



Adnan TÜRKDAMAR / Hukuk Müşaviri

AB'nin Türkiye Belgelerinde ve Yeni Anayasada ETİK, YOLSUZLUK, ŞEFFAFLIK

Bu yazımızda AB raporlarından Türkiye'deki "etik", "yolsuzluk", "şeffaflık" konularında son yıllarda kurumsal ve hukuksal olarak yapılanları izlemeye çalışacağız. Böylece son on yılda ülkemizde söz konusu alanlarda yapılanları ve yapılmayanları daha iyi anlamış olacağız.

Belgelerden 2002, 2005 ve 2009 tarihlerinde verilen IMF Niyet Mektuplarını; 2004, 2005, 2007 yıllarındaki Katılım Ortaklığı Belgelerini; 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 ve 2010 yıllarındaki İlerleme Raporlarını inceleyeceğiz.

Ayrıca Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün 180 ülkenin kamu ve özel sektörünün çeşitli alanlarında yaptığı araştırmalar neticesinde yayınladığı yıllık Yolsuzluk Algılama Endeksi ne göre(2003-2010) ülkelerin yolsuzluk sıralamalarını inceleyip ülkemizin sıralamalarındaki değişimini gözlemleyeceğiz.

A) Imf Niyet Mektupları

2002 Yılı

- Kamu Sektörü Reformunda şeffaflığın geliştirilmesi sağlanmalıdır.

- Bütçe disiplini ve şeffaflığı ön planda tutan yasal çerçevenin hazırlanması gerekmektedir.

- KİT'lerde kurumsal yönetişimin güçlendirilmesi mali şeffaflığı artıracaktır. Bu alandaki yasal düzenleme performans hedeflerini, hesap verebilirlik ve bilgi verme gereklerini de kapsayacaktır.

2005 Yılı

- "Yatırım Ortamının İyileştirilmesi" başlığı altında kamu hizmetlerinin verimliliğini ve şeffaflığını artırmak için yasal düzenleme yapılacaktır.

- İyi yönetim ve şeffaflığın gelişmesine büyük önem verilmekte olduğundan şeffaflığı artıracak strateji kabul edilecektir.

2009 Yılı

- "Kamu Mali Yönetimi ve Şeffaflık" başlığı altında bütçe işlemlerinin şeffaflığını ve güvenilebilirliğini artırmak için idari değişiklik gerekir.

- IMF, Türkiye'nin kreditorleri nezdinde ve finansal piyasalardaki durumunu olumlu etkileyecek Mali Şeffaflık Raporu hazırlayacaktır.

B) Katılım Ortaklığı Belgeleri

2004 Yılı

Yolsuzlukla Mücadele Politikası

- Yolsuzlukla mücadele ile ilgili tüm kurumların ve bunlar arasındaki koordinasyonun güçlendirilmesi de dahil olmak üzere bütün seviyelerdeki yolsuzluklarla tam anlamıyla mücadele edilmesi gerekmektedir.

- Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri Hakkındaki Yönetmeliğin uygulanmasının sağlanması ve hükümlerinin, seçilmiş yetkililer ve adli, askeri ve akademik personeli de kapsayacak biçimde genişletilmesi gerekmektedir.

- Parlamenter dokunulmazlık kapsamının Avrupa uygulamaları doğrultusunda sınırlandırılması gerekmektedir.

2005 Yılı

Adalet ve İçişleri alanında komisyon, yolsuzlukla mücadeleyi de kapsayacak şekilde Türkiye ile işbirliği yapacaktır.

2007 Yılı

Yolsuzlukla Mücadele Politikası;

- Üst düzeydeki yolsuzlukla müca-

dele de dahil olmak üzere kapsamlı olarak yolsuzlukla mücadele stratejisi oluşturulması ve istatistiksel veriler yoluyla uygulamasını izlemek üzere merkezi bir yapı oluşturulması ve ilgili bütün kurumlar arasında koordinasyonun geliştirilmesi gerekmektedir.

- Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri hakkındaki Yönetmeliğin uygulanmasının sağlanması ve hükümlerinin, seçilmiş yetkililer, adli, akademik ve askeri personeli de kapsayacak biçimde genişletilmesi gerekmektedir.
- Parlamenterlere ve Kamu Çalışanlarına uygulanan dokunulmazlık kapsamının Avrupa uygulamaları doğrultusunda sınırlandırılması gerekmektedir.
- Siyasi Partilerin ve seçim kampanyalarının finansmanında şeffaflığa ilişkin mevzuatın iyileştirilmesi gerekmektedir.

C) İlerleme Raporları

2003 Yılı

Sahtecilik ve Yolsuzlukla Mücadele alanında, Türkiye, 2000 yılında onaylanan, 1997 tarihli uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet verilmesiyle Mücadele Hakkında OECD Sözleşmesinin uygulanmasını amaçlayan yeni kanunu, Ocak 2003'te kabul etmiştir.

Bu doğrultuda, Türk Ceza Kanunu, Kamu İhale Kanunu, Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesine Dair Kanun ve Devlet Memurları Kanunu gözden geçirilmiştir.

- Yabancı Kamu Görevlisine rüşvet verilmesi suçu TCK'ya dercedilmiştir.
- Türkiye, OECD denetçilerini kabul etmeye hazır olduğunu bildirmiştir.
- Yolsuzluğun sebeplerini, ekonomik ve sosyal boyutlarını araştırmak ve yolsuzlukla etkili mücadele için

gerekli önlemleri tespit etmek amacıyla TBMM Araştırma Komisyonu kurulmuştur.

- Avrupa Konseyi Özel Hukuk Sözleşmesi Eylül 2003'te onaylanmıştır.

2004 Yılı

Sahtecilik ve yolsuzlukla mücadele ile ilgili olarak;

- Türkiye, Yolsuzluğa Karşı BM sözleşmesini onaylamıştır
- Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu GRECO'ya katılmıştır.
- Avrupa Konseyinin Yolsuzlukla İlgili Ceza Hukuku Sözleşmesi'ni onaylamıştır.
- Elektronik İmza Kanunu 2004'te yürürlüğe girmiştir.
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanunu yürürlüğe girmiştir.
- OECD birinci Türkiye değerlendirmesini tamamlamıştır.
- Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu raporu TBMM'ne sunulmuştur.
- Bilgi Edinme Kanunu 2003'te kabul edilmiştir.

2005 Yılı

- Türkiye GRECO'ya katılmıştır.
- BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi imzalanmış ancak henüz onaylanmamıştır.
- Yeni TCK yolsuzlukla ilgili ayrıntılı hükümler içermektedir.
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu faaliyetine geçmiştir.
- Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri Yönetmeliği 2005'te yürürlüğe girmiştir.
- Yolsuzlukla Mücadelede sorumluluk Sayıştay, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Teftiş Kurulları, Kamu İhale Kurumu gibi kuruluşlar arasında bölünmüş durumdadır.

Yeni Anayasada etik'e yer verilerek saydamlığın taçlandırılması, T.C Devletinin batılılaşma ve demokrasi tarihinde milat olarak kabul edilecektir. Belki de vesayet sisteminin sonu olacaktır.

Söz konusu kurumlar arasında koordinasyon olmalıdır. Kurumların bağımsızlığı ve etkinliği güçlendirilmelidir.

- Sivil Toplum diyalogu güçlendirilmelidir.

2006 Yılı

Yolsuzlukla mücadele alanında bir miktar ilerleme kaydedilmiştir.

- Bilgi Edinme Kanunu değiştirilmiş ve kurumların da kanundan yararlanma yolu açılmıştır.
- Yolsuzlukla mücadele için Hükümet, Parlamento ve diğer kurumların arasında eşgüdüm ve işbirliği geliştirilmelidir.
- Kamu, özel sektör ve sivil toplum ilişkisi geliştirilmelidir. Kamu bilinci artırılmalıdır.
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu insan ve mali kaynak yetersizliği giderilmelidir.
- Kamu Mali Yönetim Kanunu layığı ile uygulanmalıdır.
- Siyasi Partilerin finansmanı konusunda ilerleme sağlanamamıştır.

2007 Yılı

Yargı ve Temel Haklar

- Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun ayrı bütçesi ve kendi personeli hala yoktur.
- GRECO'nun 2005 raporunda Türkiye'ye tavsiye ettiği 21 madde-



nin uygulanmasında hala ilerleme yoktur.

- Kamu da, özel sektörde ve yerel yönetimlerde yolsuzluk yaygın meseledir.
- Bilgi Edinme Hakkı Kanununda yapılan değişiklikle bu haktan yararlanma hakkı artmıştır.
- Kapsamlı bir Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi henüz yoktur.

2008 Yılı

Yargı ve Temel Haklar

- Yolsuzlukla Mücadele kapsamında sınırlı ilerlemeden bahsedilebilir.
- GRECO'nun birinci ve ikinci tur müşterek değerlendirme raporunda yer alan tavsiyelerin sadece üçte biri uygulamaya konmuştur.
- Emlak Büroları, Üniversiteler, Yerel yönetimlerdeki bir takım yolsuzluklar ortaya çıkarılmıştır.
- Seçim kampanyalarının finansmanı konusunda yasal düzenleme yoktur.
- Siyasi Partiler ve medya arasındaki mali ilişkiler sorunludur.
- Parlamento üyeleri, üniversite, ordu ve yargı mensupları gibi kamu görevlisi gruplarına ilişkin etik ilkeler bulunmamaktadır.
- Kamu yönetiminde bilgiye erişim oranı artmıştır.
- İlgili kurumlar arasında eşgüdüm gereklidir.

2010 Yılı

- Yolsuzlukla mücadele konusunda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir.
- Hükümet, Şubat 2010'da Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi'ni (2010-2014) kabul etmiştir.
- Aralık 2009'da ilave yolsuzlukla

mücadele stratejileri oluşturmak, bunların uygulanmasını yönetmek ve izlemek amacıyla bakanlar seviyesinde bir Komisyon ve kamu kurumları, sendikalar ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) temsilcilerinin katılımıyla bir yürütme kurulu oluşturulmuştur.

- Strateji, kamu idaresinde daha fazla şeffaflık, hesap verebilirlik ve güvenilirlik sağlayarak kamu yönetiminin ve yolsuzlukla mücadeleye karşı önleyici ve caydırıcı tedbirlerin geliştirilmesini amaçlamaktadır.

- Nisan 2010'da her bir tedbirin kabulü ve uygulanmasına ilişkin takvimin yer aldığı bir eylem planı bakanlar seviyesindeki komisyon tarafından onaylanmıştır. Etkili bir uygulama, kamu idaresinin değişen yönlerine katkı sağlayabilir, böylece dürüstlük teşvik edilmiş ve korunmuş ve yolsuz uygulamalara fırsat veren durumlar azaltılmış olacaktır. Ancak, sivil toplumun katılımının ve yürütme kurulunda ve stratejinin uygulanmasında oynadığı rolün güçlendirilmesi gerekmektedir.

- Türkiye, Haziran 2010 itibarıyla, Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu'nun (GRECO) 2005 değerlendirme raporundaki 21 tavsiyeden 15'ini uygulamaya koymuştur. GRECO raporunda, özellikle yolsuzlukla mücadele denetim organında temsilin genişletilmesi, yargı bağımsızlığının geliştirilmesi, dokunulmazlık sisteminin reformu ve son olarak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması konuları başta olmak üzere daha fazla çaba gösterilmesi önerilmektedir. Anayasa değişiklikleri, yargı bağımsızlığının güçlendirilmesi ve Kamu Denetçiliği Kurumu bakımından ilerlemeye zemin oluşturmaktadır.

- Aralık 2009'da, Başbakanlık Tefiş Kurulu, Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Bürosu'nun (OLAF) muadil kurumu olarak tayin edilmiş ve AB-

Türkiye mali işbirliği kapsamındaki düzensizliklerin teftişinden sorumlu Yolsuzlukla Mücadele Koordinasyon Yapısı (AFCOS) olarak görevlendirilmiştir.

- Şubat 2010'da, Anayasa Mahkemesi, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanunu'nun etik

Davranış ilkeleri ihlal eden kamu görevlilerinin isimlerinin yayımlanmasına dair hükmünü, yargı kararı olmaksızın isimlerin yayımlanmasının masumiyet karinesini tehlikeye soktuğu gerekçesiyle iptal etmiştir.

- Etik eğitimi halen devam etmekte olup, merkezi ve yerel yönetimlerde çalışan 7.000 kamu görevlisi Ekim 2009-Eylül 2010 tarihleri arasında eğitim almıştır.

- Hükümet, Eylül ayında Denetim Görevlilerinin Uyacakları Mesleki Etik Davranış ilkeleri Hakkında Yönetmeliği kabul etmiştir.

- Etik davranış ilkelerinin akademisyenlere, askeri personele ve yargı mensuplarına genişletilmesi konusunda ilerleme kaydedilmemiştir.

- Milletvekillerinin yolsuzlukla ilişkili suçlarda dokunulmazlıklarının sınırlandırılmasında ilerleme kaydedilmemiştir.

- Siyasi partilerin ve seçim kampanyalarının finansmanının şeffaflığının artırılması amacıyla mevcut mevzuatın tamamlanması ve etkin bir şekilde uygulanması için ilave tedbirler gerekmektedir. Yasadışı uygulamaların daha iyi tespit edilmesi ve özellikle mevcut denetim mekanizmasının partilerin ve adayların seçim kampanyalarının finansmanını içerecek şekilde genişletilmesi için daha fazla kaynağa ihtiyaç duyulmaktadır.

- Sayıştay Kanunu TBMM'DE kabul edilmiştir.

- Türkiye'nin soruşturma, iddianame ve mahkûmiyet kararlarına iliş-

kin bir izleme mekanizması oluşturması gerekmektedir

D) Uluslar Arası Şeffaflık Örgütü

180 Ülkenin Yolsuzluk Sıralamasında Türkiye'nin yeri;

2003:77. Sırada, 2004:77.Sırada, 2005: 65.Sırada, 2006: 60. Sırada, 2007: 64. Sırada, 2008: 58.Sırada, 2009: 61. Sırada, 2010: 56. Sırada.

Uluslar arası Şeffaflık Örgütünün her yıl Almanya'daki Passau Üniversitesi ile birlikte gerçekleştirdiği Yolsuzluk Algılama Endeksi'ne göre son sekiz yılda Türkiye'nin nisbi pozisyonunda temel bir değişimin olmadığı ifade edilebilir.Bu durumun, ülkenin demokrasi yolunda beklenen hızda yol alamadığına işaret ettiği ve şeffaflık alanında tamamlanması gereken düzenlemeler ve yerine getirmesi gereken uygulamalara dikkat çektiği söylenebilir.

Sonuç:

İncelenen belgelerin ortak özelliği yolsuzluk konusunda ülkemizdeki mevcut durumun tespitini yapıp çözüm önerileri sunmasıdır. Mevcut durumun zaman içerisindeki değişim ve gelişimini de yansıtmaları açısından belgelerin birlikte değerlendirilmesi önemlidir.

Belgeler birlikte değerlendirildiğinde, yolsuzlukla mücadele konusunda, Türkiye'de kayda değer bir gelişme olduğu, ülkemizde son yıllarda çetelerle yapılan mücadeleyi de düşünürsek inkar edilemez bir gerçektir. Nitekim yolsuzlukla mücadele konusunda uluslar arası sözleşmelerin kabul edilmesi, GRECO'ya

üye olunması, OECD'nin tavsiyelerinin hayata geçirilmesi ve OLAF ve AFCOS'un muadil kurumu olarak Başbakanlık teftiş kurulunun seçilmesi önemli gelişmelerdir.

Ülkemizdeki hukuk metinlerinde de yolsuzlukla mücadele alanında gerekli değişikliklerin zaman içerisinde yapıldığı görülmektedir. Gerek TCK'nda, gerek Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda, gerek Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri Yönetmeliği ve gerekse Bilgi Edinme Hakkı Kanununda yapılan değişiklikler bu bağlamda sayılabilir.

Yolsuzlukla mücadele konusunda kurumsal kapasite olarak ise "Kamu Görevlileri Etik Kurulu", Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ile kamu kurum ve kuruluşlarındaki tüm teftiş ve denetim kurullarını sayabiliriz.

Ancak bu sayılan kurumlar arasındaki koordinasyon eksikliği yolsuzlukla mücadelede istenen sonucun alınmasını geciktirmektedir. Bu eksiklik AB raporlarında da vurgulanmaktadır. Son olarak yolsuzlukla mücadelede, kurumsal kapasitenin ve hukuki altyapının geliştiğini, bu alanda yapılan operasyonların da etkisi ile ülkemizde yolsuzluk olaylarının büyük oranda azaldığını ve dolayısıyla şeffaflık ve hesap verebilirliğin arttığını ve kamuda etik davranış ilkelerinin gelişmekte olduğunu söyleyebiliriz.

Ancak incelediğimiz zaman diliminde yapılan mezkur çalışmalara rağmen ülkemizde yolsuzluğun tamamen gündemden çıkarılması için kısa vadede yapılması gerekenler

de mevcuttur. Bunlar:

Kapsamlı bir "Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi" hazırlanmış olup süratle içeriğinin gerekleri yapılmalıdır.

Başbakanlık Teftiş Kurulunun sekretaryasını yapacağı komisyon ve yürütme kurulunun kısa sürede hazırlayacağı eylem planı; yolsuzluğun önlenmesi, yaptırımların uygulanmasında etkinliğin artırılması ve toplumsal bilincin artırılması başlıklarından oluşacaktır.Eylem Planı öncelikle yargı reformu, e-Devlet uygulamaları, kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması, örgütlü suçlar ve kara paranın aklanması konuları üzerinde işbirliği ve koordinasyon şartlarını belirleyecektir.

Mali Şeffaflık Raporu hazırlanmalıdır.Kamu Görevlileri Etik Kurulu personel ve bütçe yönünden güçlendirilmeli ve adli, akademik ve askeri personel de kurulun yetki ve sorumluluk alanına alınmalıdır.

Yolsuzlukla mücadelede görevli ve yetkili kurumlar arasında koordinasyon sağlanmalıdır.

Yeni Anayasada "yolsuzluk", "şeffaflık", "hesap verebilirlik", "saydamlık", "etik" konuları mutlaka yer almalıdır. 1982 Anayasasında bu kavramlardan hiç bahsedilmemiştir. Türkiye'nin etik alanındaki kazanımlarına sahip çıkıp daha ileri götürecek istikbale yönelik projeksiyon yapan Anayasa maddeleri mutlaka yazılmalıdır. Yeni Anayasada etik'e yer verilerek saydamlığın taçlandırılması, T.C Devletinin batılılaşma ve demokrasi tarihinde milat olarak kabul edilecektir. Belki de vesayet sisteminin sonu olacaktır.

Kaynakça:

2001-2009 yılları arasında her yıl yayınlanan "İlerleme Raporları", [http://projeler.meb.gov.tr/pkm1/index.php?option=com_content&view=article&id=142%3AAb-lerleme-raporlar&Itemid=78\(04.04.2010\)](http://projeler.meb.gov.tr/pkm1/index.php?option=com_content&view=article&id=142%3AAb-lerleme-raporlar&Itemid=78(04.04.2010)) / Katılım Ortaklığı Belgesi [http://www.abgs.gov.tr/index.php=41269&l=1\(04.04.2010\)](http://www.abgs.gov.tr/index.php=41269&l=1(04.04.2010)) / IMF'ye verilen 3 Niyet Mektubu [http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/IMF_niyet.htm\(04.04.2010\)](http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/IMF_niyet.htm(04.04.2010)) / [http://www.transparency.org/\(14.12.2010\)](http://www.transparency.org/(14.12.2010)) / [http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271231081r8445.MaliSaydamlıkizleme_RaporuVVI.pdf\(14.12.2010\)](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271231081r8445.MaliSaydamlıkizleme_RaporuVVI.pdf(14.12.2010)) / [http://www.memurrehberi.com/15254/saydamligin-artirilmasi-ve-yolsuzlukla-mucadelenin-guclendirilmesi-stratejisi-aciklandi/\(14.12.2010\)](http://www.memurrehberi.com/15254/saydamligin-artirilmasi-ve-yolsuzlukla-mucadelenin-guclendirilmesi-stratejisi-aciklandi/(14.12.2010)) / [http://www.etik.gov.tr/\(14.12.2010\)](http://www.etik.gov.tr/(14.12.2010))