenir.

106. Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Kanunu'nun (1 Haziran 2005 tarihi itibariyle yürürlüğe giren TCK'nın 54 ve 55. maddeleri, 4422 sayılı bu yasanın anılan hususla ilgili hükümlerinin yerini almıştır.) 4.maddesinin 1.fıkrasına göre, Suçun işlenmesinde kullanılmak üzere saklanan veya suçun işlenmesinde kullanılan ve suçtan elde edilen kazanç veya suçtan kaynaklanan her türlü kazanç, eşya veya değer veya bunların yerine geçen değer müsadere edilir. Müsadere edilecek değer belirlenmesinde gelirin elde edilmesi için harcanan masrafların mahsup edilmesini düzenleyen herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

107. İkincil suç gelirlerinin (bir başka mal varlığına dönüştürülmüş veya nakledilmiş) veya araçların müsaderesi de mümkündür.

108. Mahkumiyet'e hükmedilmediği hallerde müsadere (in rem müsadere) mümkün değildir

109. İyiniyetli olmayan üçüncü kişilere ait malvarlığı da müsadere edilebilir.

110. İspat yükü savcıya aittir ve müsadere için gereken ispat seviyesi mahkumiyet için gerekenle (makul şüpheden öte) aynıdır. Ancak, 3628.sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'nun 4. maddesi gereğince ispat yükünün bir kimsenin geliriyle orantılı olmayan malvarlığını edinmiş olması gibi bazı özel hallerde ispat yükünün tersine çevrilmesini öngörür. Böyle bir durumda aynı Kanunun 14.maddesi gereğince elde edilen malvarlığı yasadışı olarak kabul edilir ve elde eden kişi bunun meşruiyetini ispat etmediği müddetçe bu mal varlığı müsadere edilir. Böyle bir durumda değer müsaderesi de mümkündür.

111. Müsadere konusunda düzenleme 2005 yılında kabul edilmiş olup ve 1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğü girmiştir. Bu sebeple, bu düzenlemeler çerçevesinde müsaderenin uygulanmasına ilişkin istatistiki bilgi mevcut değildir.

Geçici Tedbirler

112. Geçici bir tedbir niteliğinde olan elkoyma, yeni Ceza Muhakemesi Kanunu'nun (1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe giren)123 ve 124. maddelerinde düzenlenmiştir. Elkoyma yolsuzluk da dahil olmak üzere her suç tipi ve herhangi bir malvarlığı belge, banka veya mali kayıtlarla ilgili olarak uygulanabilir.

113. Aynı kanunun 123.maddesinde "İspat aracı olarak yararlı görülen ya da eşya veya kazanç müsaderesinin konusunu oluşturan malvarlığı değerleri, muhafaza altına alınır. Yanında bulunduran kişinin rızasıyla teslim etmediği bu tür eşyaya elkonulabilir" şeklindedir. 124.madde'de ise 123 üncü Maddede yazılı eşya veya diğer malvarlığı değerlerini yanında bulunduran kişi, istem üzerine bu şeyi göstermek ve teslim etmekle yükümlüdür.(2) Kaçınma hâlinde bu şeyin zilyedi hakkında 60. Maddede yer alan disiplin hapsine ilişkin hükümler uygulanır" hükmü yer almaktadır. (Ancak, şüpheli veya sanık ya da tanıklıktan çekinebilecekler hakkında bu hüküm uygulanmaz)

114. Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun 127. maddesine göre, kolluk görevlileri, hakim kararı üzerine ya da gecikmesinde sakınca bulunan hallerde Cumhuriyet Savcısının yazılı emri ile elkoyma işlemini gerçekleştirebilirler. Kolluk görevlisinin açık kimliği, el koyma işlemine ilişkin tutanağa geçirilir. (2) Cumhuriyet Savcısı tarafından verilen yazılı emir 24 saat içinde hakim onayına sunulur. Hakim kararını el koymadan itibaren 48 saat içinde açıklar, aksi halde elkoyma kendiliğinden kalkar.(3)

Zilyedliğinde bulunan eşya veya diğer malvarlığı değerlerine el konulan kimse, hakimden her zaman bu konuda bir karar vermesini isteyebilir. (4) El koymaya ihtiyaç kalmaması durumunda malvarlığı derhal geri verilir. (Madde 129-4 ve 130)

115. Ceza Muhakemesi Kanununun 128. maddesine göre malvarlıklarını çeşitli suçlardan elde ettiklerine dair haklarında kuvvetli şüphe bulunan kişilerin menkul veya gayrimenkul mallarına (taşınmazlar, araçlar, banka hesapları, şirketlerdeki hak ve alacaklar, hisseler, menkul kıymetler, kiralık kasa mevcutları, diğer mal varlığı değerleri) el konulabilir.

116. CMK.132 ve 133. maddelerinde elkonulan malvarlığının idaresi hakkında bazı düzenlemeler mevcuttur. Bu tür malvarlığı korunacaktır. Elkonulan malvarlığının işletmesi ile ilgili olarak özel bir birim mevcut değildir ancak bir şirketin işletmesi ile ilgili olarak bir "kayyum" atanması ihtimali söz konusudur. Kayyumun masrafları şirket tarafından karşılanacaktır.

117. Bilgisayarlarda ve bilgisayar program ve arşivlerinde arama, kopyalama ve el koyma 134. maddede düzenlenmiştir. Buna göre, bir suç dolayısıyla yapılan soruşturmada, başka surette delil elde etme imkanı bulunmaması halinde, Cumhuriyet Savcısının istemi üzerine şüphelinin kullandığı bilgisayar kütüklerinde arama yapılmasına, bilgisayar kayıtlarından kopya çıkarılmasına, bu kayıtların çözümlenerek metin haline getirilmesine hakim tarafından karar verilir.

118. Elkoymanın uygulanması vs. konularda istatistik mevcut değildir.

Uluslararası İşbirliği

119. Anayasanın 90. maddesine göre, Türkiye'nin imzalayıp onayladığı tüm uluslararası sözleşmeler kanun hükmündedir. Bunun sonucu olarak, Türkiye'nin uluslararası adli yardımlaşma ile ilgili olarak özel bir kanunu bulunmadığından, müsadere ile ilgili taleplerin yerine getirilmesi ya da uluslararası yolsuzlukla ilgili davalarda verilen tedbirler hakkında ikili ve çok taraflı sözleşmeler doğrudan uygulanabilir.

120. Türkiye, adli ve polis işbirliğine ilişkin olarak, ceza işlerinde karşılıklı adli yardımlaşma konusunda - özellikle yolsuzlukla ilgili olmamakla birlikte- genel nitelikli, ikili ve çok taraflı sözleşmelere taraftır. Türkiye, Ceza İşlerinde Karşılıklı Adli Yardımlaşma Avrupa Sözleşmesi (ETS 030), Suçtan Elde Edilen Gelirlerin Araştırılması, Elkonulması ve Müsadere Sözleşmesi (ETS 141), Ceza Yargılarının Uluslararası Değeri Avrupa Sözleşmesine (ETS 070) taraftır. Türkiye ayrıca komşu ülkelerle olanlar da dahil olmak üzere cezai yardımlaşma konusunda ikili anlaşmalar yapmıştır.

121. Karşılıklı yardımlaşma talepleri Türk adli makamları tarafından ilgili devletlere Merkezi Makam olan Adalet Bakanlığınca iletilmektedir. Müsadere/ tedbir konularında Türkiye'nin talep edilen devlet olması halinde, talep eden ülke ve Türkiye'nin taraf olduğu sözleşmeler ışığında Merkezi Makam talebin uygunluğunu değerlendirmektedir.

Aklama

122. 4208 sayılı Kararın Aklanmasına Dair Kanununun 2/b maddesine göre aklama cezai bir suç olarak düzenlenmişti. Türk Ceza Kanununda (5237 sayılı) 2005 yılında yapılan değişiklik ile 5 yıla kadar hapis cezasını gerektiren (kamu görevlisi ile ilgili hallerde 7,5 yıla kadar) 282. madde kapsamına alınmıştır. Her türlü rüşvet suçları aklamanın öncül suçudur.

123. Yapılan işlemlere konu para ve para ile temsil edilebilen değerlerin, yasadışı yollardan elde edildiğine dair herhangi bir bilgi, şüphe veya şüpheli gerektirecek bir husus bulunması halinde şüpheli işlemler söz konusu olabilmektedir (4208 sayılı Kanun). Aşağıda sayılan kurumlar şüpheli işlemleri bildirmekle yükümlüdür: Bankalar, özel finans kurumları, bankalar dışında asli faaliyeti kredi kartı ihraç etmek olan kurumlar, ödünç para verenler, sigorta ve reasürans şirketleri, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Takas ve Saklama Bankası A.Ş., Sermaye piyasası aracı kurumları ve portföy yönetim şirketleri, yatırım fonu yöneticileri, yatırım ortaklıkları, kıymetli madenler borsası aracı kuruluşları, kıymetli maden, taş veya mücevherlerin alım-satımını yapanlar, kambiyo mevzuatında belirtilen yetkili müesseseler, Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü dahil her türlü posta ve kargo şirketleri, finansal kiralama şirketleri, ticaret amacıyla gayrimenkul alım-satımı ile uğraşanlar veya buna aracılık edenler, talih oyunları salon işletmeciliği yapanlar, deniz, hava ve kara nakil vasıtalarının alım-satımı ile uğraşanlar, tarihi eser, antika, sanat eseri koleksiyoncuları ve alım-satımı ile uğraşanlar veya bunların müzayedeciliğini yapanlar, spor kulüpleri, Noterler, Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü, Tapu Sicil Müdürlüğü, Türkiye Jokey Kulübü.

124. Yükümlüler, mali istihbarat birimi MASAK'a (II. Bölümde tanımlanmıştır.) durumu bildirmekle yükümlülüklerini yerine getirirler. Gecikmesinde sakınca görülen hallerde şüpheli işlem ve işleme taraf olanlar derhal Başkanlığın yanı sıra Cumhuriyet savcılığına da bildirilir.

b. Analiz

125. Greco Değerlendirme Ekibi tarafından gerçekleştirilen ziyaret zamanında, yeni Ceza Kanunu (TCK) ve Ceza Muhakemesi Kanunu (CMK) yürürlüğe girmemişti. (Yürürlüğe giriş tarihi: 1 Haziran 2005). Greco Değerlendirme Ekibi o tarihte yürürlükte olan eski yasa hükümlerini analiz etmeyi uygun bulmadı. Greco Değerlendirme Ekibi, bu yüzden, uygulamaya ilişkin konuları bir tarafa bırakarak yeni hükümler üzerinde yorum yapmaya karar verdi.

126. Greco Değerlendirme Ekibi Türkiye'nin müsadere ve elkoyma kurumları bakımından sağlam bir yasal yapının ihdas edildiğini ve bu yapının yolsuzluk davalarına özellikle de organize suçlarla ilişkili yolsuzluk olaylarına uygulanabilir nitelikte olduğu inancındaydı. Müsaderenin kullanılması zorunludur. Değer müsaderesi mümkündür ve üçüncü bir kişinin malına elkonulabilir.

127. Normal şartlar altında ispat külfeti savcıya aittir. Ancak, kişinin mal beyanı doğrultusunda ispat külfeti zanlıya geçebilir. Müsadere ancak bir suçun varlığı ve mahkumiyet halinde mümkündür. Mahkumiyet hükmü olmadığı hallerde müsadere müessesesini (in rem) uygulama imkanı bulunmamaktadır. Bu, sistemin zayıf bir noktası olarak görülebilir. Ancak, halihazırda yeni kanunların henüz test edilmediği dikkate alındığında, Greco Değerlendirme Ekibi bu bağlamda bir değerlendirme yapmaktan kaçınmıştır.

128. Greco Değerlendirme Ekibi, CMK'nın 127. maddesi hükmü doğrultusunda elkoyma için bir mahkeme kararı veya gecikmesinde sakınca olan hallerde bir savcı kararı gerektiğini not etmektedir. Hiç bir hal ve şartta kolluk kuvvetleri kendi inisiyatifleri ile hareket ederek elkoyma işlemini gerçekleştiremezler. Bu hüküm keyfi elkoymayı engellemek amacıyla ihdas edilmiş olmakla birlikte, belli durumlarda ve daha sonra tasdik edilmek şartıyla savcının sözlü izniyle elkoyma uygulanabilir.

129. Greco Değerlendirme Ekibine göre; son kanunlar, pratikteki uygulamanın iyileştirilmesi amacıyla, takip tedbirleri ile desteklenmelidir. Kılavuz ilkelerin ve eğitimin geliştirilmesi, özellikle kolluk, savcılık ve yargı için gerekli görünmektedir. Ayrıca Greco Değerlendirme Ekibi yasaların pratikte nasıl uygulandığına ilişkin tam bir değerlendirme yapılmasının da gerekli olduğuna inanmaktaydı. Buna

hazırlık olmak üzere istatistikleri de içerecek şekilde, müsadere ve el koymanın uygulanması ve bu uygulamanın hangi hallerde yapılamadığına ilişkin sistematik bilgi toplamak ve çok uzak olmayan bir gelecekte sistemin etkinliğini analiz etmek yararlı olabilir. Sonuç olarak, **Greco Değerlendirme Ekibi, birtakım kılavuz ilkelerin oluşturulmasını ve müsadere ve el koymaya ilişkin yeni yasaları uygulayacak olan görevlilerin (kolluk, hakim ve savcılar) iyi bir şekilde eğitilmesini ve uygulamada sistemin nasıl çalıştığını değerlendirmek amacıyla, müsadere ve geçici tedbirlerin uygulanması veya uygulamadaki başarısızlığa ilişkin detaylı bilgiler toplanmasını tavsiye etmektedir.**

KAMU İDARESİ VE YOLSUZLUK

a. Durumun açıklanması

130. Kamu idaresi; 1982 Anayasasında yer alan kuvvetler ayrılığı, hukukun üstünlüğü, anayasal hükümet ve özellikle idarenin bütünlüğü (mad. 123), genel ve idari mahkemeler marifetiyle yargısal denetim (mad.125.) ve idarenin yasallığı (mad.126) gibi belli siyasi ve hukuki prensiplere dayanmaktadır.

131. Anayasanın yapısına ve idari sistemin ilkelerine göre, 'İdare' yürütmenin bir uydusu değildir; yürütme erki içindedir ancak ayrı bir varlıktır. Yürütme ile yakın ilişki içinde ve yürütme, yasama ve yargının denetimi altında çalışır. Bakanların ve kabinenin tamamıyla siyasi eylemleri kamu idaresinin kapsamına girmez.

132. Kamu idaresi, merkezi ve yerel olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Anayasanın 126. maddesi, coğrafi, ekonomik şartlar ve kamu hizmetlerinin gerekleri doğrultusunda, ülkenin, illere, illerin de ilçelere bölündüğünü, belirtir. Bununla ilgili olarak, 127. madde, illerin, belediyelerin ve köylerin, toplu mahalli ihtiyaçlara göre, kanunen tüzel kişiliği haiz olarak kurulan ve kendiliğinden idare prensibine göre idare edilen yerinden yönetim birimlerince yönetilmesi gerektiğini öngörür. Anayasanın 123. maddesi, ulusal, bölgesel, kentsel ve kırsal idarelerin birlik ve uyum içinde çalışması gerektiğini belirtir.

Yolsuzlukla Mücadele Politikası

133. Kamu idaresinde yolsuzlukla mücadele; Türkiye'de birçok programın ve bir kaç projenin özellikle de, 2002 tarihinde Bakanlar Kurulu kararıyla çıkarılan Kamu Sektöründe İyi Yönetimin ve Şeffaflığın Artırılması İle İlgili Eylem Planının ve bunu müteakip yukarıda anlatılan 2003 tarihli Acil Eylem Planının (I. Bölüm, Türkiye'de yolsuzluğa karşı Politikanın gözden geçirilmesi) bir parçasıdır.

134. Türk Kamu İdaresi Reformu büyük ölçüde genel olarak iyi yönetim ve özellikle de şeffaflık konularına yoğunlaşmaktadır.

135. Eylem Planı, kamu idaresinde yolsuzluğun büyük sebepleri olarak görülen şeffaflık ve etkinliğin olmayışını ele almayı hedeflemektedir. Eylem Planının stratejik hedefleri, kamu hizmetlerinin dağıtımındaki yolsuzluğun risklerini minimize etmeyi, yolsuzluğa bulaşan görevlilere karşı cezai ve disiplin yaptırımlarını uygulamayı, kamu idaresinde denetim ve kontrol mekanizmalarını ihdas etmeyi, yatırım ve işlere ilişkin usulleri basitleştirmeyi ve bürokrasiyi azaltmayı, siyaset sistemi ve kamu sektöründe güveni artırmayı içermektedir. Bu hedefler operasyonel düzeyde net bir amaçlar listesine dönüştürülmüştür. Acil Eylem Planı için öncelikli alanlardan biri de kamu hizmetlerinin iyileştirilmesidir.

136. Bu halen devam eden reform sürecinin devamı kapsamında yeni yasalaştırma ve mevcut yasaların değiştirilmesi sürekli bir şekilde sürdürülmektedir; örneğin, kamu ihale, mali yönetim ve kontrol, kamu

belgelerine erişime ilişkin mevzuat, kamu görevlilerinin etik kuralları gibi. Ayrıca, mevcut kurumlar modernize edilmekte olup, Etik Kurulu gibi yeni kurumlar ihdas edilmiştir.

137. Uygulamanın genel koordinasyonu, Devlet Planlama Müsteşarlığına ve Başbakanlık Teftiş Kurulunun teknik destek sağladığı Bakanlar Komitesine tevdi edilmiştir.

Şeffaflık

138. Şeffaflık kamu idaresinin en önemli alanlarından biri olarak kabul edilmekte olup, 2003 tarihinde Bilgi Edinme Kanunu'nun (4982) kabul edilmesi bu bağlamdaki asıl başarılarından birisiydi. Bilgi talepleriyle ilgilenebilmek amacıyla her kurumun ayrı birimler ihdas ettikleri hususu Greco Değerlendirme Ekibine bildirilmiştir. Ayrıca, bilgi edinme hakkı ile ilgili düzenlemeler doğrultusunda, her kamu kuruluşunun ayrı bir web sayfasına sahip olması gerekmekte olup, merkezi birimlerin çoğu ve yerel yönetimlerin bazılarının kendi web sayfaları bulunmaktadır. Devlet Organizasyon Veri Tabanı, bütün bakanlıkların ve diğer kamu kurumlarının teşkilat yapısı ve Internet adresleri hakkında bilgi verirler. (<http://proje.basbakanlik.gov.tr/dtvt/>)

139. Bilgi Edinme Yasası, tüm kamu yetkilileri için (merkezi ve yerel) bilgi edinme ile ilgili taleplerin karşılanmasına ilişkin kuralları ihtiva etmektedir. Bu yasanın temel ilkesi doğrultusunda, yine bu yasayla kısıtlanmış haller hariç olmak üzere, herkesin ister vatandaş isterse yabancı olsun bilgi edinmeye hakkı vardır. Yargıya intikal etmiş davalar, milli güvenliğe ilişkin bilgiler, ülkenin ekonomik çıkarları, sivil veya askeri istihbarat, adli veya idari soruşturma, özel hayat, iletişimin gizliliği, ticari sınırlar, iç düzenlemeler ve memorandum ve danışma talepleri bilgi edinme hakkı kapsamı dışında kalan durumlardır. Keza, halihazırda kamuya açık bilgiler (Internet, broşür, kitapçık, vs) yasanın kapsamı dışındadır. Talebe konu bilginin bazı kısımları gizli ise, bu kısım çıkarılır ve talep eden kişi bu kısmın çıkarıldığından yazılı olarak haberdar edilir.

140. Bilgi edinme talepleri yazılı olarak yapılır ve istenen bilgi dilekçede ayrıntılı olarak belirtilir. Dilekçe sahibinin ad ve adresinin belirtilmesi zorunludur, ancak talep nedeninin belirtilmesine gerek yoktur. 2004 yılında kabul edilen 5070 sayılı Elektronik İmza Kanunu hükümlerine uygun olarak elektronik posta yoluyla yapılan başvurular da kabul edilir.

141. Her türlü bilgi ve belgenin tedarik edilmesi, başvuruların bir an önce, etkin ve doğru bir şekilde incelenip gözden geçirilmesi amacıyla idari ve teknik önlemleri alması kamu kuruluşlarından istenmektedir. İlgili kamu kurumu, talebi 15 işgünü içerisinde değerlendirmek zorundadır. İçerik itibarıyla talep birden çok kamu kurumunu ilgilendiriyorsa veya başka bir kamu kurumunun kanaati gerekiyorsa veya başka bir kamu kurumunun bir ünitesi bilgiyi elde tutuyorsa bu süre 30 güne uzatılabilir. Bilgi talebi yeterince açıklanmamışsa veya detay gerekiyorsa, bilgi talebinde bulunan kişiden daha fazla bilgi vermesi istenebilir. Keza, dilekçe bilgiyi elinde bulunduran başka bir kuruma da yönlendirilebilir. (Mad.7) Dilekçe sahibi her durumdan haberdar edilmelidir. Kamu kurumu, bilginin verilmesine ilişkin talebin reddini gerektiren yasal gerekçeleri açıklamalıdır. (Mad. 9)

142. Bilginin temin edilmesi için alınan masraf ilgili kamu organı için ek irat olarak kaydedilir. Greco Değerlendirme Ekibine verilen bilgilere göre, alınan bu paranın makul olması gerekmektedir, ancak, bu konuda herhangi bir kılavuz hüküm de gösterilmiş değildir.

143. Bilgi edinme talebinin reddine ilişkin karara karşı 15 gün içinde Bilgi Edinme İtiraz Kuruluna başvurulabilir ve en sonunda da idare mahkemesine gidilebilir. İtiraz Kurulunun Sekreteryasını Başbakanlık yürütmektedir ve Bakanlar Kurulu tarafından atanan 9 üyeden oluşur. Belirli durumlarda kamu kurumları bu Kurula görüş sorabilir. Greco Değerlendirme Ekibine, Kurulun kurulduğu 2004

yılından bu yana 749 itiraz başvurusunun yapıldığı ve inceleme sonucunda bunlardan 362 kararın değiştirildiği bildirilmiştir. Kamu kurumlarından gelen 52 görüş talebi olmuştur.

144. Her bir kamu kurumu Kurul tarafından alınan, kabul ve reddedilen başvuru sayısı gibi konulara ilişkin istatistiki bilgiler içeren rapor sunar, ki bu bilgiler sonradan TBMM'ne yıllık olarak bildirilecektir. 2004 yılında bilgi amacıyla 395556 başvuru yapılmış ve bunların 20474'ü reddedilmiştir.

145. Türkiye e-Dönüşüm Projesinin, kamu ve özel sektör ortaklığını kapsadığı hususunda Greco Değerlendirme Ekibi bilgilendirilmiştir. Proje ile vatandaşın devlet işlerini hızlandırma, bilgi teknolojisindeki gelişmelere paralel olarak kamu hizmetlerini vatandaşa yakınlaştırma, bu hizmetlerde kırmızı çizgiyi engelleme ve şeffaflık ile sürat sağlama amaçlanmaktadır. Türkiye e-Dönüşüm Projesinin amaçları, aşamaları ve kurumsal yapısı konularında Başbakanlık Genelgesi yayımlanmıştır. Proje kapsamında önceden öngörülebilir aktiviteleri yerine getirmek üzere SPO bünyesinde Bilgi Edinme Bürosu kurulmuştur. Projenin yüksek düzeyde yönlendirme ve denetimiyle görevli Danışma Kurulu'nun kuruluşu yönündeki çalışma da tamamlanmıştır. Eylem Planı çeşitli çalışma gruplarının katkılarıyla tamamlanmak üzereydi. Rapordaki e-devlet projesi Başbakanlık, Bakanlıklar, kolluk kuvvetleri (polis, gümrük), sosyal güvenlik gibi hemen hemen kamu yönetimi altındaki her birimde mevcuttur.

146. Türkiye'de kanun tasarılarının sivil toplum örgütleri, üniversiteler ve meslek örgütlerine, görüşlerinin bildirilmesi amacıyla genellikle gönderilmesine rağmen, kamu danışmanlığına başvurma zorunluluğu yoktur. Gerekliğinde, sözü edilen kurum ve kuruluşların üyeleri ya da temsilcilerinin TBMM'nde görüşlerini açıklamalarına izin verilir. Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliği getiren kanunları referanduma sunabilir. Kanun tasarısının, Meclis tarafından üçte ikiden daha az bir oyla kabul edilmesi halinde, tasarı referanduma sunulmak zorundadır. Referanduma sunulan Anayasa değişikliği getiren kanunlar geçerli oy oranının yarısından fazlasının kabulünü gerektirir. Yerel idarelere ilişkin mevzuat kamu danışmanlığına başvuru konusunda herhangi bir hüküm içermemektedir. Referanduma başvurma ve sivil toplum örgütleri, üniversiteler, ticari birliklerin de dahil olduğu İl Meclisi kurma imkanı mevcuttur.

İdari kararlara itiraz

147. Kamu idaresi kararlarına karşı ilgili kişi tarafından idari başvuru yoluyla itiraz edilebilir. Kararı veren ya da bunun hiyerarşik üstü olan makam kararı yeniden inceleyebilir. Nihai olarak idare mahkemesine itiraz yoluna başvurulabilir. İdari kararlara itiraz usulü İdari Yargılama Usulü Kanununda (2577 sayılı Kanun) düzenlenmiştir. Mahkemeye başvurmadan önce üst makam aracılığıyla idari işlemin kaldırılması, geri alınması veya değiştirilmesi talep edilebilir. Üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdaki talepte bulunulabilir. Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. Başvurunun reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır. (Madde 11/paragraf 2)

148. İlgililer, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlemin veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilirler (Madde 10). Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. İlgililer altmış günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde, davanın konusuna göre Danıştay'a, idare ve vergi mahkemelerine dava açabilirler.

149. İdari yargı sisteminde idare mahkemeleri (60) ve vergi mahkemeleri (48) ilk derece mahkemeleridir. Bölge idare mahkemeleri basit davalarda üst mahkeme ve bazı davalarda da ilk derece mahkemesi olarak görev yapar. Danıştay Türkiye'de idari temyiz üst mahkemesidir ve aynı zamanda Cumhurbaşkanı ve hükümete danışmanlık yapmak gibi başka görevleri de vardır.

Başka görevlerinin yanı sıra yolsuzlukla da mücadele eden teftiş kurulları

Teftiş Kurulları

150. Türkiye, tarihi 19. Yüzyıla kadar giden güçlü bir dahili denetim geleneğine sahiptir. Her bakanlığın/kuruluşun yanı sıra bazı bağımsız müsteşarlıklarda ve kamu iktisadi teşebbüslerinde teftiş kurulu vardır. Bakanlık/kuruluşun en üst amirine doğrudan bağlı teftiş kurulları, denetim ve polisin yetkilerine benzer yetkiler ile soruşturmalar yapar. Teftiş kurulları, ayrıca, kurum içinde suçun önlenmesi ve bu amaçla kurulların ve düzenlemelerin gözden geçirilmesi için de çalışır. Teftiş kurulları, bakanlık/kuruluşun en üst amirine doğrudan bağlıdır ve raporları doğrudan bu makamlara sunarlar. Aynı zamanda, örneğin yıllık raporların sunulması ve Başbakanlık Teftiş Kurulunun talebi üzerine soruşturmaların yürütülmesinde olduğu gibi, Başbakanlık Teftiş Kurulu ile koordinasyon halinde çalışmak zorundadırlar.

151. Yolsuzluk olayı ile karşılaşan herhangi bir teftiş kurulu, 3628 sayılı Kanunun 17 ve 18'inci maddeleri uyarınca, bu durumu Savcılığa iletmekle yükümlüdür (ve burada asıl kural olan idari amirin onayına gerek yoktur.)

Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu

152. Bütün bakanlıklarda olduğu gibi, Maliye Bakanlığı'nda da bir Teftiş Kurulu vardır. Ancak bu kurulun yetkisi tamamen Maliye Bakanlığıyla sınırlı değildir. Bütün hesaplar Maliye Bakanlığıyla bağlantılı olduğundan, Kurul, herhangi bir bakanlığın/organın hesap denetimlerini ve soruşturmalarını yürütür. Başbakanlık Teftiş Kurulu, Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu'nun hiyerarşik olarak üstünde yer almasına ve teftiş kurulları arasında organizasyonel bağlantı bulunmamasına rağmen, bunlar arasında zaman zaman işbirliği gerçekleşmektedir.

153. Greco Değerlendirme Ekibine bu kurulun, asli görev olan yıllık mali ve vergi hesabı denetiminin yanı sıra, yolsuzlukla mücadelede özel bir görevinin bulunduğu bildirildi. Kurul tarafından sağlanan 2000-2002 yıllarına ait istatistiklere göre "yolsuzluk işlerinin" vergi kaçakçılığı alanında, gümrüklerde ve bankacılık sektöründe çok sık görülür.

Başbakanlık Teftiş Kurulu

154. Başbakanlık Teftiş Kurulu diğer teftiş kurullarının hiyerarşik olarak üstündedir ve Başbakana doğrudan bağlıdır. Bu kurul hem merkezi hem de yerel idareleri denetleyebilir. Denetim alanı, her çeşit soruşturma, denetim, teftiş ve araştırmayı kapsar ve Kurul görevini ifada en geniş yasal yetkilerle donatılmıştır. Kurul, yargı sistemi hariç olmak kaydıyla, teftiş sistemine ilişkin denetim ve soruşturmanın genel ilkelerini belirler. Kurul diğer kuruluşların teftiş kurullarını koordine eder ve birden çok kurumu ilgilendiren soruşturmaları yürütür.

155. Greco Değerlendirme Ekibine Başbakanlık Teftiş Kurulunun, kamu yönetiminde yolsuzlukla mücadele politikasının uygulanmasında koordinasyonu sağlamakla görevli olduğu bildirildi.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu

156. Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 2004 yılında 5176 sayılı Kanunla Başbakanlık bünyesinde kurulmuştur. Kurulun ayrı bir kamu kuruluşu niteliği yoktur ve personeli Başbakanlık tarafından sağlanmaktadır. Etik Kurulu genel itibarıyla eski büyükelçiler, hakimler ve profesörler gibi emekli kişilerden oluşmaktadır. Kurulun genel amacı, kamu sektöründe merkezi ve yerel yönetim düzeylerinde

yönetici sınıf için etik ilkelerini belirlemektir. Kamu sektöründe uygulanacak bir dizi etik ilkeleri içeren ve Etik Kurulu tarafından hazırlanan Yönetmelik, Başbakanlık tarafından Nisan 2005 tarihinde kabul edildi.

157. Etik Kurulunun disiplin soruşturması yapma ve disiplin cezası uygulama yetkisi bulunmamaktadır. Ancak, Kurul, Etik İlkelerine ilişkin ihlalleri soruşturur ve bu incelemenin sonuçları Resmi Gazetede yayımlanabilir. Kurulun kamu görevlilerine etik eğitimi verilmesini sağlamayı planladığı GET 'e bildirildi.

Sayıştay

158 . Anayasanın 160 ve 164'üncü maddelerine istinaden kurulan Sayıştay, yargı yetkisi bulunan kurumsal bir organdır. Sayıştay denetimlerini Parlamento adına yürütür ve Parlamenta karşı sorumludur. Sayıştay yüksek düzeyde bağımsızlığa sahiptir; kendi bütçesini hazırlar ve yönetir, denetim programıyla birlikte Parlamenta sunduğu raporların da esas ve usullerini belirler. Sayıştay, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarının dış denetimini yapmakla görevlidir. Ayrıca Sayıştay, mahalli idarelerin gelir ve giderlerini de denetler.

159. Son dönemde modernize edilen Sayıştay, uygunluk denetimini, tüm işlemler ve bu işlemleri destekleyen belgeleri esas alarak gerçekleştirir. 1996 yılından bu yana ise Sayıştay, kamu kurumlarının kaynaklarını ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını incelemeye de yetkili kılınmıştır. 2005 yılı resmi verilerine göre Sayıştayın denetim yetkisi kapsamında 6723 adet kamu hesabı bulunmaktadır. Bu hesaplardan 942 adedi denetime tabi tutulmuştur.

160. Sayıştay denetimi iki aşamada gerçekleşmektedir: bunlardan ilki kamu hesaplarının denetçiler tarafından denetlenmesi ve diğeri ise kamu görevlilerinin sorumluluklarını tespit eden ve adına "ilam" denilen yasal bir doküman ile sonuçlanan hesapların dairelerce yargılanması aşamasıdır. Sayıştay, kamu hesaplarına yönelik Genel Uygunluk Bildirimleri ile gerekli gördüğü diğere hususlarda Parlamenta raporlar sunar. Son olarak, Sayıştay, denetimine giren kurumlarca mali konularda düzenlenen yönetmelikler hakkında istişari mütalaa verir. Bu yönetmelikler Sayıştayın görüşü alınmaksızın yürürlüğe girmezler. Sayıştay Kanununda 2003 yılında yapılan değişiklikle Parlatentonun talebi üzerine Sayıştay, talep edilen konuyla sınırlı olmak kaydıyla, denetimine tabi olup olmadığına bakılmaksızın özelleştirme, teşvik, borç ve kredi uygulamaları dahil olmak üzere, tüm kamu kurumlarının hesap ve işlemlerini denetlemekle yetkilidir.

161. GRECO Değerlendirme Ekibi, Sayıştayın, bakanlıklar ve diğere kamu kurumlarında iç denetim fonksiyonunu Sayıştayın müdahalesi olmaksızın gerçekleştiren Teftiş Kurullarıyla herhangi bir işbirliğinde bulunmadığı bilgisine ulaşmıştır. Ayrıca GRECO Değerlendirme Ekibi, geçmiş dönemde Sayıştayın Teftiş Kurullarının raporlarına kolaylıkla ulaşamadığı sonucuna varmıştır. Ancak, Sayıştayın iç denetim birimleri tarafından hazırlanan raporlara erişimini düzenleyen 5018 sayılı Kanunun 2006 yılından itibaren yürürlüğe girmesi ile bu bağlamda bir gelişme beklenmektedir. Sayıştay derinlemesine bir soruşturma ihtiyacı hissettiği takdirde ilgili Teftiş Kurulunun yardımını talep eder. Sayıştayın soruşturma yetkisi yoktur ve bir suçun işlendiği şüphesi ile karşılaştığında bu durumu ilgili kamu

kurumuna ya da Cumhuriyet Savcılığına ihbar eder. GRECO Değerlendirme Ekibi, 2000 yılından bu yana her yıl ortalama 20-30 raporun Cumhuriyet Savcılıklarına bildirildiği bilgisine ulaşmıştır.

Devlet Denetleme Kurulu

162. Devlet Denetleme Kurulu, Anayasa'nın 108. maddesine göre, idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde işleminin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla Cumhurbaşkanlığı Makamına bağlı olarak 1984'te kurulmuştur. Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların sahip olduğu her türlü teşebbüste, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşları ile kamuya yararlı dernekler ve vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar.

Kamu İhale Kurumu

163. 2002 yılında, ihale sektöründe şeffaflığı sağlamak ve yolsuzluğun önüne geçmek amacıyla yeni bir Kamu İhale Kanunu (4734 sayılı) kabul edildi. Kanun, Maliye Bakanlığı'na bağlı, ancak görevlerini yerine getirmekte bağımsız Kamu İhale Kurumu'nu ihdas etmiştir. Kurul üyeleri, görev süreleri dolmadan önce normal olarak görevlerinden alınamazlar. Hiçbir kurum, makam, kuruluş ve kişi Kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez. Kamu İhale Kurumu'nun ihale usullerindeki görev ve yetkileri şunlardır: 1) ihale esas ve usulünün hukuka aykırılığını iddia eden şikayetleri değerlendirmek ve sonuçlandırmak; 2) kamu ihalesiyle ilgili her türlü mevzuatı hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek; 3) ihale mevzuatı hakkında eğitim vermek ve ulusal ve uluslararası koordinasyonu sağlamak; 4) Yapılan ihaleler ve sözleşmelerle ilgili Kurum tarafından belirlenen şekilde bilgi toplamak, adet, tutar ve diğer konular itibarıyla istatistikler oluşturmak ve yayımlamak. 5) İhalelere katılmaktan yasaklanan kişilerin sicillerini tutmak; 6) araştırma faaliyetlerinde bulunmak, gibi.

164. Kazanan isteklinin onaylanmasından önce, sözleşmeye taraf idare, ihaleye katılanın, ihalelere katılmaktan yasaklanmadığından emin olmalıdır. Bunun teyidi, her olayda, Kamu İhale Kurumu tarafından verilmelidir.

165. Kamu İhale Kurumu, başarısız isteklilerin şikayetleri için aynı zamanda bir itiraz merciidir, ancak şikayet öncelikle sözleşmenin tarafı olan idareye yapılmalıdır. Kurum, inceleme görevini yerine getirirken, sorunu çözmeden önce her türlü kamu veya özel kurum veya kişiden belgeler, bilgi ve yorumlar isteyebilir. 2004 yılında Kamu İhale Kurumu'na yapılmış 1892 başvuru vardı. (toplam ihale miktarının 2%si) Nihai olarak idare mahkemesine de başvurulabilir.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

166. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, malî ve idarî özerkliği olan bağımsız kamu tüzel kişiliği statüsündedir. Bankacılık sektöründe çeşitli faaliyet lisansları vermektedir. Banka tasarruflarının korunmasını sağlamak amacıyla 2000 yılında kurulmuştur. Kurum, kredi sisteminin verimli çalışmasını sağlamak ve banka tasarruf sahiplerinin haklarını tehlikeye sokabilecek her türlü işlemi veya eylemi önlemek için her türlü kararı almakta ve uygulamakta yetkili ve yükümlüdür. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, yolsuzluğun önlenmesiyle ilgili olarak önemli bir görev üstlenmiş ve etik kurallar getirmiştir.

Ombudsmanlık

167. Türkiye'de ombudsmanlık (parlamento ombudsmanlığı türünde) yoktur. Bununla birlikte, Adalet Bakanlığı tarafından Ombudsmanlık Kanunu Tasarısı hazırlanmış ve 2 Haziran 2004'te Başbakanlığa gönderilmiştir.¹⁰

İstihdam, Kariyer ve Önleyici Tedbirler

168. İnsan kaynakları mevzuatı, kamu görevlilerinin statülerine göre değişen çok sayıda kanun ile bunların ilgili alt mevzuatından oluşur. Devlet memurları (1965 tarihli 657 sayılı Kanunun 4-A maddesi); aslî ve sürekli nitelikteki kamu hizmetlerini ifa eden devlet görevlileri olarak tanımlanır. Politika geliştirme, araştırma, planlama ve kontrolde çalışanlar da devlet memurları kabul edilir. Süre sınırlaması olmaksızın istihdam edilirler. Devlet memurları, sendika kurma hakkına sahip olmakla birlikte toplu pazarlık veya grev hakkına sahip değildirler. Geçici Personel; Bir yıldan daha az veya mevsimlik işler için istihdam edilir. Kendi kuruluşlarının tavsiyesiyle Devlet Personel Başkanlığının ve Maliye Bakanlığının muvafakatiyle istihdam edilirler, ancak Bakanlar Kurulu nihaî kararı verir. Sözleşmeli Personel 657 sayılı Kanunun 4-B maddesine göre meslekî bilgiye sahip kişilere ihtiyaç duyulan istisnâ hallerde istihdam edilir. İşe alan kurumun tavsiyesiyle Devlet Personel Dairesinin ve Maliye Bakanlığının olumlu görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunun nihaî kararıyla işe alınırlar. Bu personelin amacı, kalifiye kişilerin tatmin edici ücretlerle istihdam edilmesini sağlamaktır. İşçiler, devlet memurları, sözleşmeli personel ve geçici personel olarak tanımlanmayanlardır. 4857 sayılı İş Kanununa tabîdirler. Sendika kurma ve toplu pazarlık ve grev yapma hakkına sahiptirler. Kamu görevlilerinin (işçilerin) çeşitli yan ödemeleri vardır. Bu ödemeler, ücretli tatilleri, ücretli mazeret izinlerini ve devlet katkılı öğlen yemeklerini içerir. Bedava veya devlet katkılı ulaşım ve lojman da içerebilir.

¹⁰ Ombudsmanlık Yasa Tasarısı Aralık 2005 tarihinde Meclise sunulmuştur.

169. Devlet Memurları aşağıdaki genel koşulları taşımalıdırlar (Devlet Memurları Kanunu 48. md.) :

- Türk vatandaşlığı;
- Kamu haklarından mahrum bulunmamak;
- 6 aydan fazla hapis cezasına mahkum olmamak;
- Askerlik hizmetiyle bir ilgisinin olmaması;
- Kural olarak, 18 yaşından küçük olmamak;
- Kural olarak, ortaokul mezunu olmak.

170. Hem devlet memurları hem de kamu işçileri bakımından kamu görevlileri için yeni bir genel giriş sınav sistemi 1999 yılında yürürlüğe girmiştir. Sınavlar Yüksek ğretim Kurumu'na bağlı, bağımsız bir kuruluş olan ğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından düzenlenmektedir.

171. Kariyer sistemi yukarıda belirtilen genel sınavı müteakip belirli bir göreve yönelik özel sınavla atanarak başlar. Yeni alınan personel belirli bir süre adaylık ve eğitim döneminden geçmek zorundadır. Bu süreci ancak başarıyla geçtikten sonra, devlet memuru olurlar. Devlet memurluğuna atanma, Anayasaya sadık kalmaya ve Cumhuriyet kanunlarına sadakatle bağlı olmaya söz veren yemini izler.

172. Daha yüksek bir göreve terfi için temel koşulları, devlet memurunun en az bir yıl süreyle çalışmış olması ve olumlu sicil almış olmasıdır. Belirli görevlere terfi özel sınavlar gerektirebilir. Kamu idaresinin üst kademelerinde işe alma sınavsız yapılmaktadır.

173. Aralık 2005 tarihi itibariyle, devlet tarafından işletilen kurumlarda 1.678.865'i devlet memuru, 32.365'i sözleşmeli personel, 70.486'ı işçi, 211.576'ı geçici işçi ve 347.953' de personel olmak üzere toplam 2.341.245 kamu çalışanı bulunmaktaydı.

Eğitim

174. Devlet memurlarının her türlü eğitimi normalde kendi kurumları tarafından yapılmakta ve bu eğitimlerin kapsamı da bu kurumlar tarafından saptanmaktadır. Greco Değerlendirme Ekibine, adaylık süresi zarfında, Anayasa'da ve diğer temel yasalarda ve düzenlemelerde yer alan kamu idaresinin temel prensiplerini kapsayan temel eğitimin olması gerektiği bildirilmiştir. Ayrıca, ilgili kurumlar tarafından hizmet içi eğitim verilmekte ve bu hususu ilgili kurumlar her yıl Başbakanlığa (Devlet Personel Başkanlığına) rapor etmek zorundadırlar. Greco Değerlendirme Ekibine, rneğin Devlet Planlama Teşkilatı aracılığıyla eğitimi koordine eden bir uygulamanın olmadığı bildirilmiştir.

175. Greco Değerlendirme Ekibine çeşitli teftiş kurulu çalışanları için yolsuzluk hakkında yoğunlaştırılmış eğitim kurslarının düzenlendiği ifade edilmiştir.

176. Ayrıca, Türkiye ve Ortadoğu Kamu İdaresi Enstitüsü devlet memurlarına kısa süreli ve uzun süreli eğitim programları (1956'dan beri) sunmaktadır. Kısa süreli eğitim programları, bakanlıkların ve kamu kurumlarının talebine açıktır. Şartları ve kriterleri adı geçen kamu kurumu tarafından belirlenmektedir. Bir buçuk yıl süren uzun dönem eğitim programlarına katılmak için, kamu sektörü görevlileri tarafından, belli bir süre devlet memuru olarak çalışmış olmak, kamu kurumu tarafından aday olarak gösterilmek ve giriş sınavında iyi notlar almak gibi yerine getirilmesi gereken koşullar bulunmaktadır. Bu programın başarıyla tamamlanması ödüllendirilmektedir (maaş artışı ve terfi teşvikleri).

177. 1999 yılından bu yana objektif kriterlerin daha fazla kullanılması ile personel terfileri adayların ancak belli hizmet içi kurslara katılıp sınavları geçmesi sonrası yapılmaktadır.

Menfaat Çatışmaları

178. 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu, özellikle kamu sektöründe, yolsuzluğun önüne geçmeyi amaçlamaktadır. Türkiye, devlet memurları arasında yolsuzluğu önlemek amacıyla tüm devlet memurlarının malvarlığı beyanında bulunmalarını zorunlu kılmıştır. Ancak, mal beyanında bulunma zorunluluğu devlet memurlarını aşarak öncelikle seçilmiş kamu görevlilerini de kapsamaktadır. Bu Kanuna göre, kamu görevlileri her 5 yılda bir kişisel parası ve mülkü hakkında bildirimde bulunmalıdır. Malvarlığı beyanı özel bir formla yapılmakta ve taşınır ve taşınmaz malların yanı sıra alacakları ve borçları da göstermelidir. İlgili kişinin geliriyle uygun olduğu kabul edilemeyecek harcamalar (mallar), kişi tarafından makul sebepler gösterilmedikçe haksız olarak elde edilmiş sayılır.(4. md.) Ayrıca yeni Etik Yasası menfaat çatışmalarının ortadan kaldırılması amacıyla bir dizi hükümler içermektedir (madde 13 vd.).

179. Özel sektöre geçen kamu görevlilerinin durumu ile ilgili olarak, 2531 sayılı Kanun, devlet memurlarının çalıştıkları yerden ayrılmalarından itibaren iki yıl süre boyunca çalıştıkları kamu kuruluşu ile ilişkileri olan bir firmada çalışamayacaklarını ve 3 yıl süreyle de firmayı temsil edemeyeceklerini düzenlemektedir. (3.md.) Ayrıca, 657 sy. Kanun, devlet memurlarının, emekli olduktan sonra bile yetkili Bakanın izni olmaksızın, kamu hizmetiyle ilgili gizli bilgileri ifşa edemeyeceklerini belirtmektedir. (31. md.)

180. Kamu idaresinde, polis, vergi memuru, muhasebeci ve yerel denetçiler gibi meslek gruplarında olduğu gibi personel rotasyonu sistemi vardır. Ancak, bunlar rüşvet ile mücadele araçları kadar öncelikli kullanılmaz.

HEDİYELER:

181. Devlet Memurları Kanunu 29 uncu maddesine ve Kamu Görevlileri Etik Kanunu 15 nci maddesine göre kamu görevlileri genel kural olarak hediye ve menfaat temin edemezler. Ancak 3628 sayılı Kanunun 3 uncu maddesi uluslararası ilişkiler bağlamındaki hediyelerin kabul edilebileceğini kayda bağlar ancak hediye belli bir oranı aşarsa (10 aylık gelirinden fazla 10x250 Avro) hediye yetkili makama bildirilmelidir. Bu değer altındaki hediyeler de Etik Kuruluna bildirilmelidir. Hediye alma yasağının kapsamını ve üst düzey kamu görevlilerinin alabileceği hediyelerin listesini belirlemek Etik Kurulun öncelikli görevleri arasındadır.

Etik Kuralları

182. Kamu Yönetiminde 1965 ten bu yana (657 sayılı DMK) yürürlükte olan bazı davranış kuralları yürürlükte bulunmaktadır. Bu yasa meşruiyet, sadakat (madde 2), yansızlık ve siyasi tarafsızlık (madde 7), sorumluluk (madde 10-11) ve amirlerine ve görevine saygıyı (madde 8) belirler.

183. Çağdaş yönetimin artan karmaşıklığı ve kamu ve özel sektör arasındaki zorlu sınır çizgisi daha fazla standardı zorunlu kılmıştır. Sonuç olarak, Kamu Görevlileri Etik Kurulu 2004 yılında 5176 sayılı kanunla kurulmuştur. Amacı tüm kamu görevlilerince uyulması gerekli kuralları belirlemek ve uygulanmasını incelemektir. Üst düzey kamu görevlileri, kamu iktisadi teşekküllerinde, kurum ve kuruluşlarda, fonlarda ve diğer tüm kamu organizasyonlarında çalışanlar da dahil olmak üzere Kurulun yetki alanındadır. (Kurulun tanımına bakınız)

184. Daha önce de bahsedildiği üzere, Etik Kurulu Etik Yasasını hazırlamıştır. Yasa Nisan 2005 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Yasa, kamu yönetiminde çalışan tüm personeli kapsar. Dürüstlük, tarafsızlık, saygı, çıkar çatışması, hediyeler ve şeffaflıkla ilgili etik davranış ilkeleri ve uygulamaları hakkında 42 madde içerir. Aynı zamanda malvarlıklarının açıklanması ve eğitim gibi hususları da kapsamaktadır.

Yolsuzluğun bildirilmesi

185. Ceza Kanununun 279. maddesi uyarınca, devlet memurları, görevleri sırasında haberdar oldukları suçu ihbar ile sorumludur; “Kamu adına soruşturma ve kovuşturmayı gerektiren bir suçun işlendiğini görevi ile bağlantılı olarak öğrenip de yetkili makamlara bildirimde bulunmayı ihmal eden veya bu hususta gecikme gösteren kamu görevlisi, altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.” Etiğe aykırı davranışları bildirmeye ilişkin genel kılavuz ilkeler yeni Etik Yasasında yer almaktadır.

186. 3628 Sayılı Yasada yer alan genel hükümlere ek olarak, yeni Etik Yasası yolsuzluğu ihbar edenlerle ilgili bazı korumalar içermektedir.

187. Türk Sisteminin özelliği gereği, kamu çalışanları hakkında yürütülecek ceza soruşturmalarında, kanunda aksi öngörülmedikçe, ana kural olarak idari makamın izni gerekmektedir (Anayasa, 129.m.). 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu uyarınca, rüşvet ve kaçakçılık gibi suçlar, 18. madde kasamı dışında bırakılmıştır ve ilgili idari makamın iznine başvurmadan savcılığa iletilmelidir.

Disiplin usulleri / kovuşturma

188. Kamu sektöründe disiplin usulleri ve cezai kovuşturmanın uygulanması Anayasanın 129. maddesinde düzenlenmiştir. Kamu çalışanları ve kamu meslek kuruluşları üyeleri disiplin cezaları ile cezalandırılabilir. Hemen hemen tüm disiplin soruşturmaları müfettişler tarafından başlatılır..

189. Devlet memurlarının çalıştığı bölümler, disiplin tedbirleri için asli sorumluluğa sahiptir. Disiplin Amirleri ve Disiplin Kurulu Yönetmeliği uyarınca, disiplin yaptırımlarına amirler tarafından karar verilir. Bakanlar ve Başbakan en yüksek disiplin amirleridir. Onları, Başbakanlık Müsteşarı, Bakanlık Müsteşarları vb. izler. İllerde, vali, kaymakam ve belediye başkanı olmak üzere benzer bir hiyerarşi düzeni bulunmaktadır.

190. Aynı zamanda her kuruluş merkezinde bir Yüksek Disiplin Kurulu ve disiplin kurulları, her ilde veya kuruluş bölgesel çapta çalışıyorsa her bölgede bir disiplin kurulu vardır. Hem Yüksek Disiplin Kurulları hem de Disiplin Kurulları 5 üyeden oluşur.

191. 657 sayılı Kanunun 125. maddesi uyarınca yaptırımlar; uyarı, kınama, maaştan kesme, bir yıldan üç yıla kadar kademe ilerlemesinin durdurulması ve ihraçtır. Kamu çalışanları savunma hakkına ve uyarı ve kınama cezaları hariç olmak üzere diğer yaptırımlara karşı yargı yoluna başvurma hakkına

sahiptirler. Uyarma ve kınama cezalarına karşı bir üst disiplin amirine, onun kararlarına karşı da disiplin kuruluna başvurulabilir. Bütün disiplin cezalarına karşı ise İdari mahkemelerde dava açmak mümkündür.

192. Tamamlanmış bir disiplin soruşturması aynı eylem için ceza soruşturması açılmasına engel değildir. (657 Sayılı Kanununun 125. maddesi) Ceza davası sonucu açıklanan hükümde yeralan olgular disiplin soruşturmasında delil olarak kullanılabilir. Cezai süreç sonucunda mahkumiyet verilmişse genellikle disiplin soruşturması da ek olarak uygulanır ve beraat halinde ise disiplin soruşturmasının açılması yine mümkündür.

193. 5176 sayılı Etik Kurulu Kanunu uyarınca, Etik Kurulu tarafından yapılan soruşturmanın genel hükümler çerçevesinde ceza soruşturması veya disiplin soruşturması yapılmasına engel teşkil etmeyeceği hususu da belirtilmelidir.

Analiz

194. Greco Değerlendirme Ekibi Türkiye'de kamu idaresinin katı bir yasal çerçeveye sahip olduğunu ve Anayasa ve diğer ilgili kanunlarda çok iyi tanımlandığı izlenimini edinmiştir. Son birkaç yıldır kamu idaresi olağanüstü bir modernleşme sürecinden geçmiş, bunda AB üyelik sürecinin de etkisi olmuştur. Greco Değerlendirme Ekibinin elde ettiği bilgiler, kamu idaresinin yolsuzluktan önemli ölçüde etkilendiğini ve hükümetin büyük reformlarla bu sorunun üstesinden gelmeye kararlı olduğunu gösterdi. 2002 yılından bu yana yolsuzluğa karşı bir strateji bulunmakta ve kamu idaresi üzerinde odaklanan strateji gereklerinin yerine getirilmesine çalışılmaktadır. Greco Değerlendirme Ekibi, stratejinin güncelliğini ne dereceye kadar koruduğunu değerlendirememektedir. Ancak pek çoğu yeni mevzuat şeklinde olan önemli sayıda tedbirin getirilmiş olmasından memnuniyet duymaktadır.

195. Yolsuzlukla mücadele stratejisi sivil toplumun katılımıyla geliştirilmiş olmasına rağmen, uygulama aşaması kapalıdır ve Hükümet çevrelerine hasredilmiştir.. Bunun için geçerli sebepler olabilir, ancak bağlantıların ve kontrolün tamamen Başbakanlığın elinde olduğu Türk kamu yönetiminin hiyerarşik yapısını dikkate alacak olursak, Greco Değerlendirme Ekibi bu yaklaşımın reformların içeriği açısından kapsamı gereksiz yere sınırlandırıldığını düşünebilir. Böyle bir yaklaşımın, kamunun reformlara ilişkin bilinci ve kamu yönetiminde reforma ilişkin desteği açısından olumsuz etkisi olabilir. Greco Değerlendirme Ekibi reformların uygulanmasında ve denetiminde kapsamlı bir mekanizmanın eksikliğini belirtmiştir. (Bölüm 1. yukarıda "Türkiye'de Yolsuzlukla Mücadeleye Bakış")

196. 2003 yılında kabul edilen Bilgi Edinme Kanunu, kamu yönetiminin şeffaflığını arttırmak için atılmış önemli bir adımdır. Greco Değerlendirme Ekibi kanunun çoğunlukla uygulandığını ve kamu yönetimi tarafından bilgilerin yayınlanması konusunda (örneğin web sitelerinde) çok olumlu bir yaklaşımı ortaya koyduğunu bildirmekten memnuniyet duymaktadır. Greco Değerlendirme Ekibi bununla birlikte, hangi

bilgilerin Kanun kapsamında elde edilebileceği konusunda açıklık olmadığını (örneğin devletin güvenliğini etkileyecek konularda) bildirmektedir ve bunun bilgi taleplerinde Bakanlıklarca gereksiz biçimde tutucu davranılmasına yol açabileceğinden endişe duymaktadır. Bu bağlamda Greco Değerlendirme Ekibi, bu alanların açıklığa kavuşturulması için yasal düzenlemelerin kısa zamanda Meclise iletileceğini öğrenmiş olmaktan memnuniyet duymuştur. Greco Değerlendirme Ekibi bilgi edinme taleplerine ilişkin ücretler konusundaki politikanın açık olmadığını not etmekte, ayrıca ücretlerin makullüğü ve elde edilen gelirin her makamca açık olmayan düzenlemelerle ele alınacağından endişe duymaktadır. Türkiye genelinde adil ve yeknesak bir sistem kurulması amacıyla¹¹, Greco Değerlendirme Ekibi, Bilgi Edinme Kanunu çerçevesinde yapılan taleplerden alınacak masraflara ilişkin olarak bütün kamu idareleri için merkezi seviyede rehber ilkeler belirlenmesini önermektedir.

197. Greco Değerlendirme Ekibi, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'nun Kanun uyarınca alınan kararlara karşı başvuruları ele alma ve tespit etmedeki başarılı işleyişinden memnuniyet duymuştur. Yapısı itibarıyla kamu güvenliğini sağlayacak olan bu Kurul, başvuruları değerlendirmede aktif olmasının yanı sıra, kamu kurumlarına Kanunun yorumlanmasında tavsiyede bulunmada ve hangi bilgilerin açıklanacağı, hangi bilgilerin açıklanmayacağı konusunda Kanundaki tanımsal belirsizliklerde görüş ortaya koymada, aktif bir rol üstlenmiştir. Bağımsızlık konusunda Greco Değerlendirme Ekibi, Kurul'un resmî statüsünün bir bakıma belirsiz olduğunu ve ne kendi bütçesine ne de sürekli görev yapan personele sahip olduğunu bildirmektedir (Sekreteryaya, Başbakanlıkça yürütülmektedir). Kurulun önemine binaen Greco Değerlendirme Ekibi, Kurulun Başbakanlıktan bağımsız olmasının, etkin uygulama ve kamunun Kanuna güveni için vazgeçilmez olduğu görüşündedir. Greco Değerlendirme Ekibi Bilgi Edinme İtiraz Kurulunun bağımsızlığının güçlendirilmesini; bu Kurulun Bilgi Edinme Yasasını uygulayan kamu kurumlarına kılavuz ve danışma makamı olarak hareket etmesine ve itirazları dinleme ve değerlendirme rolünü üstlenmesine imkan verecek derecede yeterli personel ve kendine özgü bütçesi olacak şekilde açık resmi bir yapıya kavuşturulmasını tavsiye etmektedir.

198. Her ne kadar Greco Değerlendirme Ekibi, kamu görevlilerine ilişkin bazıları genel bazıları özel nitelikte pek çok değişik yasal yükümlülükler ve kurallar bulunduğu konusunda bilgilendirilmiş ise de, görünüşe göre (Etik Kurul tarafından Etik İlkelerine ilişkin yönetmeliğin yayımından önce) beklenen etik davranışlara ilişkin ortak bir anlayış bulunmamaktadır. Bankacılık düzenlemelerine ilişkin olarak yaşanan bir kaç büyük sorundan sonra, nispeten yeni bir kurum olan Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurulu (BDDK) tarafından geliştirilen etik çerçeve, bu genel değerlendirmenin bir istisnasıdır. Bu etik çerçeve, bankacılık denetiminde yer alan görevlilerden beklenen davranış biçimlerini ve bu kuralların ihlalinin sonuçlarını açıkça ortaya koymaktadır.

199. Greco Değerlendirme Ekibi, Etik Kurulunun kurulmuş olmasından ve bu Kurul tarafından Etik İlkelerin belirlenmiş olmasından dolayı memnuniyetini ifade etmektedir. Greco Değerlendirme Ekibi, Etik Kurulunun kendisine ait personelinin ve geleceğe yönelik bir iş planının bulunmayışından dolayı endişe

¹¹ Ücretlere ilişkin yönetmeliğin 14 Şubat 2006 tarihinde çıkarıldığı Greco Değerlendirme Ekibine bildirilmiştir.

duymaktadır. Ayrıca, üst düzey kamu görevlileri hakkında (etik ilkelerin ihlali gerekçesi ile) yapılacak soruşturmaların Kurulun görev alanına sokulması ile Kurulun Hükümete karşı bağımsızlığının tehlikeye atılacak olması nedeniyle bu durumların üstesinden gelmek özellikle zorlaşacaktır. Greco Değerlendirme Ekibi Etik kurallarının idari mekanizma içinde yerleştirilmesini ve bu amaca mafuf yeni kurallar yapılmasını sağlayacak şekilde, yeterli bütçe ve personel vermek suretiyle Etik Kurulu'nun yeterince bağımsız olmasının sağlanmasını; kamu idaresindeki yolsuzluk ve etik davranış konularına ilişkin çalışma yapılmasını ve üst düzey görevlilere karşı yapılan şikayetlerin çok iyi bir şekilde incelenmesini tavsiye etmektedir.

200. Etik İlkelerine ilişkin Yönetmelik, Türkiye'de kamu yönetiminde uygun davranış kültürünün yerleştirilmesinde önemli bir adımdır. Diğer yandan Greco Değerlendirme Ekibine göre, kamu hizmetlerinde söz konusu etik ilkelerin etkin uygulanmasının sağlanması açısından daha pek çok şeye ihtiyaç bulunmaktadır. Yeni Yönetmeliğin etkin tanıtımı ve benimsenmesi kamu yönetiminde iyi davranış ilkelerinin yerleşmesi ve yolsuzlukla mücadelede önemli bir ilk adım niteliği taşıyacaktır. Sonraki adım kamu görevlilerinin yolsuzlukla mücadeleyi de içerecek şekilde etik ilkeler konusunda eğitilmesi ve geliştirilmesi olmalıdır. Greco Değerlendirme Ekibi, kolluk görevlilerinin büyük oranda etik eğitimi almalarından ve bazı alt birimlerin kamu görevlilerine yönelik eğitim ve geliştirme programlarında etik davranış ve yolsuzlukla mücadele konularına yer verilmesinden memnuniyet duymaktadır. Ayrıca, Greco Değerlendirme Ekibi bütün bakanlıklarda ve kamu kurumlarında hizmet içi ve hizmet öncesi eğitim programlarına yeni Etik Yönetmeliğinin temel ilkelerinin ve yolsuzlukla mücadele politikalarının dahil edilmesini önerir. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, Etik Kurulu ile birlikte çalışarak bakanlıklar ve kurumlar için ortak bir eğitim sistemi hazırlama işini yapacak en uygun birim olarak görülmektedir. **Greco Değerlendirme Ekibi Yeni Etik Kanunu ve yolsuzluğa karşı politikalar hakkında bütün devlet memurlarının eğitiminde kullanılacak olan eğitim materyallerinin geliştirilmesini ve bütün Bakanlıklar ve sivil hizmet birimlerinden bu eğitimi, müfredatlarının bir parçası haline getirmelerinin istenmesini; bunun devlet memurlarının ilk eğitimleri ve sonraki hizmet içi eğitimlerinin en temel bölümü olduğunun güvence altına alınmasını tavsiye eder.**

201. Bütün kamu görevlilerinin kural olarak hediye kabul etmelerinin yasaklanmış olması Greco Değerlendirme Ekibi tarafından memnuniyetle karşılanmıştır. Her ne kadar uluslar arası ilişkilerden kaynaklanan istisnaya ilişkin parasal limit yüksek olsa da istisna kapsamının darlığından dolayı Greco Değerlendirme Ekibi bu konuya ilişkin bir tavsiyede bulunmaktan kaçınmaktadır.

202. Kamu yönetimi üzerindeki iç kontrolün ilk aşaması denetim ve soruşturma fonksiyonlarını birleştiren ve mali performans ve yönetim denetimini içeren teftiş rejimleri aracılığıyla yerine getirilmektedir. Prensip olarak, bu teftiş sistemi yolsuzluk vakalarını açığa çıkarmak için temel iç mekanizmaları sağlamalı ve gelecek için gerekli düzenleme ve önleyici tedbirleri önermeli ve uygulamalıdır. Ayrıca, dış denetim Sayıştay tarafından yerine getirilmektedir ve bu kuruluş 2006 yılı başından itibaren iç denetim raporları dahil ilgili tüm bilgilere erişebilecektir. Bununla birlikte, daha temel olarak, Greco Değerlendirme Ekibi, teftiş sistemindeki mükerrerlikler (Bakanlık, Başbakanlık, Maliye Bakanlığı), yolsuzluk iddialarını araştırma konusunda kimin sorumlu (polis veya savcı dahil) olacağına ilişkin belirsizlik ve her bir teftiş rejiminin çalışmasında siyasi veya diğer etki ihtimalinin, kamu yönetimine olan güven ile yolsuzlukla mücadele önlemlerinin etkinliğini azaltabileceği konusunda endişe taşımaktadır. Sonuç olarak, Greco Değerlendirme Ekibi, genel kamu yönetimi ve ceza usul hukuku reformları ışığında, teftiş sisteminin organizasyon, fonksiyon ve rolünün, hiyerarşi ve sorumlulukların daha açık belirlenmesi amacıyla, yeniden tanımlanması gerektiği görüşündedir. **Greco Değerlendirme Ekibi, kamu yönetimiyle ilgili devam eden reformlar ve uzmanlaşmış durumdaki kolluk sistemi ışığında, Teftiş Kurulları sisteminin reforme edilmesinin değerlendirilmesini tavsiye eder.**

203. Greco Değerlendirme Ekibi, Ombudsmanlık kurumunun kurulmasını teşvik etmektedir. Böyle bir kurumun kamu yönetimi üzerinde zaten mevcut kontrol mekanizmasında önemli bir tamamlayıcı olacağı görüşündedir. Greco Değerlendirme Ekibine göre, Ombudsman'a, daha geniş kamuoyu alanını kapsayan açık bir yetki ve genel olarak kötü yönetimi içeren bir yetki alanı (yolsuzlukla ilgili şikayetleri hariç bırakmayan) ve yürütmeden tam bir bağımsızlık verilmelidir. Kanun tasarısının Meclise iletildiği Greco Değerlendirme Ekibine bildirilmiş olmakla beraber, söz konusu taslağın içeriği konusunda detaylı bilgi verilmemiştir. Greco Değerlendirme Ekibinin görüşüne göre, böyle bir yasanın uygulanması için çok iyi hazırlanması gereklidir ve en azından kamunun bilinçlendirilmesi sağlanmalıdır. **Greco Değerlendirme Ekibi Kamuoyundan gelen kötü yönetime ilişkin şikayetler ile ilgilenmek üzere geniş yetkiye sahip, Yürütmeden bağımsız bir Ombudsmanlık kurumunun kurulmasına yüksek öncelik verilmesini; buna ilişkin mevzuatın kabul edilmesi sonrasında tüm Türkiye çapında bilinçlendirme kampanyası yapılmasının sağlanmasını tavsiye eder.**

204. Ceza Kanununa göre, kamu görevlilerinin suçun meydana geldiğini bildirme konusunda yasal yükümlülükleri mevcuttur. Böyle bir yükümlülük, örneğin kamu görevlileri için Kamu Görevlileri Etik İlkeler Yönetmeliğinde daha detaylı kurallar getirilmesi ve belli bir durumun nasıl yorumlanacağı her zaman açık olmadığından, etkili olması için eğitimle desteklenebilir. Ayrıca, bildirme yükümlülüğüne, tercihen yolsuzluk yapan şüpheliyi rapor eden kişilerin korunmasının eşlik etmesi gerekmektedir. **Greco Değerlendirme Ekibi, iyi niyetle yolsuzluk şüphesini bildiren kamu görevlilerinin (ihbarcı) korunmasının sağlanmasını ve bildirimlerin en iyi şekilde ele alınmasını ayrıca yolsuzluğun bildirilmesine ilişkin eğitim ve rehber ilkeler getirilmesini ve tavsiye eder.**

205. Disiplin takibatı ve önlemlere ilişkin istatistiklerin olmaması halinde, mevcut sistemin etkinliğinin değerlendirilmesi mümkün değildir. Greco Değerlendirme Ekibi, kamu idaresinde disiplin usul ve cezalarının uygulanmasına ilişkin istatistik oluşturulmasını tavsiye eder.

206. Son olarak, Greco Değerlendirme Ekibi, Anayasanın 129. maddesindeki, yolsuzluk gibi, bazı suçlarda istisnalar olmasına rağmen, kamu görevlilerinin kovuşturulmasının ilgili idari makamın iznine bağlı olacağına ilişkin hüküm üzerinde ilgiyle durmaktadır. Greco Değerlendirme Ekibi, raporun daha önceki bölümlerinde tartışılan bu kuralın sadece suçların ve dokunulmazlıkların teknik soruşturulması için değil, aynı zamanda modern kamu yönetimi ilkelerine de aykırı olması sebebiyle sorunlu olduğu görüşündedir.

VI: TÜZEL KİŞİLER VE YOLSUZLUK

a. Durumun tasviri

Tüzel kişilerin tanımı

207. Türkiye'de tüzel kişiliği haiz bir takım farklı türlerde kurumlar bulunmaktadır: dernekler, vakıflar ve kamu şirketlerinin de dahil olduğu ticaret şirketleri. Ticaret şirketleri (TTK 136) kollektif, komandit, limited, anonim, kooperatif, adi ya da sınırlı sorumlu ortaklıklardan (adi ortaklıkların tüzel kişiliği bulunmamaktadır) oluşur. Tüzel kişiler ya özel ya da kamusaldır. Özel teşebbüsler normalde "adi ortaklıklar" veya "ticaret şirketleri" olarak kurulurlar.

a) Dernekler : Kâr paylaşma amacı olmaksızın bilgi ve faaliyetlerini sürekli olarak birleştiren en az yedi kişiden oluşan tüzel kişilerdir (Dernekler Kanunu madde 1). Kâr paylaşım amacı dışındaki amaçlar yardım/hayır, siyasi, bilimsel, sanatsal veya diğer amaçları kapsamaktadır. Dernekler, üyelerine kâr

sağlama amacı ile kurulmuş olmamalarına karşın, ticari işletme işletebilirler. Ticari işletme işleten dernekler, tacirlere ilişkin yasalara tâbidir. Ticari işletme işleten derneklerin, tacirlere ilişkin yükümlülükleri yerine getirmesi (Ticaret Kanunu, madde18, Medeni Kanun, madde 54/II) ve işletmelerini ticaret siciline kaydettirmeleri gerekmektedir. Derneklerin oluşumu, diğer bazı tüzel kişilerin aksine, oldukça kolay ve şekil şartlarından muaftır. Derneğe tüzel kişilik kazanması için, kurucuların yalnızca dernek tüzüğünü hazırlamaları ve bunu imzalayarak en üst yerel makama sunmaları gerekmektedir (Ticaret Kanunu Madde 45, Dernekler Kanunu Madde 9).

b) Vakıflar : Dernek veya şirketlerden farklı olarak vakıf, belirli bir amaç için kendisine fon tahsis edilen bir tüzel kişiliktir (Ticaret K. M.73). Bu nedenle bir vakıfta önemli olan mülkiyettir; üyeler, ortaklar veya hissedarlar bulunmaz. Vakıflar, gerçek veya tüzel kişiler tarafından kurulabilir. Vakfın amacı belirli olmak kaydıyla ticari veya gayri ticari olabilir. Mülkiyet, para veya alacaklar vakfın amacına tahsis edilmeli ve tahsis edilen miktar amacın gerçekleştirilmesi için yeterli olmalıdır. (Tic.K.m.80 A). Vakfın tüzel kişilik kazanabilmesi için mahkeme tarafından tescil edilmesi gerekmektedir. (Tic. K. m.45 ve 74) Aynı zamanda Vakıflar Genel Müdürlüğünde merkezi bir sicil mevcuttur.

c) Kamu Şirketleri: Kısmen özel hukuk hükümlerine tabi olan kamusal şirketler, devletin özel anlaşmalar yolu ile taraf olması suretiyle kurulur. Bu işletmeler, genel hükümlere göre veya özel düzenlemeler yoluyla kurulurlar. İktisadi Devlet Teşekkülleri olarak adlandırılırlar ve ticari hayatta Borçlar Kanunu, Medeni Kanunun Genel Hükümleri ve Ticaret Kanununa tabidirler. Tacir sayılırlar. 2929 sayılı Kanun, ticari prensiplere göre kar amaçlı çalışan İktisadi Devlet Teşekkülleri ile temelde kamu hizmetine yönelik çalışan Kamu İktisadi Kuruluşları arasında ayırım yapar. KİK'ler hem pazarın gereksinim duyduğu malları hem de Devletin tekeli altındaki malları üretirler. 1994 tarihli Özelleştirme Kanununun 34. maddesinde Kamu İktisadi Kuruluşu; "... sermayesinin tamamı Devlete ait olup, tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördüğü bu kamu hizmeti dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz sayılan kamu iktisadi teşebbüsüdür." şeklinde tanımlanmıştır.

d) Adi ortaklık: Ortaklıkların en basit şekli Adi ortaklıklardır. Ortaklardan ayrı olarak bir hukukî kişilikleri yoktur.

e) Kollektif Şirket : Ticaret Kanununda düzenlenen ve adi ortaklıklardan daha gelişmiş bir yapısı olan şirkettir. Adi ortaklıklarda olduğu gibi sermayesi veya işgücünü ortak bir amaç için ortaya koymayı taahhüt eden iki veya daha fazla kişinin bir araya gelmesiyle kurulur. Kollektif şirketin kendi mal varlığı ve tüzel kişiliği olmasına rağmen ortaklar da şirketin borçları nedeniyle sorumludurlar. Bu sorumluluk, ortaklar arasında sınırsız ve müşterek ancak şirket malvarlığına göre ikincildir. Alacaklılar alacaklarını öncelikle şirket tüzel kişiliğinden talep etmelidirler. Ancak şirket malvarlığının borçları karşılamakta yetersiz kalması halinde şirket ortaklarına dönülebilir. (TTKm. 178).Sadece gerçek kişiler bir kolektif şirket kurabilirler.(TTKm.153). Kollektif şirketler veya diğer ticaret şirketleri gibi tüzel kişiler kolektif şirket kuramaz veya ortağı olamazlar. Kollektif şirketler ancak ticari bir işletmeyi işletmek amacıyla kurulabilirler. (TTK m. 153)

f) Komandit Şirketler : Komandit şirketler sınırlı sorumlu ve sınırsız sorumlu ortaklardan oluşur. Sınırsız sorumlu ortaklar şirketin idaresinde ve temsilinde görev alırlar ve sorumlulukları sınırsızdır. Sınırlı sorumlu ortakların sorumluluğu prensip olarak ortaklık sözleşmesinde vaat ettikleri sermaye ile sınırlıdır. Ancak isimleri ortaklığın ticarî unvanında yer almış ise sorumlulukları sınırsız hale gelebilir. Normal olarak sınırlı sorumlu ortaklar şirketi temsil edemezler ve yönetime katılımları sınırlıdır. Bununla birlikte şirketin işlemlerinde denetim hakları vardır. Kollektif şirketin tabi olduğu hükümler genel olarak komandit şirketlerin komandite ortaklarına da uygulanır. (Tic. K. m.247,256,267).

g) Limited Şirketler (TTK 503-556) en az 2 en fazla 50 gerçek veya tüzel kişinin ortak olduğu ve tüzel kişiliği haiz ticaret şirkettir. Bu şirketler en az 5000 YTL sermaye ile kurulur ve kuruluşu tescil ile gerçekleşir. Ortakların sorumluluğu taahhüt ettikleri sermaye ile sınırlıdır. En düşük sermaye taahhüdü 25 YTL veya katları olabilir. Bu şirketler hisse senedi ve tahvil çıkaramazlar. Yirmiden fazla ortağı olan

limited şirketlerde en az bir denetçi atanması zorunludur. Bankalar, Özel Finans Kurumları, Sigorta Şirketleri, Finansal Kiralama Şirketleri, Factoring Şirketleri, Holding Şirketler, Döviz Bürosu İşleten Şirketler, Umumi Mağazacılık Şirketleri, Serbest Bölge Kurucusu ve İşleticisi olan Şirketler, Sermaye Piyasası Kanununa Tabi ve Halka Açık Şirketler limited şirket olarak kurulamazlar.

h) Anonim Şirketler: Anonim şirketler tüzel kişiliği haiz ticari birliklerdir. Belirli bir sermayeleri vardır. Ana sözleşmede en az 50 bin Yeni Türk lirası gibi bir sermaye taahhüt edilmelidir. Bu miktar anonim şirketin başlangıçtaki mali gücünü yansıtır ve üzerinde hisse senetleri çıkarılan paylara bölünür. Gerçek veya tüzel kişiler hisse karşılığında belirli miktar bir sermayeyi şirkete koyabilir veya koymayı taahhüt edebilirler. Hisse ya da tahvilleri halka arz edilmiş veya 250'den fazla hissedarı bulunan anonim şirketler 1981 tarihli 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununa tabidir. Bir anonim şirket en 5 kişinin bir araya gelmesi ile kurulabilir ve ancak tescil ile varlık kazanır. Anonim şirketler başka anonim şirketlerin kurucusu da olabilirler.

i) Kooperatifler : Kooperatif şirketler tüzel kişiliği haiz olup, en az 7 gerçek ve tüzel kişi ortak tarafından belirli ekonomik çıkarların özellikle de meslek veya geçimlerine ait ihtiyaçlarını işgücü ve parasal katkılarıyla karşılıklı yardım, dayanışma ve kefalet suretiyle sağlayıp korumak amacıyla kurulan ortaklıklardır. Kooperatiflerin değişen bir sermayesi ve değişen sayıda gerçek veya tüzel kişi ortağı olabilir. Kooperatif kurulmadan önce Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'ndan izin alınması gereklidir. İmzaları noter tarafından tasdikli en az 7 ortak tarafından imzalamış ana sözleşme Sanayi ve Ticaret Bakanlığına ibraz edilir. Bakanlığın izninden sonra kooperatif, Ticaret Siciline kayıt ve Ticaret Sicil Gazetesinde ilan edilir.

Tescil

208. Tüzel kişiler hakkında tutulan üç tür sicil vardır: Ticaret Sicili (Devlet gözetiminde Ticaret Odası tarafından tutulur), Merkezi Vakıf Sicili (Vakıflar Genel Müdürlüğü) ve Dernekler Sicili (İçişleri Bakanlığı). Üç sicil kaydı da halka açıktır. Greco Değerlendirme Ekibi tarafından gerçekleştirilen ziyaret sırasında üç sicil kaydına da internet üzerinden ulaşılıyordu.

209. Tüm tacirler ve şubeler (tüzel kişi olsun olmasın) Ticaret sicilinde tescil edilme hususunda zorunlu tutulmuşlardır. (ticaret siciline kayıt olmak zorundadır.) İşletmenin mali durumunda meydana gelen değişiklikler de ayrıca tescil edilmelidir. Örneğin bir tüccarın iflası Ticaret Sicilinde tescil edilmelidir. Sicil, halka açıktır. Herkes ticaret sicilinde yer alan belgeleri, sertifikaları inceleyebilir ve fotokopilerini talep edebilir. (Tic. K.m.37 II). Tescilin amacı, kamuyu bilgilendirmek, diğerleri yanı sıra ticari bir işletmenin varlığını ve bir ticari işletmeyi idare ve temsil yetkisine sahip olan kişilerin isimleri ile temsilin şeklini ispatlamaktır. Tescilin kanunen gerekli olduğu durumlarda tescil ve ilan ilgili kişilerin görevidir. (Tic. K.m 29) Kanun zorunlu olmayan bir kısım bilgilerin sicil kayıtlarında yer almasına izin verebilir. Tescil zorunluluğunun zamanında yerine getirilmemesi veya verilen bilgilerin doğru olmaması halinde müeyyideler (para ve hapis cezaları) söz konusu olabilmektedir.

210. Tüzel kişiliklerin aksine tüccar olma şartlarını taşıyan bir gerçek kişi tescil olmaksızın da tacir sayılır. Bunlar iyi niyetli üçüncü kişilerin uğradığı zararlara karşı bütün mal varlıkları ile sorumludur. Gerçek kişiler için tescil açıklayıcı bir etki doğurur. Ticaret ismi gibi belirli hususların aleniyetini sağlar. Bazı durumlarda ise tescilin yaratıcı etkisi vardır. Bir kısım işlemlerin geçerlilik kazanması için tescil temel şarttır. Bir durum usulüne uygun olarak tescil ve ilan edildiğinde 3.kişilerin bu olaydan haberdar oldukları kabul edilir.

Tüzel kişilere getirilen faaliyet sınırlamaları

211. Ceza Kanununun 53. maddesi, kastî bir suçtan mahkûmiyet halinde bir kısım mesleklerin icrasını meneder. Böyle bir durumda kişi; vakıfların, derneklerin, şirketlerin veya kooperatiflerin hukukî organlarında yönetici veya denetmen olma hakkından mahrum bırakılabilir.

212. Ticarî yasaklar veya benzer kısıtlamalar hakkında herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

Sorumluluk ve tüzel şahısların müeyyideleri

213. Türk hukukuna göre sadece gerçek şahıslar suç işleyebilir. Anayasa madde 38'de cezai sorumluluğun şahsi olduğu belirtilmektedir. Bununla birlikte, tüzel kişinin adına veya menfaatine işlenmiş rüşvet (Türk Ceza Kanunu 253. madde), güveni kötüye kullanma (madde 169) ve karapara aklama suçlarında "özel güvenlik tedbirleri" yoluyla tüzel kişilerin cezalandırılması mümkün olabilir. Tedbirler; ehliyetin geri alınması, mala el koyma (TCK madde 60) gibi idarîdir. Böyle bir tedbiri, menfaatin sadece muhtemel olması halinde dahi uygulamak mümkündür.

214. Özel güvenlik tedbirleri, gerçek şahısların cezalandırılmadığı veya teşhis edilemediği durumlarda uygulanamazlar. Gerçek şahsın cezalandırılması ve tüzel kişiye karşı özel tedbire hükmolunmasına aynı yargılamada karar verilir.

215. Türk Ticaret Kanununun 321 ve 542'nci maddeleri uyarınca temsile veya idareye yetkili olanların görevlerini yaptıkları sırada işledikleri haksız fiillerden şirket sorumludur. Tüzel kişilerin temsilci veya organlarının bir eyleminden kaynaklanan sorumluluğu Kabahatler Kanunu Madde 8'de düzenlenmiştir. Tüzel kişiler organ veya temsilcilerinin işlemlerinden veya çalışanlarının görevleri ile ilgili işlemlerinden sorumludur. Gerçek kişi de temsilcisinin işlemlerinden sorumludur. İdari yaptırımlar, para cezaları ve el koyma gibi tedbirlerden oluşur.

216. Sorumluluk veya hükmü şahıslara uygulanan tedbirler/müeyyidelere ilişkin bir kayıt (sicil) tutulmamaktadır. (Kamu alımları dışında, Bkz.5. Bölüm)

Vergi İndirimi

217. Makamlara göre, ödeme kolaylıkları, rüşvet ve yolsuzluk ile bağlantılı diğer harcamalar bunu öngören bir hüküm bulunmadığından (amortisman payı nedeniyle) vergi indirimine tabi tutulmazlar. 193 sayılı Gelir vergisi Kanununun 40. ve 41. maddelerinde indirim tabi ödemeler sayılmıştır.

Vergi Kurumları

218. Ceza Kanununun 279. maddesi uyarınca kamu görevlisi, görevini ifa ederken haberdar olduğu suçu bildirme yükümü altında olacaktır. 213 sayılı Vergi Usulü Kanununun 367. maddesi uyarınca vergi kaçaklığını araştıran ve rapor eden vergi uzmanları (maliye müfettişleri) defterdarlığın görüşünü aldıktan sonra durumdan Cumhuriyet Savcısını haberdar etmek zorundadır. Dahası, MASAK'a, karapara aklama vakalarını rapor etmekle yükümlüdürler.

219. Cezai soruşturma için gerekli vergi kayıtlarına ulaşmaya savcının ve polisin tam yetkisi olduğu konusunda Greco Değerlendirme Ekibi bilgilendirildi.

Muhasebe Kuralları

220. Temel bir kural olarak¹² bütün tüzel şahıslar ve ticari ortaklıklar muhasebe kayıtlarını muhafaza etmek zorundadır. Pek çok değişik yasal kaynak, muhasebe standartlarına ilişkin yol göstericidir. Ticari faaliyetlere ilişkin muhasebenin muhafaza edilmesi (defter tutma) konusunda temel gereklilik en son 1956 da gözden geçirilen Ticaret Kanunu'ndan kaynaklanmaktadır. Birinci kitabın 5. bölümünde, muhasebenin asgari seviyesi belirtilmektedir. 1994'te Maliye Bakanlığı muhasebenin temel kavramlarını ve kurallarını düzenlemek ve mali tabloların hazırlanması amacıyla, tek düzen hesap planını ortaya koymuştur. Tek düzen hesap planının amacı, şirketlerin icraatlarının ve sonuçlarının adil ve gerçek yansımaları sağlamaktır. Vergi Usul Kanunu, mali bilginin gereği gibi kaydedilmemesinin müeyyidelerini de kapsayacak şekilde mali bilginin kaydı ile ilgili ticari faaliyet gerekliliklerini ve kapsamlı kuralları düzenlemiştir. Vergi Hukuku ne tür ve hangi bilginin kayıt edileceğini ve muhafaza edileceğinin kurallarını göstermiştir. Genel muhasebe kuralları ve bunların uygulamaları konusunda 1992 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan Muhasebecilik Sisteminin Uygulanması Genel Tebliği yol gösterici rehber niteliğindedir.

Muhasebe Suçları

221. Gizleme, değiştirme, saklama veya bir belgenin yok edilmesi gibi muhasebe evrakında yapılan hileli eylemlerin her türü, 213 sayılı Vergi Usul Kanununun 359. maddesi uyarınca suç olarak düzenlenmiştir. Cezası 6 aydan 3 yıla kadar haptir. Vergi kaçakçılığı ile ilgili ek müeyyidelerin uygulanması mümkündür.

Muhasebeciler, denetçiler ve avukatların rolü

222. Serbest Muhasebecilik Kanunu'nun 43. maddesi ile uzman muhasebecilerin ve onların çalışanlarının, görevlerinin ifası sırasında elde edilen bilgileri ifşa etmeleri yasaklanmıştır. Fakat aynı madde, suçlara ilişkin bilgilerin yetkili organlara bildirilmesi yükümlülüğünü getirmektedir. Buna ek olarak, bu yasa vergi ve yargı organlarıncı yapılan araştırma ve soruşturmalarda ilgili olarak gizlilik gerekleri konusunda istisna tanımaktadır.

223. Her ne kadar Karaparanın Aklanmasına İlişkin 4208 sayılı Kanun kapsamında muhasebeciler ve denetçiler sorumlu taraf değillerse de, muhasebeci ve denetçilerin de bu kapsama alınarak sorumluluğun genişletilmesi yönünde adımlar atıldığına ilişkin Greco Değerlendirme Ekibi bilgilendirilmiştir.

b. Analiz

224. Ticaret Kanunu, özel ve kamusal nitelikte çeşitli tiplerde tescile tabi tüzel kişilikleri tanımlamıştır. Greco Değerlendirme Ekibi, şayet tescil, tüzel kişilerin, tüzel şahısların ve/veya rüşvet gibi uygunsuz faaliyetlerin arkasındaki kişilerin korunması amacıyla kullanılmasında araç olarak hizmet ediyorsa, sicilde yer alan bilgilerin doğruluk ve güvenilirliğinin oldukça önem arz ettiğini hatırlatmaktadır. Dahası sunulan bilgilerin çok külfetli kontrolü, verimli kayıt sistemini riske atmaktadır. Türkiye'deki kayıt sürecinde bütün sorumluluk kayda ilişkin bilgileri sunan şahsa aittir ve her ne kadar kayıt zorunlu ise de bilginin zamanında verilmemesi ya da yetersiz olması halinde ciddi bir yaptırım bulunmamaktadır. Greco Değerlendirme Ekibi en azından tüzel kişinin arkasındaki gerçek kişinin kimliği ile ilgili uygulanan benzer kontrollerle ilgilenmektedir. Böyle bir kontrolün mutlaka kayıt organı tarafından yapılması zorunluluğu yoktur. Avukat, noter vb tarafından bir sertifika doğrultusunda uygulama veya kimlik belgesinin sunumu

¹² Zanaatçı, çiftçi, kar amacı gütmeyen birlikler gibi bazı küçük ölçekli teşebbüsler bundan istisna tutulmuştur.

şeklinde olabilir. Greco Değerlendirme Ekibi kayda ilişkin doğru bilginin zamanında verilmesinin teşviki amacıyla tüzel kişilerin kayıt prosedürünün güçlendirilmesini tavsiye etmektedir

225. Tüzel kişiler için tutulan siciller kural olarak kamuya açıktır. Ancak, uygulamada farklı kurumlar tarafından tutulan üç tip sicil kaydının olması ve şirket sicillerinin farklı ticaret odaları tarafından tutulması nedeniyle, uygulamada bu kayıtlara ulaşılması nispeten daha zordur. Greco Değerlendirme Ekibi bu tür farklı sicil kayıtlarının mümkün olduğu ölçüde koordine edilmesinin ve internet erişimine açılmasının yararlı olacağı görüşündedir.¹³ **Greco Değerlendirme Ekibi, farklı çeşitteki tüzel kişilere ilişkin kayıt bilgilerine ulaşılmasını kolaylaştırmak için gerekli tedbirlerin alınmasını tavsiye eder.**

226. Ceza Kanununun 20/2 maddesi, bir suça katılması halinde tüzel kişilerin cezalandırılmayacağını ancak haklarında emniyet tedbirlerinin uygulanabileceğini öngörmektedir. Özel hukuk tüzel kişilerine uygulanabilecek 2 tip güvenlik tedbiri vardır: İzinlerin kaldırılması ve müsadere (TCK madde 60). Güvenlik tedbirleri, rüşvet (TCK madde 253), dolandırıcılık (madde 169) ve kara para aklama (madde 282/4) suçlarında uygulanabilmektedir. TCK 60. maddesinin sadece özel hukuk tüzel kişilerini belirtmiş olmasına rağmen Türk yetkililer kamu işletmelerinin de ceza kanunu çerçevesinde güvenlik tedbirlerine konu olabileceğini (kesinleştirilmesi gerek), yani cezaî sorumluluğu olan tüzel kişiler uygulamasının kapsamının, Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi standartlarına uygun olduğunu belirtmektedirler. Diğer taraftan Greco Değerlendirme Ekibi, Ceza Kanununun, tüzel kişilerin temsilci veya yetkili organlarının gözetim ve denetim eksikliği nedeniyle kendi yetkileri altındaki kişilerin suç işlemesi halinde güvenlik tedbiri uygulamasını açıkça düzenlemediğini tespit etmiştir. Son olarak Greco Değerlendirme Ekibi, Ceza Kanununun tüzel kişilerin yolsuzluk suçlarına karışması halinde malî müeyyide uygulanmasına imkân vermediğini tespit etmiştir. Yeni Ceza Kanunu 1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe girdiği ve bu kanun kapsamında bugüne kadar herhangi bir tüzel kişi hakkında cezai takibat yapılmadığı dikkate alındığında Greco Değerlendirme Ekibi, anılan güvenlik tedbirlerinin etkinliğini veya pratik uygulamasını değerlendirme imkanı bulamamıştır. Bununla beraber, **Greco Değerlendirme Ekibi, Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesinin 18. ve 19. maddelerindeki standartların, yeni Ceza Kanununda kısmen karşılandığı görüşündedir. Greco Değerlendirme Ekibi, Türk Ceza Kanunu'nun tüzel kişilere güvenlik tedbirleri uygulanmasına ilişkin hükümlerinin, Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ceza Sözleşmesindeki tüzel kişilerin sorumluluğuna ilişkin standartlarla tam uyum içerisinde olmasının sağlanmasını tavsiye etmektedir.**

227. Dahası Greco Değerlendirme Ekibi, hakim ve savcılara, tüzel kişilerin sorumluluklarına ilişkin hükümler konusunda herhangi bir özel eğitim programı düzenlenmediğini tespit etmiştir.

228. Türk Vergi Mevzuatı, örneğin 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ve 5422 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu "avanta" ödemeleri, rüşvet ve diğer yolsuzlukla bağlantılı harcamaların gider kabul edilmesini açıkça yasaklamamıştır. Türk yetkililer, Greco Değerlendirme Ekibine rüşvet ve yolsuzlukla ilgili harcamaların vergiden düşülmesine izin veren herhangi bir hüküm bulunmadığına göre, bunların gider gösterilemeyeceğini belirtmektedirler. Gelir Vergisi Kanunu (madde 40 ve 41) ve Kurumlar Vergisi Kanunu (madde 14-15), gider kabul edilen ve edilmeyen harcamaların/ödemelerin listesini içermektedir.

229. Greco Değerlendirme Ekibi, devlet memurlarının (vergi memurları dahil) suçu ihbar yükümlülüğünün (Vergi Usul Kanunu madde 367) ve aksine davranış hali için öngörülen cezaî sorumluluğunun yolsuzluk suçlarını da (TCK 279/1 maddesi) kapsadığına dikkati çeker. Yine Greco Değerlendirme Ekibi, vergi memurlarının, yolsuzluk suçlarının tespitinde uzmanlaşmalarını ve yetkililer ve yargı makamları ile irtibat kurmalarını sağlar şekilde yeterli bir eğitim ve rehberliğe tabi

¹³ Greco Değerlendirme Ekibi ziyaretinden sonra, internet yolu ile sicil bilgisinin sağlanmasına yönelik devam eden bir projenin varlığından haberdar edildi.

tutulmadıklarını tespit etmiştir. Greco Değerlendirme Ekibinin ziyareti sırasında, yolsuzlukla ilişkili harcamaların tespit edilmesi konusundaki ilkelerin, OECD'nin Vergi Denetçilerinin Rüşvete Karşı Duyarlılığı Hakkında El Kitabı çerçevesinde gözden geçirilmekte olduğu bildirilmiştir. Greco Değerlendirme Ekibi, uygun eğitim ve kılavuz ilkelerin verilmeyişinin vergi memurlarının yolsuzluğa karşı mücadeleye etkin katılımını engelleyeceğini göz önüne alarak, yetkilileri, ihbar yükümlülüğünü yerine getirme koşullarını iyileştirmek için gerekli önlemleri almaya özendirir. Bu sebeple **Greco Değerlendirme Ekibi Vergi makamları için, yolsuzluk suçlarının ortaya çıkarılması ve bildirim yükümlülüklerinin etkili bir şekilde yerine getirilmesi konularında özel eğitim ve/veya kılavuz ilkelerin getirilmesini tavsiye eder.**

230. Greco Değerlendirme Ekibi, defter tutma yükümlülüğün ihlali konusunda Vergi Usulü Kanunu tarafından -hapis cezası dahil olmak üzere- etkin, orantılı ve caydırıcı önlemler getirildiği görüşündedir.

231. Serbest muhasebeciler için suç işlendiği şüphesini ihbar etmek yükümlülüğü, Serbest Muhasebeciler Kanununun 43. maddesinden kaynaklanmaktadır. Greco Değerlendirme Ekibi, defter ve kayıtların yolsuzluk ve kara para aklamanın tespiti için önemli kaynaklar olduğuna ve muhasebe ve denetleme faaliyetleri sırasında yolsuzluğu tespit etme konusundaki duyarlılığın önemine işaret eder. Bu bağlamda Greco Değerlendirme Ekibi, muhasebeciler ve denetçilerin Karapara Aklanmasının Önlenmesi Hakkındaki 4208 sayılı kanun kapsamında olmadıklarını, yani kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmeliğin 3. maddesinde sayılan "yükümlüler" listesinde yer almadıklarını tespit etmiştir. Türk yetkililer, Greco Değerlendirme Ekibine, Serbest muhasebeciler, mali müşavirler ve yeminli mali müşavirlerin TCK'nın 279. maddesi uyarınca tıpkı memurlar gibi öğrendikleri bir suç unsurunu bildirmek zorunda olduklarını ifade etmişlerdir. Greco Değerlendirme Ekibinin ziyareti sırasında, muhasebecilerin ve denetçilerin (avukatlar hariç) yukarıda anılan kanun kapsamına alınması yönünde değişiklik çalışmalarının yapıldığı bildirilmiştir. Bu nedenle **Greco Değerlendirme Ekibi, Yasal ve düzenleyici tedbirler de dahil olmak üzere, kara para suçlarının araştırılması ve bildirimine yönelik politikalara, maliyeciler ve deneticilerin de katılımını sağlamak için gerekli tedbirlerin alınmasını tavsiye eder.**

SONUÇ

232. Türkiye'de yolsuzluk, tüm kamu kesimi, idare ve yargıda bulunduğu ifade edilen büyük bir sorundur¹⁴. Türk makamları tarafından bu durum açıkça kabul edilmekte ve yolsuzluk sebeplerini önleme, yolsuzluk suçlarının soruşturulması ve kovuşturulması da dahil olmak üzere bir dizi tedbirler uygulanmaktadır. Bu amaçla bir çok yolsuzlukla mücadele stratejisi kabul edilmiştir. Bu stratejilerin uygulanmasında sorumluluk hükümete aittir. Bu bağlamda, sadece süregelen reformlarla ilgili kamuoyunun bilinçlendirilmesi değil, sivil toplumun da buna katılımının sağlandığı daha geniş uygulama ve izleme mekanizmaları yararlı olacaktır.

233. Son zamanlarda, Ceza Kanunu ve Ceza Muhakemesi Kanunu gibi çok sayıda temel kanun kabul edilmiştir. Etkinliğinin iyi bir şekilde değerlendirilebilmesi için önce bunların tam olarak uygulanması gereklidir. Bilgiye erişim ile ilgili olarak yeni bir kanun çıkarılması ve bununla itiraz imkanı getirilmiş olması özellikle ümit vaat etmektedir. Ayrıca, Etik Kurulu'nun kurulmuş olması bir başka önemli gelişmedir. Bu birim daha fazla bağımsızlıkla donatılmış, daha güçlü bir yasal statüye kavuşturulmalıdır. Gelecekte etik konusunda eğitime öncelik verilmelidir ve kurulması ertelenen Ombudsmanlık müessesesi kamu kesimindeki kötü yönetim ile ilgili olarak kamuya güçlü bir kontrol mekanizması sağlayacaktır.

¹⁴ Türkiye'de özel sektörde yolsuzluk (özel taraflar arasında) cezalandırılmamaktadır.

234. Bazı cezai kovuşturma bağışıklık çeşitlerinden yararlanan görevli sayısı önemli boyutlardadır. Türkiye'de çok tartışmalı bir konu olan Milletvekillerinin dokunulmazlıklarının kaldırılması, objektif ölçütlere dayanmalıdır. Ayrıca, bir kamu görevlisi hakkında bir suçtan dolayı cezai takibat yapılabilmesi için ilgili bakanın veya kamu kurumu başkanının izninin gerekmesi usulü yeniden gözden geçirilmelidir. Yolsuzluk suçlarının doğrudan savcılığa iletilmesine (resmi bir onay olmaksızın) imkan veren mevzuatın bir kaç yıldır yürürlükte olduğu da not edilmelidir.

235. Yargı bağımsızlığı ile ilgili olarak birçok şey yapılmıştır. Bu amaca yönelik olarak, özellikle de hakimlerin denetimi bakımından daha fazla çaba gösterilmesi değerlendirilmelidir.

236. Kamu kesiminde bütün suçlarla ilgili ön soruşturmalar genel kolluk makamları tarafından değil, büyük ölçüde iç teftiş kurulları tarafından yapılmaktadır. Yolsuzlukla ilgili davaların soruşturulmak üzere bir an evvel savcılığa iletilmesine rağmen, yolsuzluk suçlarında kolluk kuvvetlerinin ve savcılarının uzmanlaşması ve aralarındaki koordinasyonunun güçlendirilmesi gerekli görünmektedir. Yolsuzluk suçlarından elde edilen gelirlerin müsaderesi ve el konulmasının yeni Ceza Kanununda düzenlenmesi yasal açıdan etkili gibi görünmektedir, ancak değerlendirme yapılmadan önce uygulamada ne şekilde işlediğine bakılmalıdır.

237. Tüzel kişiler kanunda çok iyi tanımlanmıştır ve hepsinin sicile kaydolma mecburiyeti bulunmaktadır. Tüzel kişilerin cezaî sorumluluğu bulunmamakla birlikte tüzel kişilere uygulanacak koruma tedbirleri bulunmaktadır. Bu tedbirlerin Yolsuzlukla Mücadele Ceza Sözleşmesi ile tam uyumlu olması temin edilmelidir.

238. Yukarıdaki bilgiler ışığında GRECO, Türkiye'ye aşağıdaki tavsiyelerde bulunmaktadır:

- i) **İlgili değişik sektörlerde yolsuzluğa karşı alınan tedbirlerin etkilerini izlemek için sistemler geliştirilmesi;**
- ii) **Yolsuzluk konusunda yeni stratejiler önermek ve yolsuzluğa karşı ulusal stratejilerin uygulanmasını izlemekten sorumlu olacak şekilde bir kurumun görevlendirilmesi, böyle bir kurum, kamu yönetimini olduğu kadar sivil toplumu da temsil etmeli ve izleme fonksiyonunda bu kuruma belli ölçüde bağımsızlık verilmeli,**
- iii) **Yolsuzlukla mücadelede kolluk kuvvetlerine tavsiyede bulunacak ve yolsuzluk suçlarında soruşturma ve adli tahkikat yapacak, ilgili veri tabanlarına erişim de dahil olmak üzere kolluk kuvvetleri arasında bilgi paylaşımını sağlayacak merkezi bir ihtisas biriminin kurulması veya mevcut kurumlardan birisinin bu amaçla görevlendirilmesi,**
- iv) **Yolsuzluk konusunda uzmanlaşmış tüm kolluk kuvveti mensuplarına yolsuzluk, yolsuzluğun ortaya çıkartılması ve soruşturulması ile ilgili düzenli eğitim verilmesi veya varolan eğitimin artırılması**
- v) **Yargının, eğitim, denetim ve atanma ile ilgili olarak Adalet Bakanlığına karşı bağımsızlığının daha da artırılması (80.paragraf)**
- vi) **Hakim ve savcılara mahsus bir eğitim kurumu olan Adalet Akademisinin tam faaliyete geçirilmesinin sağlanması; hakim ve savcılarının özellikle iktisat ve maliye gibi yolsuzluk suçlarının kovuşturulması ve yargılaması ile ilgili alanlarda eğitimlerinin sağlanması (82. paragraf)**

- vii) Milletvekillerinin dokunulmazlıklarının kaldırılması sisteminin, dokunulmazlıkların kaldırılmasına ilişkin kararlarda objektif ölçüler kullanılacak şekilde yeniden düzenlenmesi ve kararların siyasi etkilerden uzak ve savcı tarafından iletilen talepteki esaslar çerçevesinde verilmesinin güvence altına alınması;
- viii) Savcılık soruşturması için gerekli olan idari izin yapılacak cezai takibatların etkinliği üzerindeki etkisinin analiz edilmesi ile ceza yargılaması bağımsızlığından fiilen yararlanan kamu görevlileri kategorisini azaltmak amacıyla idari izin sisteminin yeniden düzenlenmesinin değerlendirilmesi,
- ix) Müsadere ve el koymaya ilişkin yeni kuralları uygulayacak olan kamu görevlilerine (kolluk, savcı ve hakim) sıkı eğitim verilmesi, kılavuz ilkeler belirlenmesi ve uygulamada sistemin nasıl işlediğini değerlendirebilmek için müsadere ve tedbirlerin kullanımı ile kullanımındaki başarısızlıklar konusunda ayrıntılı bilgi toplanması,
- x) Bilgi Edinme Kanunu çerçevesinde yapılan taleplerden alınacak masraflara ilişkin olarak bütün kamu idareleri için merkezi seviyede rehber ilkeler belirlenmesi;
- xi) Bilgi Edinme İtiraz Kurulunun bağımsızlığının güçlendirilmesi; bu Kurulun Bilgi Edinme Yasasını uygulayan kamu kurumlarına kılavuz ve danışma makamı olarak hareket etmesine ve itirazları dinleme ve değerlendirme rolünü üstlenmesine imkan verecek derecede yeterli personel ve kendine özgü bütçesi olacak şekilde açık resmi bir yapıya kavuşturulması;
- xii) Etik kurallarının idari mekanizma içinde yerleştirilmesini ve bu amaca mafuf yeni kurallar yapılmasını sağlayacak şekilde, yeterli bütçe ve personel vermek suretiyle Etik Kurulu'nun yeterince bağımsız olmasının sağlanması; kamu idaresindeki yolsuzluk ve etik davranış konularına ilişkin çalışma yapılması ve üst düzey görevlilere karşı yapılan şikayetlerin çok iyi bir şekilde incelenmesi;
- xiii) Yeni Etik Kanunu ve yolsuzluğa karşı politikalar hakkında bütün devlet memurlarının eğitiminde kullanılacak olan eğitim materyallerinin geliştirilmesi ve bütün Bakanlıklar ve sivil hizmet birimlerinden bu eğitimi, müfredatlarının bir parçası haline getirmelerinin istenmesi; bunun devlet memurlarının ilk eğitimleri ve sonraki hizmet içi eğitimlerinin en temel bölümü olduğunun güvence altına alınması;
- xiv) Kamu yönetimiyle ilgili devam eden reformlar ve uzmanlaşmış durumdaki kolluk sistemi ışığında, Teftiş Kurulları sistemi reformunun değerlendirilmesi,
- xv) Kamuoyundan gelen kötü yönetime ilişkin şikayetler ile ilgilenmek üzere geniş yetkiye sahip, Yürütmeden bağımsız bir Ombudsmanlık kurumunun kurulmasına yüksek öncelik verilmesi; buna ilişkin mevzuatın kabul edilmesi sonrasında tüm Türkiye çapında duyarlılık kampanyası yapılmasının sağlanması;
- xvi) İyi niyetle yolsuzluk şüphesini bildiren kamu görevlilerinin (ihbarcı) korunmasının sağlanmasını ve bildirimlerin en iyi şekilde ele alınmasını ayrıca yolsuzluğun bildirilmesine ilişkin eğitim ve rehber ilkeler getirilmesini

- xvii) Kamu idaresinde disiplin usul ve cezalarının uygulanmasına ilişkin istatistik oluşturulması.
- xviii) Farklı çeşitteki tüzel kişilere ilişkin kayıt bilgilerine ulaşılmasını kolaylaştırmak için gerekli tedbirlerin alınması;
- xix) Türk Ceza Kanunu'nun tüzel kişilere güvenlik tedbirleri uygulanmasına ilişkin hükümlerinin, Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ceza Sözleşmesindeki tüzel kişilerin cezaî sorumluluğuna ilişkin standartlarla tam uyum içerisinde olduğunun güvence altına alınması:
- xx) Vergi makamları için, yolsuzluk suçlarının ortaya çıkarılması ve bildirim yükümlülüklerinin etkili bir şekilde yerine getirilmesi konularında özel eğitim ve/veya kılavuz ilkelerin getirilmesi
- xxi) Yasal ve düzenleyici tedbirler de dahil olmak üzere, kara para suçlarının araştırılması ve bildirimine yönelik politikalara, maliyeciler ve deneticilerin katılımını sağlamak için gerekli tedbirlerin alınması.

239. Greco son olarak, Türkiye'yi, 30.2 no.lu Usul Kuralı hükmü uyarınca, yukarıda belirtilen tavsiyelerin uygulanması hususunda 30 Eylül 2007 tarihine kadar bir rapor sunmaya davet etmektedir.