

T.C.
POLİS AKADEMİSİ
GÜVENLİK BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ
CEZA ADALETİ ANABİLİM DALI

TÜRKİYE’NİN YOLSUZLUKLA MÜCADELESİNE
HONG KONG - ICAC MODELİ ÖNERİSİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ
İsa CAN

Danışman
Yrd. Doç. Dr. Süleyman AYDIN

ANKARA - 2008

T.C.
POLİS AKADEMİSİ BAŞKANLIĞI
GÜVENLİK BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum bu çalışmayı bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yol ve yardıma başvurmaksızın yazdığımı, yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlardan her seferinde yollama yaparak yararlandığımı belirtir; bunu şerefimle beyan ederim.

Enstitü veya başka herhangi bir mercii tarafından belli bir zamana bağlı kalmaksızın, tezimle ilgili bu beyana aykırı bir durumun tespit edilmesi durumunda, ortaya çıkacak tüm ahlaki ve hukuki sonuçlara katlanacağımı bildiririm.

03.12.2008

İSA CAN

T.C.
POLİS AKADEMİSİ
GÜVENLİK BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ
CEZA ADALETİ ANABİLİM DALI

TÜRKİYE’NİN YOLSUZLUKLA MÜCADELESİNE
HONG KONG - ICAC MODELİ ÖNERİSİ

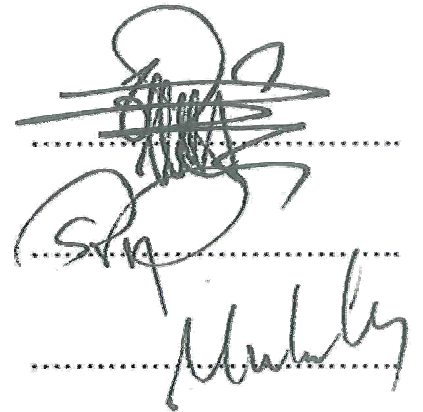
YÜKSEK LİSANS TEZİ
İsa CAN

Bu tez 03/12/2008 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Oybirliği/Oyçokluğu ile
kabul edilmiştir.

Jüri Başkanı: Doç. Dr. Ertan BEŞE

Danışman Üye: Yrd. Doç. Dr. Süleyman AYDIN

Üye: Yrd. Doç. Dr. Muhittin KARAKAYA



ÖNSÖZ

Lisans öğrenimimin son yıllarından beri, farklı bir alanda yüksek lisans yapma isteği duyuyordum. Mezun olduğum iktisat fakültesinden daha farklı ve özgün bir alanda yüksek lisans eğitimi almama yardımcı olan Güvenlik Bilimleri Enstitüsü'ne, kurumsal anlamda bana bu imkân sunduğu için minnet borçluyum.

Yolsuzluk konusunda çalışma yapma isteğimi, mensubu olmaktan gurur duyduğum; TBMM adına kamu kaynaklarının hukuka uygun ve verimli bir şekilde kullanılması için denetim yapan; yargı yetkisi ile de donatılmış yüksek denetim kurumu olan Sayıştay'ımıza borçlu olduğumu ifade etmeliyim.

Tez çalışması boyunca yardımlarını eksik etmeyen, beraber çalışmaktan zevk aldığım ve bundan sonra çalışmalarım da rehberlik etmesini temenni ettiğim hocam, Sayın Süleyman Aydın Beyefendi'ye, bu konuda çalışmayı tavsiye eden ve çeşitli aşamalarda görüşlerini benimle paylaşan Sayıştay Uzman Denetçisi Kemal Özsemerci Üstadıma ve en son aşamada çeşitli düzeltmeleri yapmamda bana yardımcı olan kardeşim Aliye'ye, arkadaşlarım ve meslektaşlarım Süleyman Nazif Gürer'e ve Ahmet Uğur'a da teşekkürlerimi sunuyorum.

Son olarak bu çalışmayı, güzel ülkemizin dürüst vatandaşlarına ve beni yetiştiren, bugünlere gelmemde büyük emeği geçen aileme armağan etmek istiyorum.

ÖZET

Can, İsa, (2008), Türkiye'nin Yolsuzlukla Mücadelesine Hong Kong-ICAC Modeli Önerisi, Yüksek Lisans Tezi, Danışman: Yrd. Doç. Dr. Süleyman Aydın, 191 sayfa.

Emanet edilmiş yetkininin, kişisel çıkar amacıyla kullanılması olarak tarif edilebilen “yolsuzluk”, karşımıza pek çok şekilde çıkmaktadır. Türkiye’nin önemli sorunlarının arasında yolsuzluk problemi ilk sıralarda yer almaktadır. “Türkiye’nin Yolsuzlukla Mücadelesine, Hong Kong-ICAC Modeli Önerisi” başlıklı bu çalışmada, Türkiye’de yolsuzluk probleminin çözümüne katkıda bulunmak amacıyla; ne yapılması gerektiği, bunun nasıl ve kimler tarafından yapılması gerektiğine ilişkin “somut bir strateji” önerisi getirilmektedir.

Çalışmada ilk olarak, yolsuzluk kavramı incelenmiş, bu çerçevede dünya çapında yolsuzlukla mücadelede kullanılan strateji ve modellere değinilmiştir. Bu modellerden Hong Kong’da uygulanan ve oldukça başarılı olduğu kabul edilen ICAC (Yolsuzlukla Mücadele Bağımsız Komisyonu) irdelenmiştir. Sonrasında, Türkiye’nin yolsuzluk problemine ilişkin çözümlemelere gidilmiştir. Türkiye’nin yolsuzlukla mücadele deneyiminde kullanılmaya çalışılan çeşitli kanunlar ile birlikte söz konusu mücadelede kendine önemli vazifeler biçilmiş olduğu kabul edilen çeşitli kurumlar incelenmiştir. Sonuçta; Türkiye’de, yolsuzlukla mücadelede en önemli ayaklardan biri olarak kabul edilen “yolsuzlukların önlenmesi”ne yönelik bir strateji eksikliğinin mevcut olduğu tespitinde bulunulmuştur.

Türkiye’nin yolsuzluk problemine daha etkin ve etkili bir çözüm getirmek amacıyla; Hong Kong-ICAC benzeri, icracı bir birime ihtiyaç vardır. Bu birim ülke çapında yolsuzlukla mücadele konusunda politika üretecek ve ürettiği veya üretilmesine yardımcı olduğu politikaların uygulanmasını temin edebilecek kapasitede örgütlenmelidir. Türkiye’de yolsuzlukla mücadele eden kurumların koordinasyon eksikliğini gidermeye yardımcı olabilecek bir yapılanmaya gidilmesi ile Türkiye’nin yolsuzlukla mücadele politikalarında eksikliği hissedilen çeşitli boşluklar izale edilecektir.

Anahtar Kelimeler: Yolsuzluk, Önleyici Eğitim, Caydırma, ICAC, Etik

ABSTRACT

Can, İsa, (2008), Hong Kong-ICAC Model Suggestion for Struggle with Corruption in Turkey, MA Dissertation Thesis, Supervisor: Assistant Professor, Süleyman Aydın, 191 pages.

Corruption, which is defined as the misuse of entrusted power for private gain, is confronted in many various ways. Corruption problem is one of the most common problems of Turkey. In this study of “Hong Kong-ICAC Model Suggestion for Struggle with Corruption in Turkey”, suggestions are being made for what has to be done, how, and by whom these solutions would be performed, for purpose of contributing the solution process.

First of all, term of corruption is being analysed in the study, and then strategies and models, which are being used around the world, are mentioned in the same context. One of these models, ICAC (Independent Commission Against Corruption), which is being considered as one of the most efficient models and being performed in Hong Kong, is being explicated. Afterwards, analysis are made on Turkey's Corruption Problem. Variety of laws being used for struggle with corruption in Turkey and some institutions, which are accepted as related to the issue are analysed. To conclude, it is confirmed that there is a deficiency of strategies against corruption in Turkey, which is one of the very important cornerstones of handling the problem of “prevention of corruption”.

For the purpose of finding an effective and active solution to corruption problem, there is necessity of a maestro in Turkey, such as ICAC. This maestro should be organized with the capacity of creating policies against corruption in the whole country and supply for the performing of the policies, which it had created or helped for being created. By handling the lack of coordination among the institutions working on corruption problem, many various deficiencies of policies against corruption will be supplied in the best way.

Key words: Corruption, Preventive Education, Deterrence, ICAC, Ethic

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	1
ÖZET.....	ii
ABSTRACT	iii
KISALTMALAR	X
TABLolar	XI
GRAFİKLER	xii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YOLSUZLUK

1.1 GENEL OLARAK YOLSUZLUK; NEDENLERİ, SONUÇLARI.....	5
1.2 YOLSUZLUĞUN TANIMLANMASI	8
1.2.1 Kamu Yönetimi Açısından Yolsuzluk	8
1.2.3 İktisat Bilimi Açısından Yolsuzluk	12
1.2.4 Sosyolojik Anlamda Yolsuzluk	13
1.3 YOLSUZLUĞUN TEMEL NİTELİKLERİ	14
1.3.1 Taraflardan Birinin Yetkili Olması Ögesi	14
1.3.2 Kurallara Aykırılık Ögesi	15
1.3.3 Çıkar Sağlamak Ögesi	16
1.4 YOLSUZLUK TÜRLERİ	17
1.4.1 Siyasi Yolsuzluklar: Kamunun Kural Koyma Erkine Müdahale	17
1.4.2 İdari–Yönetmel Yolsuzluklar	19
1.4.3. Dolaylı Olarak Ceza Yaptırımına Bağlanan veya Suç Sayılmayan Yolsuzluk Çeşitleri	20
1.4.3.1 Rant Kollama.....	20
1.4.3.2 Lobicilik.....	21
1.4.4.3 Oy Ticareti.....	22
1.4.4.4 Kayırmacılık	22

1.4.4.4.1 Nepotizm-Akraba Kayırmacılığı.....	22
1.4.4.4.2 Eş-Dost Kayırmacılığı.....	23
1.4.4.4.3 Siyasal Kayırmacılık (Partizanlık)	23
1.4.4 Doğrudan Cezai Yaptırıma Bağlanan Yolsuzluk Çeşitleri	24
1.4.4.1 Rüşvet.....	24
1.4.4.2 İrtikâp	27
1.4.4.3 Zimmet.....	28
1.4.4.5 Görevi Kötüye Kullanma.....	28

İKİNCİ BÖLÜM

YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE POLİTİKALAR VE ÇEŞİTLİ ÜLKELERDEN UYGULAMA ÖRNEKLERİ

2.1 YÖNETİŞİM VE GÜVENİLİRLİĞİN SÜTUNLARI	33
2.2 YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE CEZALANDIRMA VE CAYDIRMA EKSENİ POLİTİKALAR	35
2.2.1 Özel Yasalar ve Genel Ceza Kanunları (Genel).....	35
2.2.2 Özel Yasalar ve Genel Ceza Kanunları (Çok Kurumlu).....	35
2.3 YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE BAĞIMSIZ KURUMLAR MODELİ	35
2.3.1 Singapur Örneği-Soruşturma Ağırlıklı Model.....	36
2.3.2 Avustralya New South Wales-ICAC Örneği	40
2.3.2.1 ICAC'ın Soruşturmaları	41
2.3.2.2 Önleme Birimi.....	42
2.3.2.3 Denetim Birimleri.....	42

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE BAĞIMSIZ KURULLAR MODELİ: HONG KONG UYGULAMASI

3.1 HONG KONG: ICAC ÖNCESİ DURUM	44
3.2 ICAC'IN KURULUŞU	48
3.3 ORGANİZASYON YAPISI	50
3.3.1 Operasyon Bölümü	51
3.3.2 Yolsuzluk Önleme Bölümü.....	51

3.3.3 Halkla İlişkiler Bölümü	52
3.3.4 İdari İşler Bölümü.....	54
3.3.5 Fren-Denge Mekanizmaları	54
3.3.5.1 ICAC'ın Dış Kontrol Sistemleri.....	55
3.3.5.1.1 Vali.....	55
3.3.5.1.2 Yasama Meclisi.....	55
3.3.5.1.3 Yargı Denetimi.....	55
3.3.5.1.4 ICAC Şikâyet Komitesi	56
3.3.5.2 ICAC'ın İç Kontrol Sistemleri.....	56
3.3.5.2.1 L Grubu	56
3.3.5.2.2 Gözlem Komiteleri.....	57
3.4 ICAC YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE BAŞARILI MIDIR?	59
3.4.1 Toplumdaki Yolsuzluk Algılamaları: ICAC Öncesi Durum	59
3.4.2 ICAC Sonrası Durum ve Günümüzde Hong Kong'daki Yolsuzluk Algılaması	60
3.4.3 ICAC'ın Başarı Değerlendirmesi	61
3.4.3.1 Hong Kong'un CPI Ortalamaları	62
3.4.3.2 ICAC'ın Soruşturma ve Dava Açma Sonuçları.....	62
3.5 ICAC'IN BAŞARILARI.....	64
3.5.1 İlk Başarı: 'Frying Big Fish'	64
3.5.2 Temiz ve Yolsuzluk Karşısı Kamuoyu	65
3.5.3 Temiz Özel Sektör	66
3.5.4 Temiz Kamu İdaresi	67
3.6 ICAC'IN YOLSUZLUK ÖNLEME STRATEJİSİ	68
3.6.1 ICAC'a Göre Kamuda Yolsuzluk Fırsatları ve Belirtileri Nelerdir?	68
3.6.1.1 Resmi Süreç.....	69
3.6.1.2 Gayri Resmi Süreçler	70
3.6.1.3 Yönetim.....	71
3.6.1.4 ICAC'ın Karşılaştığı Güçlükler.....	72
3.6.2. Etkili Eğitim ve Halkla İlişkiler Stratejisi	73
3.6.2.1 Yolsuzlukla Mücadelede, Halk Desteğinin Sağlanması ve Okullarda Yapılan Faaliyetler.....	74
3.6.2.1.1 ICAC'ın Okul Eğitimi Programı	76
3.7 ICAC BAŞARISINI NEYE BORÇLUDUR?	80

3.7.1 Dış Dinamikler.....	81
3.7.1.1 Siyasi Destek.....	81
3.7.1.2 Diğer Kurumlarla İşbirliği.....	81
3.7.1.3 Etkili Yasal Düzenleme.....	82
3.7.1.4 ICAC'ın Bağımsızlığı.....	83
3.7.1.5 Özel Sektör ve Kamu Sektörü Yolsuzluklarını Birlikte Ele Alması	84
3.7.1.6 Saydamlık ve Hesap Verebilirlik	85
3.7.2. İç Dinamikler.....	86
3.7.2.1 Üçlü Sistem.....	86
3.7.2.2 Etkin Uygulama	86
3.7.2.3 Kaliteli Personel	87
3.7.2.4 Etkili Caydırma Stratejisi.....	87
3.7.2.5 Etkili Önleme Stratejisi.....	88

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YOLSUZLUK VE YOLSUZLUKLA MÜCADELE

4.1 TÜRKİYE'NİN GÜNCEL YOLSUZLUK PROBLEMİ	94
4.1.1 Dünya Çapında Yolsuzluğu Ölçmede Kullanılan Endeksler	94
4.1.2 Uluslararası Kuruluşlar'a Göre Türkiye'de Yolsuzluk Algılamaları....	95
4.1.2.1 Uluslararası Saydamlık Örgütü Yolsuzluk Algılama Endeksi (CPI)..	95
4.1.2.2 Küresel Yolsuzluk Barometresi Sonuçları	96
4.1.3 Türkiye'de Yapılan Yerli Yolsuzluk Algılamaları Çalışmaları.....	97
4.1.3.1 TESEV-Hane Halkı Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler	97
4.1.3.2 TESEV-İş Dünyası Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler	103
4.1.3.3 TÜSİAD, Türkiye'de Kamu Reformu Araştırması.....	105
4.1.4 Türkiye'de Yolsuzluk Bir Kültür mü?.....	109
4.2 TÜRKİYE'DE YOLSUZLUKLA MÜCADELE VE ÖNLEME FONKSİYONU.....	113
4.2.1 Kamu Görevlileri Etik Kurulu	115
4.2.2 Türkiye'de Yolsuzlukla Mücadelede Eğitim ve Önleme Faaliyetleri...	120
4.2.2.1 Örgün Eğitim Faaliyetleri.....	121
4.2.2.2 Yaygın Öğrenim	122

4.3 TÜRKİYE’DE YOLSUZLUKLARIN ÖNLENMESİ VE ORTAYA ÇIKARILMASI (İDARİ SORUŞTIRMALAR)	125
4.3.1 Yolsuzlukları Önleme ve Ortaya Çıkarma Faaliyetleri Açısından Denetim Birimleri	126
4.3.1.1 Denetim ve Teftiş Kurulları	128
4.3.1.2 Devlet Denetleme Kurumu.....	132
4.3.1.3 Sayıştay	133
4.3.1.4 Kamu İhale Kurumu	135
4.4 ADLİ SORUŞTURMA VE CEZALANDIRMA STRATEJİSİ.....	137
4.4.1 Yolsuzlukla Mücadelede Ceza-Adalet Sistemi	137
4.4.1.1 Adli Kolluk ve Emniyet Teşkilatı	138
4.4.1.2 Türk Ceza Kanunu ve Ceza Muhakemeleri Kanunu.....	139
4.4.1.3 Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu	142
4.4 TÜRKİYE’NİN YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE TARAF OLDUĞU ULUSLAR ARASI SÖZLEŞMELER VE BUNLARIN UYGULANMASI	146

BEŞİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’NİN YOLSUZLUKLA MÜCADELESİNDE BAĞIMSIZ BİR KURUM İHTİYACI VE ANALİZİ

5.1 YOLSUZ(LUK)LA MÜCADELE	150
5.2 YOLSUZLUK ÖNLEME EKSENİ POLİTİKALAR (ÖNLEYİCİ EĞİTİM)	152
5.2.1 Örgün Eğitim.....	154
5.2.2 Halk Eğitimi.....	157
5.2.3 Yasal Düzenlemeler ve Yönetim	159
5.2.4 İş Dünyası ile İlişkiler	161
5.3 YOLSUZLUKLA MÜCADELE’DE BAĞIMSIZ KURUMLAR MODELİ TÜRKİYE UYGULAMASINDA MUHTEMEL SORULAR VE SORUNLAR	164
5.3.1 Niçin Hong Kong-ICAC Örneği?	164
5.3.2 Türkiye’de Bu Model’in Uygulanması İçin bir Engel Var mı?	164
5.3.3 KGEK ICAC Benzeri Bir Kurum Değil midir? KGEK Kendisinden Beklenen Görevi İfa Edemiyor mu?	166

SONUÇ.....	169
KAYNAKÇA	175

KISALTMALAR

ACB	: Anti-Corruption Branch
ACO	: Anti-Corruption Office
CMK	: Ceza Muhakemeleri Kanunu
CPBI	: Corrupt Practices Investigation Bureau
CPI	: Corruption Perception Index
GRECO	: Group of States Against Corruption
ICAC	: The Independent Commission Against Corruption
KGEK	: Kamu Görevlileri Etik Kurulu
KİK	: Kamu İhale Kanunu
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
KOM	: Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı
MPO	: Misdemeanors Punishment Ordinance
NSW-ICAC	: New South Wales, The Independent Commission Against Corruption
POBO	: Prevention of Bribery Ordinance
POCO	: Prevention of Corruption Ordinance
TCK	: Türk Ceza Kanunu
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Vakfı
TÜSİAD	: Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
A.g.k.	: Adı geçen kaynak
s.	: Sayfa

TABLÖLAR

	Sayfa
Tablo 1 : TCK'ya göre Yolsuzluk Kabul Edilebilecek Suçlar ve Cezaları	31
Tablo 2 : Hong Kong CPI Ortalamaları	62
Tablo 3 : Yıllar İtibariyle ICAC'a Yapılan İhbarların ve Açılan Soruşturmaların Sayısı	63
Tablo 4 : ICAC'a Gelen İhbarların, Soruşturmaların Sonuçları	64
Tablo 5 : Vatandaşların ICAC Algılaması	64
Tablo 6 : ICAC'ın Önleme Faaliyetleri	76
Tablo 7 : ICAC'ın Önleme Faaliyetleri	89
Tablo 8 : Türkiye'de Yolsuzluk Algılaması (CPI)	96
Tablo 9 : Türkiye Hong Kong Karşılaştırmalı CPI Ortalamaları	163

GRAFİKLER

	Sayfa
Grafik 1 : Türkiye'nin Çözülmesi Gereken En Önemli Sorunu	98
Grafik 2 : Türkiye'de Kurumlarda Rüşvet ve Yolsuzluğun Yaygınlığı	99
Grafik 3 : Kurumlardaki Rüşvet Türü	100
Grafik 4 : Kurumlarda Rüşvet ve Yolsuzluğun Önüne Geçecek Reformlara Yaklaşımlar	101
Grafik 5 : Yolsuzluk Teriminin Çağrışımları	105
Grafik 6 : Toplumda Yolsuzluk (Çıkarları için Kuralları Çiğneme) Eğiliminin Yaygınlığına İlişkin Algılama (%)	106
Grafik 7 : Değişik Kamu Kuruluşlarında Rüşvetin Yaygınlığına İlişkin Algılama (%)	107
Grafik 8 : Türkiye'de Memurların Rüşvet Alması Konusunda Görüşler (%)	107
Grafik 9 : Türkiye'de Rüşvet Talebini İhbar Etme Eğilimi (%)	108
Grafik 10 : Vatandaşların Yolsuzlukla Mücadelede Etkili Olabilecek Yöntemlere İlişkin Düşünceler (%)	109

GİRİŞ

Türkiye'nin önemli problemlerinin arasında yolsuzluk ilk sıralarda yer almaktadır. Bu çalışmada Türkiye'nin yolsuzluk probleminin çözümüne katkıda bulunmak amacıyla; ne yapılması gerektiği, bunun kimler tarafından ve nasıl yapılması gerektiğine ilişkin bir öneri getirilmeye çalışılmıştır. Bu doğrultuda dünyada ve Türkiye'de yolsuzluk problemine olan ilginin sebepleri incelenecek, yolsuzluğun niçin mücadele edilmesi gereken bir sorun olduğu tartışılacaktır. Bu tartışmalardan sonra da söz konusu yolsuzluklar kamu yönetimi, iktisat ve sosyoloji gibi çeşitli disiplinler açısından tanımlanacaktır. Yolsuzluğun bu denli geniş bir kavramsal çerçevede ele alınmasıyla hedeflenen; yolsuzluk sorununun çözümüne ilişkin getirilen önermelere kavramsal bir altyapı hazırlanmasıdır.

Yolsuzlukla mücadelede bazı ülke deneyimlerine değinilmek suretiyle yolsuzlukla mücadelede başarılı olmuş çeşitli ülke örneklerinden, Türkiye'nin yapması ve yapmaması gerekenler konusunda dersler çıkartılmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda; ülkesinde yolsuzlukla mücadelede başarılı olmak için genel geçer kabul gören; önleyici eğitim ve halk eğitimi, caydırma ve cezalandırma stratejisini bir kurum etrafında modelleyen ve mezkûr stratejinin tam bir eşgüdüm içerisinde yürütülmesine yardımcı olan Hong Kong-ICAC modeli tafsilatlı olarak ele alınmıştır. ICAC'ın, Hong Kong'da gerçekleştirdiği sessiz devrimi yaparken uyguladığı strateji, Türk vatandaşları tarafından da anlaşılması için Türkiye'den örnekler verilerek açıklanmaya çalışılmıştır.

Türkiye deneyiminde, yolsuzlukla mücadele etme konusunda; yasalarda, kurumların işleyişlerinde ve ceza adalet sistemi gibi temel unsurlar içinde gözlemlenebilen çeşitli aksaklıkların ortaya konulması da bu çalışmanın amacına hizmet etmektedir. En önemlisi ise Türkiye somut örneğinde, özellikle halk eğitimi ve toplumdaki bireylerin yolsuzlukla mücadeleye daha katılımcı yurttaşlar olması amacını güden somut bir strateji eksikliğinin olduğu tespitinde bulunulacaktır. Bu tez çalışması ile Türkiye'nin yolsuzlukla mücadele deneyiminde ihtiyacı olan ve günümüze kadar problemi tespit ve tahlil etmek suretiyle, yapılması gerekenleri 'tavsiye eden' çalışmalara, raporlara, konuşmalara esaslı bir katkıda bulunmak amacıyla 'somut bir strateji' önerisi getirilmeye çalışılmıştır.

Bu çalışmada Türkiye'nin yolsuzlukla mücadelede deneyimi çeşitli açılardan incelenmiş, bu yolda karşılaştığı çeşitli sorunlara ise somut çözüm önerileri getirilmeye çalışılmıştır. Çalışmanın birinci bölümünde; yolsuzluğun ne olduğu ve niçin mücadele edilmesi gereken bir olgu olduğu anlatılmıştır. Yolsuzluklar çeşitli disiplinler açısından tanımlanmaya çalışılmış, türleri, çeşitleri hakkında bilgi verilmiştir.

İkinci bölümde; yolsuzlukla mücadele dünya çapında uygulanan politikalara değinilmiştir. Toplumdaki tüm unsurların eş güdüm içinde çalıştığı 'Güvenilirliğin Sütunları Modeli' ile birlikte ceza-adalet sistemleri ve kurumlar bağlamında uygulanan çeşitli politikalardan bahsedilmiştir. Sonrasında, 'Güvenilirliğin Sütunları Modeli'nin sağlıklı bir şekilde kurulabilmesi için kullanılması gerektiği düşünülen ICAC Modeline ve bu modeli kullanan çeşitli ülke örneklerine değinilmiştir.

Üçüncü bölümde, kendi kamuoyunun yolsuzluklara karşı bakış açısında 'sessiz devrim' yapabilme niteliği taşıdığı kabul edilen Hong Kong-ICAC Modeli detaylıca anlatılmıştır. 'Evrensel metodun' un en iyi uygulayıcılarından biri olarak kabul edilen ICAC'ın uyguladığı bu strateji, Türkiye'ye de bu metodun uygulanmasında örnek olabileceği düşünüldüğünden, derinlemesine irdelenmiş ve imkânlar ölçüsünde bu modelle yaratılan fırsatlar Türk kamuoyunun istifadesine sunulmaya çalışılmıştır.

Dördüncü bölümde; hâlihazırda Türkiye'nin yolsuzluk problemiyle alakalı olarak son yıllarda yapılan çalışmalar göz önünde bulundurulmuş ve yolsuzluk probleminin tüm dünyanın olduğu gibi Türkiye'nin de karşısına çözmesi gereken bir sorun olarak çıktığı anlatılmıştır. Bu anlatımlarda, eldeki imkânların kısıtlı olmasından dolayı, uluslararası kuruluşların ve sivil toplum kuruluşlarının yaptırdığı çalışmalar esas alınmıştır.

Türkiye'nin yolsuzlukla mücadele deneyimi önleme, soruşturma ve cezalandırma bağlamında değerlendirilmiştir. Soruşturma ve ceza adalet sistemindeki çeşitli aksaklıklara rağmen en büyük eksikliğin yolsuzluğun önlemesi konusunda yapılan (önleyici eğitim ve ahlaki gelişim) çalışmalarda olduğu sonuca varılmıştır.

Beşinci bölümde Türkiye'nin yolsuzlukla mücadelesinde bağımsız bir kuruma olan ihtiyaca dikkat çekilmeye çalışılmıştır. Hong Kong-ICAC modelinin uyguladığı stratejinin ve buna hizmet eden çeşitli çalışmaların Türkiye'de de

uygulanmasının gerekliliği vurgulanmış olup böylece bu tez ile Türkiye için önerilen Yolsuzlukla Mücadele Bağımsız Komisyonu'nun ülkemize sunabileceği çeşitli fırsatlar anlatılmaya çalışılmıştır.

Yapılan araştırmalar neticesinde, tüm dünyada yolsuzlukla mücadelede genel geçer kabul görmüş olan 'Yönetişim ve Güvenilirliğin Sütunları' modelinin Türkiye'de de uygulanması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Ancak bu stratejinin hemen uygulanabilmesi mümkün değildir. Bu stratejinin, bu politikanın tam olarak uygulanabilmesi için bu konuda araç olarak bir model kullanılmalıdır. Bu söz konusu modellerin başında da ICAC modeli; önleme (önleyici eğitim ve ahlaki gelişim), yolsuzluğun ortaya çıkarılması ve bunun cezalandırılması gibi hususlarda gerekli olan eş güdümün sağlanmasında gösterdiği başarı nedeni ile değerlendirmeye alınmıştır. Türkiye'de kurulacak ICAC benzeri bir kurum, Türkiye'nin yolsuzlukla mücadelede eksik kaldığı düşünülen 'kurumların koordinasyonu' gibi çeşitli alanlarda kendisine verilen vazifeyi ifa edebilecek; imkân tanınması halinde Türkiye'nin yolsuzlukla mücadele konusunda büyük fırsatlar yakalamasına yardımcı olacaktır. Bu nedenle, ICAC Modeli ile Türkiye'nin yolsuzlukla mücadelesi konusunda somut bir çözüm önerisi getirilmeye çalışılmıştır.

Çalışmada metod olarak hem nicel hem de nitel yöntemler kullanılmaya çalışılmış, 'yolsuzlukla mücadele' ve 'yolsuzlukla mücadelede bağımsız kurumlar' gibi anahtar kelimelerle elektronik veri tabanları taranmıştır. Yolsuzluk gibi pek çok disiplinin ilgi alanına giren bir konuda anket ve kamuoyu yoklaması yapmanın güçlüğünden dolayı Türkiye ve dünya çapında çeşitli araştırma kurumlarının hazırladığı, uyguladığı anket çalışmaları ve kamuoyu yoklamaları; çeşitli değerlendirmelerde bulunma konusunda bu çalışmaya esas teşkil etmek durumunda kalmıştır. Ayrıca, bu konuda çalışmaları olan akademik kariyeri haiz kişiler ve yolsuzluk konusunda çalışmaları ile tanınan diğer kamu görevlileri ile yapılan mülakatlar da konunun daha geniş bir çerçeveden ele alınabilmesine yardımcı olmuştur. Yine internet üzerinden kolaylıkla ulaşılamayan çeşitli kaynaklara, elektronik posta aracılığı ile irtibat kurulan Hong Kong-ICAC yetkililerden temin edilen bilgiler ile ulaşılmıştır.

Hong Kong uygulamasında oldukça başarılı olduğu kabul edilen 'Yolsuzlukla Mücadelede Bağımsız Kurumlar Modeli'nin tam olarak Türk kamuoyuna

duyurulmasına çalışılsa da Türk insanına oldukça yabancı olan bu ülkenin ve bu ülke kültürünün gerçeklerine tam olarak vakıf olunamaması bu çalışmanın yumuşak karnını oluşturmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

YOLSUZLUK

‘Yolsuzluk nedir ?’ sorusuna verilebilecek kısa bir cevap bulmak güçtür. Çünkü yolsuzluklar karşımıza pek çok şekilde çıkmaktadır. Yolsuzluk konusu hakkında tarihin her döneminde birçok düşünür, bilim adamı ve siyasetçi kafa yormuş, bu olgunun nedenlerini araştırmış ve çözümüne katkıda bulunmaya çalışmışlardır.

Bundan 2400 yıl önce Hindistan veziri Kautilya’nın yolsuzluğun tartışıldığı Arthashastra isimli bir kitabı mevcuttur. İran’da, Mezopotamya’da, Mısır’da, Sümerliler’de bu konu üzerine yapılmış çalışmalar bulunmaktadır.¹ Platon, Aristo gibi birçok filozof, Shakspeare, Dante gibi birçok edebiyatçı ve adları saymakla bitmeyecek birçok siyaset bilimci ve sosyolog ve Uluslararası Saydamlık Örgütü gibi pek çok hükümet dışı örgütler, Dünya Bankası, IMF, OECD gibi birçok uluslararası kuruluş yolsuzluk konusu ile ilgilenmiştir. Kısacası, kökü antik çağlara uzanan bu problem, günümüz modern dünyasının ilgisini çekmekten öteye geçmiş ve mücadele edilmesi gereken bir düşman olarak görülmeye başlanmıştır.

Türkçede ‘yolsuzluk’ olarak kavramlaşan olgu, İngilizcede ‘corruption’ olarak ifade edilmektedir. ‘Corruption’ kelimesi Türkçeye ‘kötüleştirme, yozlaştırma, bozma, namussuzluk, ahlaksızlık’ olarak çevrilmektedir. ‘Yolsuzluk’ ifadesinin aynı zamanda ‘nizamsızlık ve usulsüzlük’ ten geldiği şeklinde bir yorum yapmak da mümkündür. Ancak bazılarına göre² gariban, fakir fukara anlamındaki ‘yolsuz’ kelimesinden türediği iddia edilen yolsuzluk ifadesini, bugün için genel geçer kabul görmüş olan manasında; tefessüh etme, kokuşmuşluk, çürümüşlük anlamında kullanmak daha doğru olacaktır.

1.1 GENEL OLARAK YOLSUZLUK; NEDENLERİ, SONUÇLARI

Yirminci yüzyılın başında yolsuzluğun bazı iyi yanlarının olduğunu düşünenler olsa da,³ bugün için genel geçer kabul gördüğü üzere yolsuzluk mücadele edilmesi

¹ Ahmet Mumcu, *Osmanlı Devletinde Rüşvet*, İstanbul: İnkılap Kitabevi, 1985, s. 22.

² Ankara Ticaret Odası (ATO), *Yolsuzluk Kıskaçında Türkiye*, Ankara: ATO, 2001, s. 27, <http://www.yolsuzluklamucadele.org/ATOyolsuzluk.zip> (Erişim Tarihi: 24.05.2008).

³ Ümit Berkman, *Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet*, Ankara: TODAİE Yayını, 1983, s. 98-114.

gereken evrensel bir problemdir. Yolsuzluğun nedenleri ve bunların çözümüne ilişkin olarak pek çok çalışma yapılmıştır. Yolsuzlukları ortaya çıkaran veya bunların ortaya çıkmasına yardımcı olduğu düşünülen bazı kara noktalar tespit edilmiştir. Devletin harcama kararları, siyasi kararlar, bürokrasinin kalitesi, siyasi kadroların yolsuzluğa karşı yeterince tavır alamaması, etkin ve etkili olmayan adli sistem, suçlunun cezalandırılmasında zamanaşımı engelleri, vergi yasalarının karmaşıklığı, yüksek para cezaları, siyasi partilerin finansmanı, şeffaf olmayan yönetimler, kurumsal kontrollerin yetersizliği vb.⁴ pek çok önemli husus bunların arasında sayılabilir.

Yapılan çalışmalar; kanun hâkimiyeti, bürokratik kalite, büyüme hızı arttıkça, yolsuzlukların azaldığını;⁵ enflasyon, nüfus artış hızı, genel devlet harcamalarının GSYİH içindeki payı arttıkça, yolsuzluğun arttığını göstermiştir.⁶ Ayrıca yolsuzluğun ekonomik etkileri üzerine yapılan çalışmalar da göstermiştir ki: Yolsuzluk, yatırımcılara tahmin edilemeyen ek bir maliyet yüklemesi nedeni ile yatırım yapma eğilimini düşürmektedir.⁷ Yolsuzlukların, büyümeyi geciktirici ve kamu yatırımlarını verimsizleştirici bir yönü bulunmaktadır.⁸

Rüşvet talep etmek isteyen idareciler, kamu yatırımlarının artmasına, bunun yanında kamu kaynaklarının verimli olmayan alanlarda da kullanılmasına neden olmaktadır. Kaynakların etkin kullanımının önüne geçilmesine ve yatırım carileri olarak da ifade edilen sağlık, eğitim gibi alanlara daha az kaynak aktarılmasına neden olan⁹ bu durum da, şüphesiz beşeri sermayeyi kötü yönde etkilemektedir.

⁴ Süleyman Aydın, Yakup Yılmaz, *Yolsuzluk ve Mali Suçlar*, Ankara: Adalet Yayınevi, 2007, s. 79.

⁵ M.Umur Tosun, “Yolsuzluğun Nedenleri Üzerine Ampirik Bir Çalışma”, *Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi* (5), 2003, ss:125-146, www.akdeniz.edu.tr/iibf/dergi/Say105/14Tosun.pdf (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

⁶ Muhlis Bağdigen ve Gökhan Dökmen, “Yolsuzluklarla Kamu Harcamaları Arasındaki İlişkinin Ampirik bir Analizi: Türkiye Örneği”, *ZKÜ. Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 4, 2006, ss. 23–38, <http://iibf.karaelma.s.edu.tr/sbd/makaleler/1303-9245/200602004023038.pdf> (Erişim Tarihi: 25.05.2008).

⁷ Paolo Mauro, “Corruption and Growth”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, 1995, ss 681–712, <http://www.jstor.org/stable/2946696> (Erişim Tarihi: 25.05.2008).

⁸ Aziz Kutlar ve Fatih Doğanoglu, “Türkiye’de 1980, Sonrası Yolsuzluklar, Kamu Yatırımları ve Büyüme Üzerine Bir Ekonometrik Çalışma”, *5. Ulusal Ekonometri ve İstatistik Sempozyumu, 19–22 Eylül 2001*, Adana: Çukurova Üniversitesi, <http://idari.cu.edu.tr/sempozyum/bil5.htm> (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

⁹ Paolo Mauro, “Corruption and the Composition of Government Expenditure”, George T. Abed, Sanjeev Gupta (eds), *Governance, Corruption & Economic Performance*, Washington D.C: IMF, 2002, s. 243.

Sonuçta anlatılan süreç; yoksulluk-yolsuzluk kısır döngüsünü besleyen bir unsur olarak belirir.

Ayrıca yolsuzluklar, endüstriyel politikalarda karar alma süreçlerini de etkilemektedir.¹⁰ Yatırımcıların, kaynak kullanımında ekonomik kaygılarla oluşturmaları gereken karar alma süreçleri, yetkililerden devşirebildikleri idari ve siyasi imtiyazlar doğrultusunda şekillenmektedir.¹¹

Özellikle vergi daireleri ve gümrük idarelerindeki yolsuzluklar vergi tabanının küçülmesine, dolayısıyla gelirlerinin azalmasına, gelirlerin azalması da, diğer ihtiyaçlar için daha az kaynak ayrılmasına neden olmaktadır.

Yolsuzluklar serbest girişimin önünde engel teşkil ederek, rekabetçi ortamı zedelemekte ve piyasa başarısızlıklarına neden olmaktadır.¹² Doğrudan yabancı yatırımı, miktarı belli olmayan ek vergi niteliğindeki rüşvet ile azaltmaktadır.¹³ Bu da ülkede sermaye birikimine olumsuz yönde tesir etmektedir.

Yukarıda sayılan ekonomik etkilerden şüphesiz, toplumun en fakir kesimleri zarar görmektedir.¹⁴ Yolsuzluklar nedeni ile gelir dağılımı bozulmakta ve fakirlik artmaktadır.¹⁵

Yolsuzluklar, devletin iyi yönetilmesinin, eşitlik ve adalet ilkelerinin uygulanmasının önünde engel teşkil etmek suretiyle hukukun üstünlüğü ilkesini temelinden sarsmakta ve devletin meşruiyetini tartışılır kılmaktadır.¹⁶ Kamu yönetimini felce uğratmakta, yönetimi pahalılaştırmaktadır. Yolsuzluklar, kendinden

¹⁰ Vito Tanzi, "Corruption, Around the Word: Causes, Consequences, Scope, and Cures", *IMF Staf Papers*, Vol. 45, No. 4, 1998, s. 586, <http://imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/pdf/Tanzi.pdf> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

¹¹ Şafak Altun, *Rüşvet'ten Özelleştirme'ye Yolsuzluğun Yüz yıllık Tarihi*, İstanbul: Agora Kitaplığı, 2004, s. 79.

¹² Tanzi, 1998, a.g.k., s. 584.

¹³ Beata K. Smarzynska, Shang-Jin Wei, *Corruption and Composition of Foreign Direct Investment: Firm Level Evidence*, Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 2000, <http://www.nber.org/papers/w7969.pdf> (Erişim Tarihi: 24.05.2008).

¹⁴ Transparency International, *Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2006*, Berlin: Transparency International, 2006, s.4, http://www.transparency.org/content/download/12169/115654/version/1/file/Global_Corruption_Barometer_2006_Report.pdf (Erişim Tarihi: 29.05.2008).

¹⁵ Sanjeev Gupta; Hamid R Davoodi and Rosa Alonso- Terme, "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?", *Economics of Govarnance*, 3, 2002, ss 23–45, <http://www.springerlink.com/content/uuted6bntl5xykrc/fulltext.pdf> (Erişim Tarihi: 24.05.2008).

¹⁶ M. Murat Yaşar, *A Complex Systems Model for Understanding The Causes of Corruption: Case Study-Turkey*, Texas: University of North Texas, 2005, s. 22.

sonra gelen yolsuzluklara temel hazırlamakta, kendi kendini besleyen bir kısır döngü kurulmasına neden olmaktadır.¹⁷ 2006 Küresel Yolsuzluk Raporu'nda da belirtildiği gibi; Türk halkının yarısından fazlası yolsuzlukların politik yaşamı geniş ölçüde etkilediğini düşünmektedir.¹⁸

1.2 YOLSUZLUĞUN TANIMLANMASI

Yolsuzluk denince akla pek çok fiil ve davranış kalıbı gelmektedir. Ancak bu çalışmada oldukça geniş bir anlamı olan yolsuzluğa, kavramsal bir çerçeve çizilmesi çalışmanın amacı ve bütünlüğünün sağlanmasına yardımcı olacaktır. Kamu yönetimi, iktisat ve sosyoloji alanları, yolsuzlukların en çok vuku bulduğu ve sonuçları itibariyle etkisinin daha çok hissedildiği düşünülen alanlardır. Bu nedenle özellikle bu alanlarda yolsuzluğa kavramsal bir çerçeve getirilmeye çalışılacaktır.

1.2.1 Kamu Yönetimi Açısından Yolsuzluk

Kamu yönetimi açısından yolsuzluklara getirilen açıklamalar, yolsuzluklara neden olan etkenler çerçevesinde tanımlanmaktadır. Bu bağlamda, yolsuzluklara getirilen tanımlamalardan birisi 'Davranışsal Sınıflandırma Tanımlarıdır', diğeri ise 'Neo-klasik Yaklaşım'dır. Bunlara ek olarak, günümüzde küreselleşmeye paralel yeni bir tanımlama eğilimi de gözlenmektedir.¹⁹

Davranışsal tanımlar, yolsuzluğun; kamu makamlarının, kamu gücünün veya kamu kaynaklarının kişisel çıkarlar için kötüye kullanımı olduğu konusuna eğilmektedirler. Ancak, birçok siyaset bilimci; kötüye kullanma, kamu alanı, kişisel ve çıkar gibi kelimelerin ne anlama geldiğine ilişkin sorulara objektif cevaplar aramaktadır. Tüm sosyal bilimlerle ilişkili alanlarda olduğu gibi, bu konuda da genel geçer, evrensel cevaplar bulunabilmiş değildir. Davranışsal yaklaşım, kurumsal ve politik reformlar oluşturmak ve çeşitli yolsuzluk eylemlerinin sonuçlarını incelemek amacıyla, yolsuzluk örgüsünü belirlemeye çalışır.²⁰

¹⁷ ATO, 2001, a.g.k., s. 65.

¹⁸ Transparency International, 2006, a.g.k., s. 14.

¹⁹ Sera Öner, "Yolsuzluk Olgusuna Siyaset Bilimi Çerçevesinden Bir Bakış", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 57, 2005, s. 42.

²⁰ Johnston Michael and Jerome B. McKinney, *Fraud Waste and Abuse in Government: Causes, Consequences and Cure*, National Plan Service, 1986, s. 19. Aktaran Öner, a.g.k., s. 42.

Davranışsal yaklaşımın, yolsuzluğun nedeni olarak bireyi işaret ettiği öne sürülmektedir.²¹

Neo-klasik yaklaşım ise; yolsuzluk olgusunu, bireysel eylemlerden ziyade siyasetten kaynaklanan ve halkın rızasının alındığı, nüfuz ve otoritenin uygulandığı daha geniş süreçlerde bulunan daha derin bir sorunla ilişkili olarak tanımlamaktadır. Modern siyasi rolleri ve kurumları, tüm toplumun ahlaki sağlığıyla ilişkilendirdiği için bu yaklaşıma ‘Neo-klasik Yaklaşım’ denilmektedir.²² Buna göre neo-klasik yaklaşımda yolsuzluk tanımı oluşturulurken bireylerden ziyade, yapısal etkiler üzerine yoğunlaşıldığı ve sisteme odaklanıldığı söylenebilir.

Yolsuzluğun bu güne değin pek çok tanımı yapılmıştır. ‘Yolsuzluk’ kavramına nereden bakıldığına göre ayrı bir anlam yüklenmektedir. Heidenheimer, yolsuzluk kavramını üç başlık altında değerlendirmiştir.²³ Bunlar ‘devlet dairesi’, ‘kamu çıkarı’ ve ‘piyasa odaklı yolsuzluk’ tur.

Konuyu, devlet dairesi bakımından ele alan siyaset bilimci Joseph Nye’a göre, yolsuzluk; maddiyat veya statü elde etmek gibi saiklerle, özel yollar kullanılması (şahıslar, yakın aile, özel gruplar gibi) nedeniyle resmi kamu görevinden sapılmasını veya kuralların rüşvet (kendisine güven duyulması gereken bir kişinin kararlarını değiştirmesi için menfaat temin edilmesi) vererek ihlal edilmesini, nepotizm (politik gücünü arttırmak amacıyla hükümetin, liyakatten ziyade akraba veya yakın çevresinden kişileri ataması-‘patronage’) ve zimmete geçirme (şahsi çıkarları için devlet kaynaklarını kanuna aykırı şekilde üzerine geçirme – ‘misappropriation’) eylemlerini kapsamaktadır.²⁴

Diğer yandan, bir başka siyaset bilimci Carl Friedrich ise bu kavramı kamu çıkarını merkeze alarak tanımlamaktadır: “Yolsuzluk... devlet memuru veya bir devlet dairesi sorumlusu gibi, elinde güç bulunan şahısların, yasal yollardan

²¹ Tevfik Nas; Albert C. Price and Charles T. Weeber, “A Policy-Oriented Theory of Corruption.”, *American Political Science Review*, No.80, 1986, s. 108. Aktaran Sera Öner, a.g.k., s. 42, Ayrıca bakınız <http://www.jstor.org/stable/1957086> (Erişim Tarihi: 24.05.2008).

²² Johnston, a.g.k., s. 20. Aktaran Öner, a.g.k., s. 42.

²³ Arnold J.Heidenheimer, *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, New Jersey: Transaction Books, 1978, s. 4-6.

²⁴ Mark Philip, “Defining Political Corruption”, Paul Heywood (eds), *Political Corruption*, s. 24. Aktaran Öner, a.g.k., s. 43. Ayrıca bakınız Heidenheimer, a.g.k., s. 5.

sağlanmamış para veya avantajları sunanların isteklerine uymaları neticesinde kamunun ve çıkarlarının zarar görmesi halinde, ortaya çıkan olgudur.”^{25 26}

Van Klaveren ise ‘piyasa odaklı yolsuzluk’ tanımını; “Bir devlet memurunun yetkisini, ek gelir elde etmek için kötüye kullanmasına yolsuzluk denir. ” şeklinde yapmıştır. Bu nedenle, yolsuzluktan bahsederken, devlet dairesini, gelirini azamileştirme amacıyla kullanılan bir işyeri olarak gören devlet memuru akla gelmektedir. Böylelikle, devlet dairesi, ‘maksimuma ulaşma birimi’ halini almaktadır.²⁷ Yolsuzluk;

Mutuwafhethu’na göre;

Yönetimsel otoritenin illegal veya ahlak dışı bir biçimde kişisel veya politik kazanç için kullanılmasıdır. Yolsuzluk aynı zamanda şu şekilde de tanımlanır; servetiyle ilgili olarak ve kuralları ihlal ederek statü kazancı veya belli bir duruma ilişkin nüfuz/torpil çeşitlerinin kullanılmasından dolayı bir kamu görevlisinin (seçilmiş veya atanmış) biçimsel görevlerinden sapan davranışları.²⁸

Refik Çulpan’a göre de;

Kamu görevlilerinin yapılmaması gereken işlemleri yapmaları ya da yapmaları gereken işlemleri çabuklaştırmaları karşılığı çıkar sağlamalarına ‘yolsuzluk’ demektedir. Bu genel deyim ‘rüşvet’, ‘zimmete para geçirme’, ‘irtikâp’, ‘memuriyet ve mevkiin nüfuzunu suiistimal’ ve ‘memuriyet vazifelerini yapmama’ gibi dürüstlük ve ahlak kurallarına aykırı davranışların tümü için kullanılmaktadır.²⁹

Aydın’a göre ise;

Her türlü maddi ve manevi çıkar karşılığı iş yapma, yaptırma veya yetkiyi kullanmanın yanı sıra teşvik, kredi, ihale veya siyasi içerikli atamalar; yasalara uygun olsa bile hemşericilik, bölgecilik veya ayrımcılık yaparak insan işe almak, bir memurun tayinini yapmak, bir kişinin hakkı olmadığı halde kuralına uydurarak tayinini yapmak vb. temel ahlak ilkeleri, yazılı veya sözlü meslek kuralları ile yürürlükteki hukuk kurallarına aykırı tüm davranışlar yolsuzluk kavramı içinde değerlendirilmektedir.³⁰

²⁵ Öner, a.g.k., s. 43.

²⁶ Carl Friedrich, “Political Pathology”, *Political Quarterly*, 37, 1996. Aktaran Heidenheimer, a.g.k., s. 6.

²⁷ Mark Philip, a.g.k., s. 28. Aktaran Öner, s. 43. Ayrıca Heidenheimer, a.g.k., s. 5.

²⁸ John Mafunisa Mutuwafhethu, “Developing A Work Ethic in the Public Sector”, *Political and Administrative Corruption (Seminar)*, Ankara: IAS and TODAİE, 1997, s. 191. Aktaran Kemal Özsemerci, *Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri*, Ankara: Sayıştay Yayınları, 2003, s. 4.

²⁹ Refik Çulpan, “Bürokratik Sistemin Yozlaşması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C: 13, Haziran, 1980, s. 34.

³⁰ Aydın, Yılmaz, a.g.k., s. 32.

Birleşmiş Milletler Bölgeler Arası Suç ve Adalet Araştırmaları Enstitüsü'nün bir raporuna göre yolsuzluk; “kamu ve özel kuruluşların karar verme mekanizmalarındaki yozlaşma ve bozulma” olarak ifade edilmektedir.³¹

Yolsuzluk, uluslararası sözleşme niteliğindeki belgelerde ilk olarak 4 Ocak 1999 tarihli ‘Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadele Özel Hukuk Sözleşmesi’nde tanımlanmıştır. Bu sözleşmenin ikinci maddesine göre;

Yolsuzluk,...doğrudan doğruya ya da dolaylı yollardan rüşvet ve yasadışı bir menfaat temin eden kişinin yürüttüğü görevlerin veya gerekli davranışların yasalara uygun bir şekilde yerine getirilmesinde sapmalara yol açan, rüşvet veya başka her türlü yasadışı menfaatin talep edilmesi, teklif edilmesi, verilmesi ya da kabul edilmesidir.³²

‘Yolsuzluk’ tanımı gereği içinde pek çok işlem, eylem veya eylemsizliği barındırmaktadır. Bu konuda oldukça genel bir çerçevede değerlendirmede bulunan Çelen’i takip edecek olursak, bunlar;

Kaçakçılık ve illegal yurtdışı işlemler, kamusal malların çalınması, sahtekârlık, zimmetine para geçirme, hesap şişirilmesi, kamu kaynağının kötüye kullanılması, yetkiyi kötüye kullanma, suiistimal; sindirme, korkutma, şantaj, dolandırıcılık, hilebazlık, adaleti yanıltma, suç içeren davranışlar, delillerin karartılması, kanunsuz gecikme, suçun başkasının üzerine yıkılması, görevlerin ihmal edilmesi ve görevden kaçma, başkalarının üzerinden geçinme, rüşvet, haraç kanunsuz yükümlülük meydana getirme, komisyon alma, seçimlerde hile yapma, oyların ve seçim bölgelerinin manipülasyonu, içeriden öğrenilen ve gizli bilgilerin kötüye kullanılması, kayıtların yanlışlanması, kamu işletmelerinin, mülklerinin ve lisanslarının yetkisiz satışı; borçlanmaların, anlaşmaların, satışların, tedariklerin ve düzenlemelerin manipülasyonu; vergi kaçırma, kandırma, kayırma, nüfuz ve iltimas tüccarlığı, uygunsuz hediyelerin, ücretlerin eğlencelerin, ayni ve nakdi fayda sağlayıcı imkânların kabul edilmesi, organize suçlar ile ilişki kurulması, eş-dost kayırmacılığı, suçların örtbas edilmesi, vurgunculuk karaborsa işlemleri, kanunsuz olarak kişilerin ve kurumların izlenmesi, haberleşmelerin ve özel bilgilerin kötüye

³¹ TBMM, *Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırma Komisyonu Raporu*, Ankara: TBMM, 2003, s. 5.

³² Alper Metin, “Sunum”, *Yolsuzluk, Dolandırıcılık, Karaparanın Aklanması, Organize Suç, Yasadışı Göç ve Schengen Uygulamaları, 30–31 Mart 2004*, Ankara: Adalet Bakanlığı, Sayfa, 2, www.abgm.adalet.gov.tr/alpermetin.pdf (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

kullanılması; çalışılan kuruma ait malların, kırtasiyelerin, iletişim araçlarının, ikametgâhların kötüye kullanılması şeklindedir.³³

Yolsuzluk kavramının çok geniş olması, efradını cami ağıyarını mani bir tanım yapılmasına, diğer bir deyişle herkesçe kabul edilebilir net bir tanımın ortaya konulmasına, engel olmaktadır. Bu nedenle; uluslararası belgelerin birçoğunda, yolsuzluk kavramını tanımlamak yerine, türlerinin ve biçimlerinin belirtildiğini görmekteyiz.³⁴ Bu genel çerçeveden de anlaşılacağı üzere yolsuzluk olarak kabul edilen alanları daha da genişletmek mümkündür. Ancak, bu çalışmada bu yolsuzluk türleri çeşitli kategorilere ayrılacaktır.

1.2.3 İktisat Bilimi Açısından Yolsuzluk

Önceki bölümde yapılan çeşitli yolsuzluk tanımlarının arasında en geniş anlamda genel geçer kabul görmüş olanları; Dünya Bankası'nın görece az kapsamlı tanımı ile onun biraz daha genişletilmiş hali olan Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün tanımlamalarıdır. Dünya Bankası'nın yolsuzluk tanımı: Kamu gücünün özel çıkarlar amacıyla kötüye kullanılmasıdır.

Daha kapsamlı olan Uluslararası Saydamlık örgütü'nün tanımına göre ise yolsuzluk; 'kamu gücüyle' sınırlı değildir ve 'herhangi bir görevin özel çıkarlar için kötüye kullanılmasını' ifade etmektedir.³⁵ Kendilerine asiller (kamuoyu veya şirket hissedarları) tarafından emanet edilen kaynakların kullanılmasında tek elci yetkiye sahip olan, görevleriyle ilgili konularda tek başlarına karar alma yetkilerini kötüye kullanan ve hesap verme mekanizmaları bulunmayan görevlilerin (vekil), bu süreçte aldıkları kararlarda müvekkillerinin çıkarlarına zıt olarak kendi çıkarlarını gözetmeleri yolsuzluğa neden olmaktadır.³⁶ Bu yaklaşımı bir formül haline getirirsek yolsuzluğu, Klidgaard'ın yaklaşımıyla şu şekilde açıklayabiliriz:³⁷

³³ Gerald E Caiden, "Toward a General Theaory of Official Corruption", *Asian Journal of Public Administration*, Vol. 10, No. 1, 1988, s. 5. Aktaran Mustafa Çelen, *Yolsuzluk Ekonomisi: Kamusal Bir Kötülük Olarak Yolsuzluğun Ekonomik Analizi*, İstanbul: İSMMM, 2007, s. 29, Ayrıca makalenin orijinali için bakınız, <http://sunzi1.lib.hku.hk/hkjo/view/50/5000279.pdf> (Erişim Tarihi: 24.05.2008).

³⁴ Alper, a.g.k, Sayfa, 2.

³⁵ Uluslararası Saydamlık Örgütü, http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq#faqcorr2 (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

³⁶ Çelen, a.g.k., s. 27.

³⁷ Robert Klitgaard, "Strategies Against Corruption", *Foro Iberoamericano sobre el Combate a la Corrupción* 1998 Jun. 15-16, Santa Cruz de la Sierra CLAD: Agencia Española de Cooperación Internacional,

“YOLSUZLUK = TEKELCİ YAPILAR + TEK BAŞINA KARAR ALMA YETKİSİ – (HESAP VERME SORUMLULUĞU)”

Söz konusu Klidgaard denkleminde göre; eğer birileri tek başına karar alabiliyorsa ve bu kararları alırken takdir yetkilerini, birilerine hesap verme sorumluluğundan uzak bir şekilde kullanılabiliyor ise yolsuzlukların neşet edebileceği ortam hazır demektir. Yolsuzlukla mücadele için, bu denklemin yolsuzluğu artırıcı nitelikteki değişkenlerinin aldığı değerlerin azaltılması, yolsuzluğu azaltıcı nitelikteki değişkenlerinin aldığı değerlerin ise artırılması gerekmektedir.

1.2.4 Sosyolojik Anlamda Yolsuzluk

Bu gün, yolsuzluğu açıklamak üzere yapılan tanımlamaların kültürden kültüre değiştiğini söyleyebiliriz. Toplumun yolsuzluk olarak kabul edilen normları da farklılık gösterebilir. Öyle ki kamu çalışanlarına hediye vermek bazı ülkelerde normal karşılanırken diğer ülkelerde hoş görülmebilir. Bununla birlikte yolsuzluklar toplumun algılamasına göre kara-gri-beyaz olarak da sınıflandırılabilir. Kara yolsuzluklar (örneğin banka hortumla(t)ma) toplumun tüm kesimleri tarafından nefretle karşılanabilmekte iken, gri yolsuzluklar için aynı şeyi söyleyemeyiz. Kamu görevlisine işini daha erken bitirmesi için verilen bahşiş (!), bazı kesimlerce hoş görülebilir. Beyaz yolsuzluklarda ise bunlar nedeniyle herhangi bir cezanın hak edildiği düşüncesi dahi toplumda bulunmamaktadır. (Öğrencinin faturasız, fişsiz kitap satın alması gibi).

Sosyal bilimlerin alanının çok geniş olması, belirli bir laboratuvarının olmaması nedeni ile bu konuda yapılan çalışmalarla net ve sağlıklı bilgi edinilmesi oldukça güçtür. Hele bu konu yolsuzluk gibi gizlilik unsurunu da bünyesinde bulunduruyorsa çok daha dikkatli olmak gerekir. Çünkü sosyal bilimlerde kullanılan anket, mülakat gibi araştırma yöntemleri, konu yolsuzluk olduğu zaman sağlıklı veri üretmede yetersiz kalmaktadır. Özsemerci'nin El-Attas'tan aktardığına göre;

Yolsuzluk olgusunu inceleyen sosyologun, verilerini çıkartıp teorilerini test edeceği, en azından bir tane çok boyutlu, renkli ve karmaşık örneğin, tarihi, kültürü dili ve içinde bulunduğu şartlar hakkında çok sağlıklı bilgi birikimine sahip bulunması gerekir. Temel bilgilerden yoksun olunması durumunda, aşikâr olanların dışında verimli bakış açıların,

yararlı değerlendirmelerin sunulabilmesi imkânsızdır. Benzer şekilde, olayı yeterince uzun süre gözlemlemeden yolsuzluk olgusunun doğası ve işlevi ile ilgili bazı genelleştirmelerin geçerlilik derecelerini test etmek imkânsızdır.

Yolsuzluk olgusunun muhtevası içerisinde genelde üç tip olay görülmektedir: Rüşvet, zorla alma veya zorbalık ve nepotizm. Bu üç tip olay birbirleriyle özdeş olmamakla beraber yolsuzluk genel başlığı altında toplanabilirler. Esas itibarıyla bu üç olayı birbiriyle ilişkilendiren bir bağ mevcuttur. Bunlar; Şahsi çıkarların yanında toplum çıkarlarının ikinci planda kalması, görev anlayışının ve ortak menfaatlerin ihlali, gizlilik, ihanet, aldatmaca ve halkın sıkıntılarına sırt çevrilmesidir.³⁸

1.3 YOLSUZLUĞUN TEMEL NİTELİKLERİ

Önceki bölümde bahsedildiği gibi iş, eylem veya eylemsizlik olarak ifade edebileceğimiz pek çok davranış kalıbı yolsuzluk olarak kabul edilmektedir. Tüm bu davranış kalıplarının üç temel ögesinin olduğunu görmekteyiz. Bu ögeler kendilerine yetki emanet edilmiş olan görevlilerce, bu emanet edilmiş olan yetkininin kural dışı kullanılması veya kurallar dairesinde kullanılmaması ve bundan ‘çıkar’ sağlanmasıdır. Bunlara bir de ‘gizlilik’ unsurunu eklemek mümkündür. Yolsuzluk çeşitlerine girmeden önce yolsuzluğu oluşturan unsurları ele almakta fayda vardır. Burada, Berkman’ın sistematiğini takip etmekte yarar görülmüştür.

1.3.1 Taraflardan Birinin Yetkili Olması Ögesi

Yolsuzluk, taraflar arasında bir değiş-tokuşu, içermektedir.³⁹ Bu mübadelede karlı çıkan iki taraf vardır. Bunlardan biri; bu yolsuz işlem neticesinde işi görülen kişi, diğeri ise; yetkisini kural dışı kullanan kimsedir. Ancak bu çalışmanın kapsamı gereği buradaki yetkiliden ‘kamu görevlisi ve kanunların onun gibi sorumlu tuttuğu kişiler’ anlaşılmalıdır. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nda da yolsuzluk çeşitleri arasında yer alan bazı suçların tanımlarına bakmakta fayda vardır.

Zimmet suçunda: Görevi nedeniyle zilyetliği kendisine devredilmiş olan veya koruma ve gözetimiyle yükümlü olduğu malı kendisinin veya başkasının zimmetine geçiren kamu görevlisi...(Md. 247).

İrtikâp suçunda: Görevinin sağladığı nüfuzu kötüye kullanmak suretiyle kendisine veya başkasına yarar sağlanmasına veya bu yolda vaatte bulunulmasına bir kimseyi icbar eden kamu görevlisi... (Md. 250).

³⁸ Seyyid Hüseyin El-Attas, *Toplumların Çöküşünde Rüşvet*, İstanbul: Pınar Yayınları, 1988, s. 18. Aktaran Özsemerci, 2003, a.g.k., s. 10.

³⁹ Seyyid Hüseyin El-Attas, *The Sociology of Corruption: The Nature, Function, Causes, and Prevention of Corruption*, Singapur: Donald Moore Pres, 1960, s. 13. Aktaran Berkman, a.g.k., s. 15.

Rüşvet suçunda ise: Rüşvet, bir kamu görevlisinin, görevinin gereklerine aykırı olarak bir işi yapması veya yapmaması için kişiyle vardığı anlaşma çerçevesinde bir yarar sağlamasıdır... 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 kurarken veya tesis edilmiş hukukî ilişkinin devamı sürecinde, bu tüzel kişiler adına hareket eden kişilere görevinin gereklerine aykırı olarak yarar sağlanması hâlinde de uygulanacağı belirtilmiştir (Md. 252).

Yukarıdaki ifadelerden ise bu tür suçları işleyenlerin bir kamu görevlisi veya kendisine yetki emanet edilmiş birilerinin olması gerektiğini görüyoruz.

1.3.2 Kurallara Aykırılık Ögesi

Her ne kadar kurallara aykırı davranmayı bu unsurlar arasında saysak da bunu geniş bir perspektiften değerlendirmek daha sağlıklı olacaktır. Bazı durumlarda bu kurallar, yasalar, yönetmelikler yani mevzuu hukuktan kaynaklanırken, bazen de ahlaki kaygılar ve toplumsal değerlerden kaynaklanır. Örneğin 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa göre ‘yaklaşık maliyet’in gizliliği esastır ve ihale ile görev alanlar bunu başkalarına duyuramayacaktır. Kanun’un 11. maddesinde ihaleye katılamayacaklar sayılmış olup bunlar; ihaleyi yapan idarenin ihale yetkilisi kişileri ile bu yetkiye sahip kurullarda görevli kişiler, ihaleyi yapan idarenin ihale konusu işle ilgili her türlü ihale işlemlerini hazırlamak, yürütmek, sonuçlandırmak ve onaylamakla görevli olanlar... Ve bu şahısların eşleri ve üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları ile evlatlıkları ve evlat edinenleridir.

4734 sayılı Kanun’un 11. maddesine göre bir ihale komisyonu başkanının veya üyesinin kayınpederi bu idarenin bir ihalesine katılamamaktadır, ancak kayınpederinin yakın bir arkadaşı veya başka bir akrabasının bu tür ihalelere girmesi bunu bilen vatandaşların aklına çeşitli soru işaretlerinin gelmesine neden olabilecektir.

Belki de bu tür bir tepkiden korkarak, Adnan Menderes’in başkaları ile ortak ticaret yapmak istediğini söyleyen oğluna izin vermemesi buna örnek olarak

verilebilir.⁴⁰

1.3.3 Çıkar Sağlamak Ögesi

Yolsuzluk bir suç hesaplaması olarak da tanımlanmaktadır. Şöyle ki emanet edilmiş yetkinin satışa çıkarılmasında, mübadeleye konu edilmesinde bu kullanılacak yetkiye bir fiyat, bir bedel biçilmiştir. Buna göre alınan rüşvet (maddi veya maddi olmayan) karşılığında birtakım kararlar alınacaktır. Alınan rüşvetin ortaya çıkmasında karşılaşılabilecek ceza da bu işlem neticesinde ortaya çıkacak kişisel çıkar da bu fiyatı oluşturan önemli bir unsurdur. Bu durumu bir denklemlerle ifade edecek olursak şu tablo çıkmaktadır.

Denklem 1:

$$(Kullanılan\ Yetkinin\ Maliyeti + Karşılaşılabilecek\ CEZA)^{Etik} < ÇIKAR(maddi\ veya\ manevi\ menfaat)$$

Denklem 2:

$$(Kullanılan\ Yetkinin\ Maliyeti + Karşılaşılabilecek\ CEZA)^{Etik} \geq ÇIKAR(maddi\ veya\ manevi\ menfaat)$$

Burada Kullanılan Yetkinin Maliyeti; bu yolsuz işlemin ortaya çıkarılması sonucunda eldeki kaybedilmesi muhtemel olan imkânların (memurluk gibi) ve bu rüşvet olayının ayyuka çıkması neticesinde karşılaşılabileceği muhtemel (adli ve toplumsal müeyyide) cezaların toplamıdır. Bu maliyet, karar verme noktasında bulunan kişinin talep edeceği rüşvet miktarını belirlemektedir (Yolsuzluk Arzı). Rüşvet veren tarafından değerlendirdiğimiz zaman da burada rüşvet verenin vermeyi kabul etmesi durumunda karşılaşılabileceği müeyyidedir ve bu kişinin almaktan vazgeçebileceği rüşvet miktarını belirlemektedir (Yolsuzluk Talebi) .

Yukarıdaki denklemlere göre birinci durumda bu yolsuz işlem cereyan edecek ikincisinde ise bu olay gerçekleşmeyecektir.

Bu denklemin içinde yer alan ‘çıkar unsurunu’ maddi çıkar bağlamında değerlendirebileceğimiz gibi söz konusu unsura sosyal statü, aile bağları-arkadaşlık çevresi gibi çeşitli etkenler de dâhil olabilir. Buna toplumsal ya da siyasal nüfuzun

⁴⁰ Mehmet Ali Öztürk, “Önce Ahlak Bozuldu”, <http://www.haberdem.com/author/MAli-OZTURK/30/ONCE-AHLK-BOZULDU.html> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

kullanılmasını da ekleyebiliriz. Nüfuz kullanılmasının neticesinde de kamu görevlisi ileride kendisi için kullanabileceği, potansiyel bir iltimas, bir kayırma imkânı elde edebilmektedir.⁴¹

Herhangi bir ekonomide arz ve talebin eşitlendiği noktada mübadele gerçekleşeceği göz önünde bulundurulursa yolsuzluk arz-talebini temizleyen, dengeye getiren maddi-manevi menfaat miktarı, yani fiyatı da bulunmaktadır. Diğer bir ifade ile herkesin yetkisini satın alabilmenin, bir fiyatının olduğu söylenebilir. Ancak ahlaki değerler bu denklemin içine üstel bir değişken olarak girmekte ve asıl belirleyici unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer bir ifade ile yüksek nitelikte ahlaka sahip olanlara önerilen rüşvet miktarı her ne kadar yüksek olursa olsun bu kişilerin bu işlemlere girişmesi pek de söz konusu olmayacaktır.

1.4 YOLSUZLUK TÜRLERİ

Yolsuzlukları yönetim bilimi, siyaset bilimi veya -yönetmelik veya siyasi olup olmasından bağımsız olarak- konusunun suç teşkil edip etmemesi açısından değerlendirebiliriz. Bu geniş çerçeve içerisinde bunları bir sınıflandırmaya tabi tutmamız mümkündür. Siyasal ve idari yolsuzluklar arasında bir fark vardır. Siyasal yolsuzlukların siyaset belirleme sürecinde, yönetmelik yolsuzlukların ise alınan siyasal kararların uygulanması aşamasında ortaya çıktığı kabul edilmektedir.

1.4.1 Siyasi Yolsuzluklar: Kamunun Kural Koyma Erkine Müdahale

Demokrasilerde güçler ayrılığı ilkesi bulunmaktadır. Bunlar ‘Yasama’, ‘Yürütme’ ve ‘Yargı’ olarak kabul edilir. Kamu yetkisini uhdesinde bulunduran en önemli unsurlardan birisi de yürütmedir. Buna göre yürütme, kanunları uygulamakla görevli siyasi ve idari mekanizmaların tümüdür. Bu yasamanın ve yürütmenin (hükümet) siyasi işlemlerinde cereyan eden yolsuzluklara, siyasi yolsuzluklar denmektedir. Kanunların, yönetmeliklerin ve diğer düzenleyici işlemlerin, diğer bir ifade ile işlem tesis edilen, yatırım yapılan, yaşanan ortamın sistemini ele geçirmek suretiyle çeşitli çıkarlar karşılığı ⁴²(bu bazen nakdi yardım, bazen medya desteğini sağlama,

⁴¹ Berkman, a.g.k., s. 16.

⁴² Joel Hellman; Geraint Jones; Daniel Kaufmann and Mark Schankerman, *Measuring Governance, Corruption, and State Capture How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies*, Washington D.C: The World Bank, 2000, s. 3, <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/114193/Measuring%20Governance>.

bazen de oy kaygıları nedeni ile) kamunun genel menfaatine aykırı işlemlerin tesis edilmesidir. Bu durumu Berkman;

Siyasal işlevlere ilişkin kamu yetkisinin, siyasal yönetim ya da siyasa yapımı sürecinde çıkar gözetilerek, yasal düzenlemelere aykırı biçimde kullanılması siyasal yolsuzluk olarak nitelenebilir. Siyasal yolsuzluklar kendisine sağlanan bir menfaat karşılığında bir milletvekilinin bir yasa taslağını, çıkar sağlayanların istediği doğrultusunda etkileme ya da etkilememe davranışı, (milletvekillerinin bir sonraki seçimde aday olabilmek için, bazı yasa çalışmalarında liderlerine boyun eğmeleri) bir de iktidardaki siyasal gücün, kendi yandaşlarının çıkarlarını gözeterek biçimde, gücünü ve yetkisini kullanması biçiminde ortaya çıkmaktadır.⁴³ şeklinde açıklamıştır.

Klidgaard denkleminde göre de, tekelci yapılar var olduğu müddetçe, karar verme yetkisine sahip olanların, hesap verme noktasındaki eksikliklerinin bulunduğu yerde yolsuzluklardan kurtulmak mümkün değildir. Bu tanımlı siyasi yolsuzlukları anlamak için göz önünde bulundurmakta fayda vardır. Siyasi yolsuzluklara karşı uygulanması gereken yaptırımları uygulamak, ancak demokrasilerde söz konusu olabilecektir. Çünkü bu tür yolsuzluklar genelde ceza kanunu açısından suç sayılmamaktadır. Ancak ortaya çıkan yolsuzlukların kitle iletişim araçlarının bu denli yaygın halde kullanıldığı günümüzde, siyasiler ve bürokratlar açısından oldukça büyük ve güçlü bir muhalefet teşkil ettiği görülmektedir. Cüneyt Ülsever'e göre;

Tüm dünyada hiçbir iktidarın karşı koyamadığı bir muhalefet var: Yolsuzluk! Yolsuzluğun, tıpkı rüşvet gibi, belgesi olmuyor ama etkin olabilmesi için basit bir kıstas var: Yolsuzluk genel kabul görmeye başladığı andan itibaren etkin oluyor. Üstelik etkisini iktidarı yıkana dek de sürdürüyor! Yolsuzluk genel kabul gördüğü andan itibaren adeta ispat edilme muafiyeti de kazanıyor.

3 Kasım 2003'te yapılan seçimleri adeta Adalet ve Kalkınma Partisi kazanmadı, 'yolsuzluk' kaybetti. 3 Kasım öncesi hükümeti oluşturan koalisyon ortakları hakkında 'yolsuzluk iddiaları' o kadar yayılmıştı ki, milletin AKP'ye yönelişinde, diğer etkenler yanında, AKP'nin 'temiz' bir parti olacağı varsayımı da büyük rol oynamıştı. Nitekim rakiplerinin içine düştüğü 'yolsuzluk girdabı'ndan azami bir şekilde yararlanmak için parti kısa adını 'AK Parti' olarak tescil ettirmişti.

DSP-ANAP-MHP koalisyonunu 'yolsuzluk' bitirdi. Demirel, Özal'ı sadece bir kelimeyle yıktı: 'Hanedan!' Süleyman Demirel, bir ömür boyu 'aile fotoğrafının' ima ettiği sınıflardan kurtulamadı. Daha geçen hafta 40 yıllık El-Fetih, Filistin'de en güçlü muhalefet tarafından yıkıldı: Yolsuzluk! Ahmedinecad'ı bu kelime İran'da iktidar yaptı. Güney Amerika'da aynı sihirli kelime ABD'ye kafa tutuyor, dünyanın en güçlü ülkesinin desteklediği hükümetleri alaşağı edip, istemediklerini iktidar yapıyor.⁴⁴

1989 yılında İstanbul Su Kanalizasyon İdaresi'nde (İSKİ) ortaya çıkan

[%20Corruption%20and%20State%20Capture%20-%202000.pdf](#) (Erişim Tarihi: 24.05.2008). Ayrıca bakınız, Joel Hellman; Geraint Jones and Daniel Kaufmann, "Seize the State, Seize the Day: An Empirical Analysis of State Capture and Corruption in Transition Economies", *ABCDE 2000 Conference, 18-20 April 2000*, Washington, D.C.: World Bank, <http://www.cepr.org/meets/wkcn/7/745/papers/Hellman.pdf> (Erişim Tarihi: 24.05.2008).

⁴³ Berkman, a.g.k., s. 18.

⁴⁴ Cüneyt Ülsever, "Dünyadaki en güçlü muhalefet: Yolsuzluk", *Hürriyet Gazetesi*, 31 Ocak 2006, <http://hurarsiv.hurriyet.com.tr/goster/haber.aspx?id=3866177&yazarid=3> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

yolsuzluklar neticesinde eski genel müdür Ergun Göknel hüküm giymiş⁴⁵ ve mensubu olduğu parti yerel seçimleri kaybetmiştir. 2003 yılında %8'e yakın oy alan Cem Uzan'ın Genç Partisi, Uzan Ailesinin yaptığı yolsuzlukların (İmar Bankası) ortaya çıkmasından sonra büyük bir yenilgi almıştır. Bu konuda daha çok örnek vermek mümkündür.

1.4.2 İdari–Yönetsel Yolsuzluklar

Türk Kamu yönetiminde 'İdare', yürütmenin siyasi kanadının dışında kalan karar alma süreçleri ve birimlerinin oluşturduğu bütünlük olarak tanımlanmaktadır. Buna bağlı olarak da Berkman idari yolsuzluğu; "Yönetmelik işlemlere ilişkin kamu yetkisinin kamu yönetimi ya da siyasal uygulama sürecinde çıkar gözetilerek yasal düzenlemelere aykırı biçimde kullanılması"⁴⁶ şeklinde tanımlamıştır.

İdari yolsuzluklar kanunları uygulamakla görevli yetkililerin, çeşitli menfaatler (maddi veya manevi olabilir) karşılığı, kanuna aykırı işlem tesis etmeleri veya edilmesine göz yummaları nedeniyle normal davranış biçimlerinden sapmaları olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu tür yolsuzlukların cezalandırılması için siyasi yaptırımlardan ziyade idari ve cezai tedbirler alınmaktadır. Cezaî yaptırım için gerekli olan kanıtların ortaya çıkarılması -yolsuzlukların unsurlarından birinin 'gizlilik' olduğunu anımsanacak olursa- oldukça zordur. Örneğin, 15 Mart 2007 tarihli Sabah Gazetesi'ne göre; Orgeneral Faruk Cömert'in yaverinin nüfuz kullandığı iddiasıyla görevinden başka bir yere sürüldüğünü görmekteyiz.⁴⁷ Bu iddia mahkemeye gitse ve ispat edilseydi Deniz Kuvvetleri Eski Komutanı İlhami Erdil vakasında olduğu gibi hapis cezasına da hükmedilebilirdi.⁴⁸ Ancak burada bir şayanın göz önünde bulundurulduğunu ve buna göre bir idari mekanizmanın tasarrufta bulunduğunu görüyoruz.

İdari ve Siyasi Yolsuzlukları iki ana başlık halinde değerlendirmemiz mümkündür.

⁴⁵ <http://www.biyografi.net/kisiyrinti.asp?kisiid=2032> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

⁴⁶ Berkman, a.g.k., s. 18.

⁴⁷ "Komutan Albay Yaverini Sürdü", *Sabah Gazetesi*, 15 Mart 2007.

⁴⁸ "Erdil, hapse giren ikinci paşa oldu", <http://www.haberx.com/n/1031125/erdil-hapse-giren-ikinci-pasa.htm> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

1.4.3. Dolaylı Olarak Ceza Yaptırımına Bağlanan veya Suç Sayılmayan Yolsuzluk Çeşitleri

Pek çok şekilde karşımıza çıkabilen yolsuzlukları suç sayılan ve sayılmayan yolsuzluklar başlığı altında incelemek mümkündür.

1.4.3.1 Rant Kollama

“Çıkar ve baskı gruplarının, devlet tarafından ‘sunî’ olarak yaratılmış bir ekonomik transferi elde etmek için giriştikleri faaliyetlere rant kollama denilmektedir”⁴⁹

Sunî rant, bazı ekonomik faaliyetlerin devlet tarafından düzenlenmesi veya bu faaliyetler üzerine bir takım sınırlamalar konulması suretiyle ortaya çıkmaktadır. Bu liberal ekonomistlere göre piyasa başarısızlığına neden olan, piyasa mekanizmasının düzgün işlemesini engelleyen önemli bir etkidir. Şöyle ki; devlet bu tür müdahaleler ile bir mal veya hizmetin piyasa değerinin arz ve talep koşullarında oluşmasını engellemekte fiyatlar bu rantiyecilerin lehine, malı satın alan hane halkının ise aleyhine artmakta ve bir ‘dara kaybı’ oluşmaktadır. Bu dara kaybı ise toplumun refahını azaltan bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.⁵⁰

Devletin müdahaleleri ile yaratılmış bu rantı ele geçirilmek için çeşitli çıkar gruplarınca yapılan çalışmalara ise rant kollama denilmektedir. Rant kollamanın bazı türleri şunlardır:

a) Monopol Kollama: Devlet tarafından imtiyaz hakkı verilen bir monopolün elde edilmesi için baskı ve çıkar gruplarının girişmiş oldukları faaliyetlerdir. Burada yukarıda açıklaması yapılan dara kaybı kadar sosyal bir maliyet, hane halkının sırtına yüklenmektedir.

b) Tarife Kollama: Çıkar gruplarının yurtiçi piyasada karlarını maksimum düzeye çıkarmak için belirli mal ve hizmetlerin ithalinde yasaklamalar ya da ithalat vergisi konulmasına yönelik giriştikleri lobicilik faaliyetleridir.

c) Lisans Kollama: İthalatta tahsisli kotalardan lisans belgesi almak için yapılan lobicilik faaliyetleridir.

⁴⁹ Coşkun Can Aktan, *Kirli Devletten Temiz Devlete*, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 1999, s. 119.

⁵⁰ Aktan, 1999, a.g.k., s. 123-125 göz önünde bulundurularak sıralanmış ve tanımlanmıştır.

d) Kota Kollama: İthalatın kota veya kontenjan sistemine tabi olması durumunda bazı kişi ve kurumların global kota ve tahsisli kotalarının artırılması girişimleridir.

e) Teşvik Kollama: Çıkar ve baskı gruplarının, faizsiz veya düşük faizli krediler, tarımsal ürünler için destekleme alımları, vergi istisna ve muafiyetleri gibi devletten mali yardım elde etmek için yaptıkları faaliyetlerdir.

f) Sosyal Yardım Kollama: Ekonomide kişi ve kurumların lobicilik yaparak devletten sosyal gayeli mali yardım (Örneğin işsizlik yardımı, fakirlik yardımı vb...) elde etme faaliyetleridir.

g) İçerden Öğrenenlerin Ticareti: Herhangi bir şirkette, şirket sahiplerinin, yöneticilerin, denetçilerin, çalışanların ve şirketle ilgili diğer kişilerin normal şartlar altında piyasada bilinmeyen ve işin doğası gereği bilinmesi mümkün olmayan bilgileri üçüncü kişilerle paylaşması suretiyle onlara menfaat temin etmeleri veya onları muhtemel zararlardan korumaları ile ortaya çıkmaktadır. 2499 sayılı ve 28.07.1981 tarihli Sermaye Piyasası Kanununa göre içerden öğrenenlerin ticareti,⁵¹

Sermaye piyasası araçlarının değerini etkileyebilecek, henüz kamuya açıklanmamış bilgileri kendisine veya üçüncü kişilere menfaat sağlamak amacıyla kullanarak sermaye piyasasında işlem yapanlar arasındaki fırsat eşitliğini bozacak şekilde mameleki yarar sağlamak veya bir zararı bertaraf etmek, içerden öğrenenlerin ticaretidir.

Şeklinde açıklanmış ve cezai bir yaptırıma bağlanmıştır.

1.4.3.2 Lobicilik

Çıkar ve baskı gruplarının siyasal karar alma sürecinde politika yapıcılarını ve karar alma mercilerini kendi menfaatleri doğrultusunda yönlendirmeleridir. Bu tür faaliyetler sonucunda baskı veya çıkar grupları, karar alma mercilerine rasyonel kararlar yerine, kendi menfaatleri doğrultusunda kararlar almaları telkininde bulunmaktadır.

Lobicilik faaliyetleri; bu baskı ve çıkar gruplarının seçim sırasında bir siyasal partiye yardımda bulunmak ve seçimden sonra da milletvekillerini çeşitli şekillerde etkilemeye çalışarak, parlamentoda kendi çıkarları doğrultusunda hareket etmelerini temin etmek şeklinde ortaya çıkmaktadır.

⁵¹ “2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu”, www.hukuki.net/kanun/2499.15.text.asp (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

Şirket, holding, işçi ve işveren sendikaları, ticaret ve sanayi odaları gibi çıkar gruplarının lobicilik faaliyetleri; seçim öncesinde iktidara gelebileceğini tahmin ettikleri partiye maddi (parasal veya medya aracılığı ile lehine haber yaptırtma, aleyhinde haber yaptırtmama) veya başka şekillerde yardımda bulunma suretiyle yapılır. Bu faaliyetler, bir nevi kural koyucunun iradesini kendi menfaatleri doğrultusunda kullanmak amacıyla girilen işlemler olarak tanımlanabilir ve büyük çaplı yozluklara örnek olarak gösterilebilir.

1.4.4.3 Oy Ticareti

Yasama faaliyetinin yürütülmesi sırasında ortaya çıkan bir siyasal yozlaşma türüdür. Bu yolsuzluk türü, siyasi partilerin yasama faaliyetleri sırasında karşılıklı olarak birbirlerinin çıkarları doğrultusunda oy alışverişinde bulunması suretiyle ortaya çıkmaktadır.

Çoğu konuda uzlaşamaz gözüken siyasi partilerin, ‘kıyak emeklilik’ ve emekli ikramiyelerinin arttırılması veya siyasi parti liderleri hakkında verilen Yüce Divan’a gönderilme oylamalarında karşılıklı olarak liderlerini aklama söz konusu olduğunda birden bire uzlaşıvermeleri, siyasi ve ahlaki yozlaşmaya neden olmakta ve yurttaşlara kötü örnek teşkil etmektedir.

1.4.4.4 Kayırmacılık

Kamu işlemlerini tesis eden görevlilerin, yakınlarını haksız yere ve yasalara aykırı olarak kayırması, onlara arka çıkması, onları kollamasıdır. Türkçede kullanılan ‘iltimas’ kavramı da kayırmacılık ile eş anlamlıdır. Halk dilinde kullanılan ‘torpil’ kavramı da iltimas ve kayırmacılık kavramlarına karşılık gelmektedir. Kayırmacılığın değişik türlerinden bazıları şunlardır:

1.4.4.4.1 Nepotizm-Akraba Kayırmacılığı

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun temel ilkelerinden birisi de ‘Liyakat’dır.⁵² Bir kimsenin beceri, kabiliyet, başarı ve eğitim düzeyi vb. faktörler dikkate alınmaksızın sadece politikacı, bürokrat ve diğer kamu görevlileri ile olan akrabalık ilişkileri esas alınarak bir devlet görevinde istihdam edilmesine ya da bir göreve

⁵² “657 sayılı Devlet Memurları Kanunu”,
<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.657&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

tain edilmesine akraba kayırmacılığı ya da nepotizm adı verilmektedir. Son zamanlarda ilk defa devlet memurluğuna atanacaklara ilişkin yasal düzenlemeler getirilmiş, objektif alınma ölçütleri belirlenmiş (Kamu Personeli Seçme Sınavı) ve eskiye nazaran daha adil bir sistem getirilmeye çalışılmıştır. Ancak bu sistem sadece devlet memurlarına yönelik bir düzenleme olup bu yasaya tabi olmayan ve bir şekilde kamu kaynağı kullanan kamu iktisadi teşekküllerinde bu torpil, iltimas olayının önlenmesinin önüne geçilememektedir.

Burada liyakatsiz kişilerin işe alınması neticesinde kamu kaynakları verimsiz kullanılmakta buna karşılık da işe alan kişinin sosyal itibarı artmakta veya bu kişi diğer şekillerde maddi menfaat temin edebilmektedir.

1.4.4.4.2 Eş-Dost Kayırmacılığı

Kamu görevlilerinin işe alınmalarında, bir üst makama terfi ettirilmelerinde liyakat (yeterlik) ve eşitlik ilkeleri yerine eş-dost ilişkileri esas alınması suretiyle yapılan kayırmacılıktır. Eş dost kayırmacılığında önemli olan arkadaşlık, tanıdıklık veya hemşeriliktir.

1.4.4.4.3 Siyasal Kayırmacılık (Partizanlık)

Seçim kazanan partilerin, kendilerini destekleyen seçmenlere değişik şekillerde ayrıcalık ve iltimas göstererek haksız menfaat sağlamalarıdır. Partizanlık mahalli idarelerde, merkezi hükümete nazaran daha fazla görülmektedir. Buralarda bir hizmet görülmesi, bir kişinin istihdam edilmesi veya partili birine bir ihalenin verilmesi gibi durumlara daha sık rastlanılmaktadır. Kamu kaynaklarının dağıtımında yerleşim bölgeleri ve ihtiyaçlar rasyonel olarak dağıtılmamakta ve hizmetler siyasi iktidarın kendi seçim bölgelerine götürülebilmektedir. Siyasal kayırmacılık siyasal yolsuzluğun önemli bir çeşididir. Siyasal kayırmacılığı ikiye ayırabiliriz

1.4.4.4.3.1 Hizmet Kayırmacılığı

Siyasetçilerin mevcut oylarını koruma ve arttırma uğruna bütçe kaynaklarını çeşitli seçim bölgelerine göre hasretmeleridir. Siyasetçilerin, her ne kadar en ekonomik, en rasyonel seçenek o olsa dahi ne kadar yatırım yaparsa yapsın oylarını arttıramayacaklarından emin oldukları çeşitli bölgelerde yatırımlar yapmak yerine, az bir kaynak tahsisi ile daha fazla oyu devşirebilecekleri yerlere yatırım yapmaları bu

kayırmacılığa örnek olarak verilebilir. Böylece siyasetçiler, kamu hizmetinin kalitesinin ve vatandaş refahının maksimizasyonu yerine oyların maksimizasyonunu tercih etmektedir.

1.4.4.4.3.2 Patronaj

Seçimlerden sonra iktidara gelen partilerce üst düzey yöneticilerin değiştirilip, nepotizm ve eş dost kayırmacılığı gibi faktörler göz önüne alınarak, yerlerine kendilerine yakın siyasi düşünceye sahip kişilerin atanmasıdır.

Her ne kadar yukarıda sayılan kayırmacılık türlerinin bu tür kayırmacılıkları yapanlar tarafından haklı gerekçelere oturtulması mümkün gözüktü de aslında burada kaybedenler tüm vatandaşlardır. Bunun yaptırımlarını da vatandaşlar demokratik süreç içerisinde uygulayacaklardır. Örneğin bir bakan, atadığı müsteşarın yaptığı işlemlerden, genel müdürün uyguladığı işlemlerin sonuçlarından siyaseten sorumludur. Son olarak da başbakan bundan halka ve meclise karşı siyaseten sorumludur.

1.4.4 Doğrudan Cezai Yaptırıma Bağlanan Yolsuzluk Çeşitleri

Aşağıda suç olarak sayılan yolsuzluklar eski 765 sayılı TCK⁵³ da ‘Devlet İdaresi Aleyhinde İşlenen Cürümler’ başlığı altında toplanmış, 5237 sayılı yeni TCK⁵⁴ da ise ‘Millet ve Devlete Karşı Suçlar ve Son Hükümler’ başlıklı 4. kısmının 1. bölümünde ‘Kamu İdaresinin Güvenilirliğine ve İşleyişine Karşı Suçlar’ olarak sayılmıştır. Bu da yolsuzlukların kamu idaresinin güvenilirliği aleyhine işlenen bir suç olduğunun vurgulanması ve başta da belirttiğimiz gibi yolsuzluğun ne denli tehlikeli ve mücadele edilmesi gerekli bir olgu olduğunun altının çizmesi bakımından önemlidir.

1.4.4.1 Rüşvet

Rüşvet, hırsızlık ve dolandırıcılıktan sonra en yaygın ve en çok bilinen yolsuzluk çeşididir. Türk Dil kurumunun sözlüğünde rüşvet; “yaptırılmak istenen bir işte yasa dışı kolaylık ve çabukluk sağlanması için bir kimseye mal ve para olarak sağlanan

⁵³ “765 sayılı Türk Ceza Kanunu”, www.ceza-bb.adalet.gov.tr/mevzuat/765.htm (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

⁵⁴ “5237 sayılı Türk Ceza Kanunu”, www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5237.html (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

çıkar” olarak tanımlanmıştır. “Rüşvet, yetkili birisine başkası tarafından toplumun usul ve kurallarına aykırı bir şekilde menfaat vaat edilerek ya da sağlanarak bir işin yaptırılması”⁵⁵ şeklinde tanımlanabileceği gibi daha geniş bir ifade ile:

Bir görevlinin görevini, bir gerçek veya tüzel kişiye haksız çıkar sağlayacak biçimde yapması ya da bu kişinin eylemlerini görmezden gelmesini sağlamak için kendisine verilen para, hediye ya da sağlanan olanak. Özellikle kamu adına karar verme ya da işlem yapma yetkisine sahip kişilerin, yurttaşlara sağladıkları avantajlar karşılığında ya da kimi zaman işlemin çabuklaştırılması ya da sadece savsaklanmaması için para veya hediye almaları ya da istemeleri biçimindeki yolsuzluk davranışı.⁵⁶ Şeklinde de tanımlanabilir.

Ancak yaşadığımız coğrafyada rüşvete farklı adlar verilmiştir. Bu Orta Asya ülkelerinde ‘hörmet’, İran’da ‘yadigâr’ adını almıştır.

Bir şeyin adının ne olduğu önemli değil; onun özü, içeriği önemlidir. Hukukta ‘tebeddül-i esma ile hakaik tebeddül etmez’ diye bir kural vardır. Yani, isimlerin değişmesiyle gerçekler değişmez. Fakir bir vatandaşa zengin anlamına gelen ‘Gani’ adını takmakla onu zenginleştiremezsiniz. Aptal birine Zeki, çirkin bir kıza Cemile (güzel) adı takmakla onları değiştiremeyiz. Mutsuz, talihsiz insanlara ‘Mesut’, ‘Bahtiyar’ gibi isimler vererek onları mesut ve bahtiyar kılmak mümkün değildir. Aynen öyle de rüşvete ister ‘hediye’ ister ‘behiyye’ ister ‘armağan’ ister ‘yadigâr’ ister ‘hörmet’ ister ‘bahşış’ ister ‘bağış’ ister ‘eşantiyon’ ister ‘çorba parası’ veya ‘çay pulu’ ne dersiniz deyin işin özünü değiştiremezsiniz. Burada önemli olan verilen veya alınan şeye ne isim verildiği değil; verilen veya alınanın ne amaçla alındığı veya verildiğidir.”⁵⁷

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nda da rüşvet suçu 252. maddede düzenlenmiştir. Madde 252/3 de tanımı: “Rüşvet, bir kamu görevlisinin, görevinin gereklerine aykırı olarak bir işi yapması veya yapmaması için kişiyle vardığı anlaşma çerçevesinde bir yarar sağlamasıdır.” şeklinde yapılmıştır. Madde 252/1 de ise; “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.” denilmektedir. Aynı maddenin 4. bendinde ise birinci fıkra hükmünün, 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

⁵⁵ Mumcu, a.g.k., s. 1.

⁵⁶ Ömer Bozkurt ve Turgay Ergun, *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara: TODAİE, Yayın No: 283, 1998, s. 214.

⁵⁷ Hüseyin Çelik, “Bizim Diyarımızda Rüşvetin Serencamı”, http://www.huseyincelik.net/makaleler_18.html (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

ilişkinin devamı sürecinde, bu tüzel kişiler adına hareket eden kişilere görevinin gereklerine aykırı olarak yarar sağlanması hâlinde de uygulanacağı belirtilmiştir.

Rüşvette de, yolsuzluğun unsurlarından, çıkar sağlama ögesi olmazsa olmazlardandır. Nakit, mal, hediye gibi maddi çıkarlar açıkça bu mübadeleye konu olabilmektedir. Ancak bunun dışında çıkar sağlama ögesinin malının çok üzerinde bir fiyattan satın alınması veya çok aşağı bir bedelle bir malın kamu görevlisine satılması, hasta bir yakınının yurt dışında tedavi edilmesinden çeşitli eğlence hizmetlerinin temin edilmesine⁵⁸⁵⁹ kadar pek çok boyutu vardır. Her rüşvet olayında açıkça bir yolsuzluk vardır ancak her yolsuzlukta rüşvet olmayabilir.⁶⁰

Rüşvet, Pope'ye göre şu saiklerle verilmektedir.⁶¹

Sınırlı olarak sunulan bir faydadan yararlanmak veya fazladan bir maliyetten kaçınmak için rüşvet verilmektedir. Bu tür rüşvette arzı kısıtlı olan malın (idari ve bürokratik kararın) başkalarının aleyhine olmak üzere rüşveti teklif edene menfaat temin edecek şekilde kullanılmasıdır. İthalat ve ihracat kotaları, devlet ihaleleri, devlet tekelindeki doğal kaynakların işletme hakları, özelleştirme uygulamaları, vb. Ayrıca takdir yetkisini haiz görevliler, rüşvet teklif edenler arasındaki rekabeti manipüle edebilmektedirler. Yine bu görevliler rüşvet almak için yapay kısıtlamalar da ortaya çıkartabilmektedir.

Herhangi bir kısıtlamaya tabi olmasa dahi, belli bir faydadan yararlanmaya ve maliyetten kaçınmaya yönelik olarak takdir yetkisini kendi çıkarları doğrultusunda kullanırmak için de rüşvet verilebilmektedir. Bu tür rüşvetlere herhangi bir sabit bütçe gelir hedefi olmadığı durumlarda vergi indirimlerinin sağlanması (Türkiye örneğinde vergi uzlaşma kurulları), gümrük yükümlülükleri ve düzenlemelerinden vazgeçilmesi, fiyat kontrollerinden kaçınılması veya polislerce çetelere göz yumulup öte yandan esnaflardan menfaat temin edilmesi örnek olarak verilebilir.

⁵⁸ “Rüşvet Verme Derbiye Götür”, *Hürriyet Gazetesi*, 2 Nisan 2007.

⁵⁹ “Botaş Yöneticilere Kadın Temin Edildi”, [http://www.haberdaim.com/index.php?type=news&cat=1&date=2008\)0207&search=&page=6](http://www.haberdaim.com/index.php?type=news&cat=1&date=2008)0207&search=&page=6) (Erişim Tarihi: 22.05.2008).

⁶⁰ Aydın, Yılmaz, a.g.k., s. 45.

⁶¹ Jeremy Pope, *Confronting Corruption: The Elements of National Integrity System*, Berlin: TI Source Book, 2000, s. 16-17, <http://www.transparency.org/publications/sourcebook> (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

Belli bir faydadan yararlanmak ve maliyetten kaçınmak amacıyla mevcut kamu hizmetinin hızlandırılması veya fazladan sağlanan avantajlar için ödenen ücrettir. Bu tür rüşvette rüşvet ağır işleyen veya iradi bir şekilde yavaş işlettirilen bürokratik karar alma sürecinin hızlandırılması amacına hizmet etmektedir. Burada rüşvet ‘yağlama’ vazifesi görmektedir. Verilmemesi durumunda da iş eninde sonunda görülecek olmasına rağmen, rüşvetin verilme nedeni işin zamanında ve yerinde görülmemesi sonucu uğranılacak fayda erozyonundan kurtulmaktır. Ayrıca kamu ihalelerinde içeriden bilgilendirilme amaçlı da bu rüşvet verilebilmektedir.

Sonuncu rüşvet türünde ise belirli bir kamusal menfaatten başkalarının yararlanmasını engellemek amacını güden bir işlem söz konusudur. Kendi üretim kotasını daha fazla arttıramayan şeker fabrikası yöneticisinin kendisine en yakın ve güçlü rakibinin kotasının arttırılmaması amacı ile ilgili idareye verdiği rüşvet, bu tip rüşvettendir.

Bazı ülkelerde küçük miktardaki bahşiş niteliğindeki rüşvet oldukça yaygınken bazısında ise büyük miktartlı ancak daha az sıklıkla karşılaşılan rüşvetler yaygındır. Birinci tipin miktarcı küçük olmasına karşılık yaygın olması dolayısıyla toplamda ikincisine göre çok daha fazla etkinlik kaybına neden olduğu iddia edilmektedir.⁶² Şöyle ki bu birinci tip rüşvet halkta daha yaygın olup, kamu idaresine olan güveni daha da sarsıcı niteliktedir.

1.4.4.2 İrtikâp

Memurun uhdesinde bulunan kamu yetkisini kötüye kullanmak suretiyle,-bu bazen iş yapmama veya ağırdan alma şeklinde olabilir- bireyden zorla menfaat temin etmesidir. Rüşvette karşılıklı bir anlaşmanın olduğu varsayılır ancak burada karşı tarafı icbar eden bir yetkili söz konusudur. Aktif yiyicilik ve haraç olarak da adlandırılmaktadır.

Türk Ceza Kanunu’nun 250. maddesinde; görevinin sağladığı nüfuzu kötüye kullanmak suretiyle kendisine veya başkasına yarar sağlayarak veya bu yolda vaatle bulunarak bir kimseyi icbar eden kamu görevlisinin, beş yıldan on yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılacağı (250/1), görevinin sağladığı güveni kötüye kullanmak

⁶² Pranab Bardhan, “Corruption and Development: A Review of Issues”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, No. 3, 1997, s. 1321-1322, <http://www.jstor.org/stable/2729979> (Erişim Tarihi: 24.05.2008).

suretiyle gerçekleştirdiği hileli davranışlarla, kendisine veya başkasına yarar sağlanması veya bu yolda vaatte bulunulması için bir kimseyi ikna eden kamu görevlisinin, üç yıldan beş yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılacağı (250/2) ve son olarak da ikinci fıkra da tanımlanan suçun kişinin hatasından yararlanarak işlenmiş olması hâlinde, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezasına hükmolunacağına (250/3) dair düzenleme yapılmıştır.

1.4.4.3 Zimmet

Bu yolsuzluk türünde tek bir taraf vardır, o da kamu görevlisidir. Memur veya kamu görevlisinin parasal veya maddi bir değeri yasalara aykırı olarak kendisi veya başkaları için harcaması, kullanması veya mülk edinmesidir. Zimmet fiili, bu davranışı gizlemek için hileli bir şekilde yapılıyor ise buna ihtilas denmektedir. Ancak bu tabir 5237 sayılı yeni TCK’ da ayrı olarak ele alınmamıştır.

TCK 247’ye göre; görevi nedeniyle zilyetliği kendisine devredilmiş olan veya koruma ve gözetimiyle yükümlü olduğu malı kendisinin veya başkasının zimmetine geçiren kamu görevlisi, beş yıldan on iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılacaktır.

Suçun, zimmetin açığa çıkmamasını sağlamaya yönelik hileli davranışlarla işlenmesi hâlinde, verilecek ceza yarı oranında arttırılacağı; zimmet suçunun, malın geçici bir süre kullanıldıktan sonra iade edilmek üzere işlenmesi hâlinde, verilecek ceza yarı oranına kadar indirilebileceği hüküm altına alınmıştır.

1.4.4.5 Görevi Kötüye Kullanma

TCK 257. maddesine göre; Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan hâller dışında, görevinin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir kazanç sağlayan kamu görevlisi, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan hâller dışında, görevinin gereklerini yapmakta ihmal veya gecikme göstererek, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir kazanç sağlayan kamu görevlisi, altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılacağı belirtilmiştir.

İrtikâp suçunu oluşturmadığı takdirde, görevinin gereklerine uygun

davranması için veya bu nedenle kişilerden kendisine veya bir başkasına çıkar sağlayan kamu görevlisi, birinci fıkra hükmüne göre cezalandırılacaktır.

Buna göre irtikâp kamu görevlilerinin makam ve mevkilerinden kaynaklanan güç ve yetkilerini kötüye kullanmak suretiyle kişilerin mağduriyetine veya kamu menfaatine zarar vermesi durumunda ortaya çıkmaktadır.

Her ne kadar TCK’ daki kamu zararı tabiri ile birebir örtüşmese de farklı bir ‘Kamu Zararı’ tanımını 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda da⁶³ görmekteyiz. Buna göre;

Kamu zararı; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması şeklinde tanımlanmaktadır.

Bu kamu zararının belirlenmesinde ise; iş, mal veya hizmet karşılığı olarak belirlenen tutardan fazla ödeme yapılması, mal alınmadan, iş veya hizmet yaptırılmadan ödeme yapılması, transfer niteliğindeki giderlerde, fazla veya yersiz ödemede bulunulması, iş, mal veya hizmetin rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla alınması veya yaptırılması, idare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması ve mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması, esas alınmaktadır. Ayrıca kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilen kamu zararının, zararın oluştuğu tarihten itibaren ilgili mevzuatına göre hesaplanacak faiziyle birlikte ilgililerden tahsil edilmesi öngörülmüştür.

Ayrıca alınmamış para, mal ve değerleri alınmış; sağlanmamış hizmetleri sağlanmış; yapılmamış inşaat, onarım ve üretimi yapılmış veya bitmiş gibi gösteren; gerçek dışı belge düzenlemek suretiyle kamu kaynağında bir artışa engel veya bir eksilmeye neden olanlar ile bu gibi kanıtlayıcı belgeleri bilerek düzenlemiş, imzalamış veya onaylamış bulunanlar hakkında Türk Ceza Kanunu veya diğer kanunların bu fiillere ilişkin hükümlerinin uygulanacağı; ayrıca, bu fiilleri işleyenlere; her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dâhil yapılan bir aylık net ödemelerin iki katı tutarına kadar para cezası verileceği hüküm altına alınmıştır.

⁶³ “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”,
<http://www.hukuki.net/kanun/5018.15.text.asp> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

5237 sayılı TCK bağlamında ele alınan her kamu zararını 5018 sayılı KMYKK uyarınca da bir kamu zararı olarak değerlendirmek mümkündür. Ancak 5018 sayılı Kanuna göre ortaya çıkan ‘Kamu Zararı’ ise TCK bağlamında suç teşkil etmek zorunda değildir. Araştırma, soruşturma ve kesin hükme bağlama esnasında böyle bir durumla karşılaşılsa bu durum ilgili yerlere bildirilmek durumundadır.

Tarihin her döneminde mücadele edilmesi gereken bir kanser⁶⁴ ⁶⁵olarak kabul edilen ‘yolsuzluk’ en genel geçer kabul görmüş tanımı ile “emanet edilmiş yetkinin, kişisel çıkar amacıyla kullanılmasıdır”. Pek çok disiplin tarafından incelenen bu sorunun çözümüne dair pek çok çalışma yapılmıştır. Hali hazırda çözülmesi gereken bir problem olarak tüm dünyanın olduğu gibi Türkiye’nin de önünde duran bu sorunu çözmek için verilen mücadele; başlı başına bir amaç olmayıp, daha etkin, daha kaliteli, daha adaletli ve sonuçta vatandaşlara daha müreffeh, bir hayat temin etmek için verilmesi gereken mücadelenin ayrılmaz bir parçasıdır.⁶⁶

⁶⁴ Vinay Bhargava, “Curing the Cancer of Corruption”, www.siteresourceworldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/Ch18.pdf (Erişim Tarihi: 25.05.2008).

⁶⁵ Klitgaard, 1998, a.g.k.

⁶⁶ Jeremy Pope, “Elements of a Successful Anticorruption Strategy”, Rick Stapebhurst and Sahr J. Kpundeh (eds), *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*, Washington D.C: The World Bank, 1999, s. 104.

Tablo 1:TCK ya Göre Yolsuzluk Kabul Edilebilecek Suçlar ve Cezaları ⁶⁷

TCK MD	SUÇUN ADI	KARŞILIĞI HAPİS CEZASI	GÖREVLİ MAHKEME
235	İhaleye fesat karıştırma	Beş yıldan on iki yıla kadar hapis	Ağır Ceza Mah.
236	Edimin ifasına fesat karıştırma	Uç yıldan yedi yıla kadar hapis	Asliye Ceza Mah.
237	Fiyatları etkileme	Uç aydan iki yıla kadar hapis	Sulh Ceza Mah.
238	Kamuya gerekli şeylerin yokluğuna neden olma	Bir yıldan üç yıla kadar hapis	Asliye Ceza Mah.
239	Ticarî sır, bankacılık sırrı veya müşteri sırrı Niteliğindeki bilgi veya belgelerin açıklanması	Bir yıldan üç yıla kadar hapis	Asliye Ceza Mah.
247	Zimmet	Beş yıldan on iki yıla kadar hapis	Ağır Ceza Mah.
250	İrtikap	Beş yıldan on yıla kadar hapis	Ağır Ceza Mah.
251	Denetim görevinin ihmali	Uç aydan üç yıla kadar hapis	Asliye Ceza Mah.
252	Rüşvet	Dört yıldan on iki yıla kadar hapis	Ağır Ceza Mah.
255	Yetkili olmadığı bir iş için yarar sağlama	Bir yıldan beş yıla kadar hapis	AsliyeCeza Mah.
257	Görevi kötüye kullanma	Bir yıldan üç yıla kadar hapis	AsliyeCeza Mah.
258	Göreve ilişkin sırrın açıklanması	Bir yıldan dört yıla kadar hapis	Asliye Ceza Mah.
259	Kamu görevlisinin ticareti	Altı aya kadar hapis	Sulh Ceza Mah.
260	Kamu görevinin terki veya yapılmaması	Uç aydan bir yıla kadar hapis	Sulh Ceza Mah.
261	Kişilerin malları üzerinde usulsüz tasarruf etme	Altı aydan iki yıla kadar hapis	Sulh Ceza Mah.
266	Kamu görevine ait araç ve gereçleri suçta kullanma	Asli suça ilişkin cezada 1/3 artım	Asli suça göre değerlendirilmeliir.
289	Muhafaza görevini kötüye kullanma	Uç aydan iki yıla kadar hapis	Sulh Ceza Mah.
290	Resmen teslim olunan mala el konulması ve bozulması	Uç aydan bir yıla kadar hapis	Sulh Ceza Mah.

⁶⁷ Aydın, Yilmazer, a.g.k., s. 165.

İKİNCİ BÖLÜM

YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE POLİTİKALAR VE ÇEŞİTLİ ÜLKELERDEN UYGULAMA ÖRNEKLERİ

Çalışmamızın başlangıcında yolsuzluk müdahale ve mücadele edilmesi gereken önemli bir problem olarak tanımlanmıştı. Yolsuzluk ile mücadelede çeşitli ülke uygulamalarına ve politikalarına göz atmakta fayda vardır.

Yolsuzluk ile mücadelede herhangi bir suç ile mücadelede de kullanılması faydalı olabilecek olan üç ana başlık dikkat çekmektedir. Bunlar önleyici, cezalandırıcı faaliyetler ile halkın bilinçlenmesi için yapılan reklâm-tutundurma-halkla ilişkiler faaliyetleridir.⁶⁸

Tüm idari işlemlerin kamuoyunun denetimine açık olması şeklinde tanımlanabilen ve hesap verebilir olmanın temeli üzerine oturmakta olan saydamlık ilkesine önem verilmelidir. Bu saydamlığın sağlanması için elzem olan uygun yasal zeminin hazırlanması, önleyici tedbirlerin başında gelmektedir. Cezalandırıcı faaliyetler; sonucu kesin ve net olan ve yolsuzluklar ile hemhal olabilecek kamu görevlileri üzerinde caydırıcı etkinin tesis edilmesi amacıyla girişilen tedbirlerdir. Bu tedbirlerle caydırıcılığın sağlanabilmesi için kanunların ve gerekli mevzuatın yanında; idarelerce yapılacak soruşturma ve incelemeler ile adli makamlarca yapılacak kovuşturma ve yargılamaların etkin bir şekilde işleyip sonuçlandırılması gerekmektedir. Reklâm, tutundurma veya halkla ilişkiler çalışmaları da yolsuzlukla mücadelenin diğer bir ayağını oluşturmaktadır. Halkla ilişkiler çalışmalarının temelinde kamuoyu bilincini uyandırmak, değer yargılarını ve ahlaklı olmayı vatandaşlara telkin etmek ve ahlaki değerlerin özellikle gençler arasında yayılmasına çalışmak ve yolsuzluklara bulaşmış olmanın, sosyal maliyetini arttırıcı önlemler almak bulunmaktadır.⁶⁹ Diğer bir ifade ile sivrisinek ile mücadele için daha bataklık oluşmadan bataklık ile karşılaşma ihtimalini azaltmaya yönelik çalışmalar yapılmalıdır.

⁶⁸ Narasimhan C.V., “Prevention of Corruption: Towards Effective Enforcement”, Guhan and Samuel Paul (eds), *Corruption in India: Agenda for Action*, New Delhi: Vision Book, 1997. Aktaran, John T. Quah, “Comparing Anti-corruption Measures in Asian Countries: Lessons to be Learnt”, *Asian Review of Public Administration*, Vol. XI, No. 2, 1999, s. 77.

unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/EROPA/ARPA-JulDec1999-Quah.pdf (Erişim Tarihi: 24.05.2008).

⁶⁹ Quah, 1999, a.g.k., s. 78.

Bu bağlamda, yolsuzluğun tanımını yaparken kullandığımız Klitgaard modeli yolsuzluk ile mücadele stratejilerinden birini de kendi içinde barındırmaktadır. Şöyle ki; bu modelin gözden geçirilmiş yeni biçimi ‘Yolsuzluk=Tekel+Keyfilik-Hesap Verme Sorumluluğu (Şeffaflık)’ şeklindedir. Yukarıda bahsi geçen yaklaşım ile Klitgaard’ın yaklaşımını birlikte ele alarak etkili bir yolsuzlukla mücadele stratejisi ortaya koymak mümkündür.

Batalığın oluşmasını engellemek şüphesiz en kesin çözümdür. Bu bağlamda, hali hazırda bir realite olan yolsuzluk ile mücadele etmede kullanılacak politikalar ve araçların etkinliği büyük önem arz etmektedir. Ülkelerin yolsuzluk ile mücadele etmek ve kontrol altına almak için uygulayacağı politikalar genel olarak üç ana başlık altında toplanabilir. İlki ‘Yönetişim ve Güvenilirliğin Sütunları’ olarak modellenen stratejidir. Bu politikanın bir araca ve kendisini uygulayacak bir modele ihtiyacı vardır. Diğerleri ise ceza adalet sistemlerinin daha fazla öne çıktığı ‘Kurumlar Modeli’dir.

2.1 YÖNETİŞİM VE GÜVENİLİRLİĞİN SÜTUNLARI

Tüm sistemlerin temelinde insan unsuru yer almaktadır. Dünya Bankası ve Uluslararası Saydamlık Örgütünün ‘Güvenilirliğin Sütunları’ olarak da adlandırılan bir yolsuzlukla mücadele stratejisi mevcuttur. Bu stratejiye göre yolsuzlukla mücadele; sürdürülebilir bir kalkınma için, ülkedeki tüm kurumları ve kişileri bünyesine almak suretiyle temelinde insan unsurunun olduğu, siyasi irade, yönetsel reformlar, yargı, medya ve kamuoyu desteği ile ombudsman, Sayıştaylar, yolsuzlukla mücadele kurumları gibi çeşitli birimleri, özel sektörü ve uluslararası kuruluşları içeren bir model çerçevesinde ele alınmalıdır. Bu modelin sütunlarından birinin zayıflaması diğerlerinin üzerine daha fazla yük binmesine ve son kertede amaçlanan sürdürülebilir kalkınma, yaşam kalitesi ve hukukun üstünlüğü gibi değerlerde aksamalara neden olmaktadır.⁷⁰ Bu model, bu sayılan unsurların tam bir eşgüdüm içinde çalışabilmesini sağlayacak uygun bir stratejiyle işlerlik kazanacaktır. Bu stratejinin tam anlamıyla uygulanabilmesi; sistemin unsurlarının, kendi görevlerini ifa etmesinin yanında birbirleriyle de eş güdüm içerisinde çalışmasıyla mümkün olacaktır. Bu model yolsuzlukla mücadelede ‘en ideali’ öngörmektedir. Ancak, bu

⁷⁰ Frederick Stapenhurt and Peter Langset, *The Role of the Public Administration in Fighting Corruption*, The World Bank, Washington D.C.: Economic Development Institute, 1997, s. 319.

modelin işlerlik kazanabilmesi ancak ve ancak ‘yolsuzluk hastalığı’na karşı bağışıklık kazanmış ülkelerde, diğer bir ifade ile yaygın yolsuzluk kültürünün belinin kırılabildiği yerlerde, mümkündür. Diğer yolsuzlukla mücadele araçları sürekli olarak bu modele yakınsama amacını gütmektedir. Ancak bu modeli uygulanabilmesi için toplumların belirli bir kamuoyu bilincine ve demokratik yaşam kültürünü haiz olmaları gerekmektedir.



UGS’yi yukarıdaki gibi bir tapınak konseptinde anlatsak; her biri tek başına bir unsur olan “**sütunlar**” tapınağın çatısını ayakta tutmaktadır. Çatının üzerinde bulunan “**toplar**” *yaşam kalitesi*, *hukukun üstünlüğü* ve *sürdürülebilir gelişme*yi temsil etmektedir. Tapınağın kendisi “**kamusal bilinç**” ve “**toplumsal değerler**” temelleri üzerine inşa edilmiştir. Eğer bu temeller güçlüyse üzerlerinde duran “sütunlar” a ilave kuvvet verirler. Öte yandan, kamuoyu duyarsız ya da toplumsal değerler tahrip olmuşsa temeller zayıf olur ve “sütunlar” boş ve etkisiz kalır.

“Sütunlar” birbirlerinden bağımsızdır ve farklı güçlerde olabilirler. Eğer “sütunlar” dan birisi zayıflarsa diğerlerine daha fazla yük biner. Eğer birden fazla “sütün” zayıflarsa, eninde sonunda, geride kalanların taşıdığı ağır yük çatıyı meyllendirir ve “yaşam kalitesi”, “hukukun üstünlüğü” ve “sürdürülebilir gelişme” toplanı yuvarlanıp düşer. Tüm bu görkemli yapı çöker ve sistemde kaos ortaya çıkar.

Ülke den ülkeye farklılıklar gösterse de bir toplumdaki en genel geçer “güvenilirlik sütunları” yukarıdaki şekilde belirtilmiştir. Bu “sütunlar” ın her birinin yolsuzlukla mücadelede ayrı önemi bulunmaktadır. Ayrıca yüksek düzeyde kamusal bilinç ve toplumsal değerlerle desteklenmeyen “sütunlar” ın yapabilecekleri çok fazla bir şey yoktur.

“**Ulusal Güvenilirlik Sistemi**” oluşturmaın en iyi mekanizmalarından birisi “*Ulusal Güvenilirlik Atölye Çalışmaları*”dır. Atölye çalışmaları, konunun öznesinde bulunan her kesimin (sütunların) bir araya gelerek yolsuzluk kavramını tartışması, nedenlerini ve etkilerini ortaya koyması ve sistematik bir süreçte çözüm önerilerini tespit ederek bir “Eylem Planı” hazırlanmasıdır. Bu eylem planında her “sütün” un sorumlulukları belirlenir ve 12-18 aylık bir süre içerisinde reformlar uygulamaya konulur.

Bu yaklaşımın temelleri sanıldığı gibi kapitalist batı ülkelerinde ya da ekonomik destek sağlayan uluslararası kuruluşlarda değil Uganda, Tanzanya gibi az gelişmiş ülkelerde formüle edilmiştir.

71

⁷¹ TEPAV, *Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri*, Ankara: Matsa Basımevi, 2006, s. 87, <http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/yolsuzluk1.pdf> (ErişimTarihi: 28.05.2008).

Temelinde insan unsuru yer alan bu modeldeki sistemin işlerliği ancak ve ancak sistemi oluşturan unsurların ve sütunların tam bir işbirliği içinde çalışması ile mümkün olacaktır. Ancak esas unsur kamusal bilinç ve toplumsal değerler olarak karşımıza çıkmaktadır. Yani “iyi insan, iyi kanun yapacak; iyi kanun iyi bir yönetim sağlayacak; iyi yönetim iyi insanlar yetiştirecek” şeklinde çarkın işlemlerini sağlayacak olan döngünün bir noktadan başlaması gerekecektir.

2.2 YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE CEZALANDIRMA VE CAYDIRMA EKSENİ POLİTİKALAR

Caydırma ve Cezalandırma yolsuzlukla mücadelede önemli bir unsurdur. Ancak bu tek başına yeterli olmamaktadır. Bütüncül bir yaklaşımla ele alınmayan hiçbir strateji başarılı olamayacaktır. Bu çerçevede düşünüldüğü zaman ‘yolsuzlukla mücadele’ de üç temel yaklaşım vardır.⁷²

2.2.1 Özel Yasalar ve Genel Ceza Kanunları (Genel)

Yolsuzlukla mücadelede kullanılacak yöntemlerden ilki; yolsuzluk ile mücadelede genel anlamı sayılabilecek yöntemlerden biri olan; yolsuzlukla mücadele kanunları (özel yasalar ve genel ceza kanunları) ve yolsuzluk ile mücadelede bağımsız birimlerinin olmadığı modeldir.⁷³

2.2.2 Özel Yasalar ve Genel Ceza Kanunları (Çok Kurumlu)

Yolsuzluk ile mücadele ederken uygulanabilecek üç temel modelden ikincisi ise; yolsuzluk ile mücadelede yolsuzlukla mücadele kanunları (özel yasalar ve genel ceza kanunları) ile pek çok kurumun bulunduğu modeldir.

2.3 YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE BAĞIMSIZ KURUMLAR MODELİ

Yolsuzluk ile mücadele ederken uygulanabilecek üç temel modelden sonuncusu ise; yolsuzluk ile mücadelede yolsuzlukla mücadele kanunları (özel yasalar ve genel ceza kanunları) ile tek ve güçlü bir koordinasyon kurumunun bulunduğu modeldir. Dünya çapında amacı yalnızca yolsuzlukla mücadele etmek olan pek çok kurum vardır.

⁷² Quah, 1999, a.g.k., s. 77.

⁷³ Quah, 1999, a.g.k., s. 77.

Bunların ilki Singapur’da kurulmuş, daha sonra da diğer ülkelerde de bu kurumlar gözlenmeye başlamıştır.

2.3.1 Singapur Örneği-Soruşturma Ağırlıklı Model

Çoğu Doğu Asya ülkesi gibi önceleri, Singapur’da da yolsuzluklar düşük maliyetli, yüksek getirili ve cezalandırılma riski düşük bir cürümdür. Singapur’un yolsuzluklarla mücadelesinin başlangıcı 1871 tarihli İngilizlerce düzenlenen ve Singapur’u da içine alan ‘Boğazlar Kolonisi (Straits Settlements)’ dahilinde geçerli olan cezai düzenlemeleridir.⁷⁴ Yolsuzluk Önleme Yasası (Prevention of Corruption Ordinance-POCO), 1937 yılında yürürlüğe girinceye dek başka bir düzenleme yapılmamıştır.⁷⁵

1942–1945 yıllarındaki Japon istilasını nedeni ile yüksek enflasyon karşısında reel ücretleri düşen kamu görevlileri, denetim eksiklikleri ve yasaların uygulanmaması nedeni ile düşük riskli gördükleri yolsuzluklara bulaşmışlardır. Böylece, bir polis yetkilisinin raporunda da yer aldığı gibi rüşvet çoğu kamu kurumunda oldukça yaygın bir hal almıştır. 1950 yılında yayınlanan bu rapor üzerine polis teşkilatı içindeki yolsuzlukla mücadele birimi (Anti Corruption Branch-ACB) yerine yeni alternatifler aranmaya başlanmıştır. Ancak ACB, yetersiz personel sayısı (17) ve yasal boşluklardan kaynaklanan kısıtlı imkânlardan, emniyet teşkilatı içerisindeki iç çekişmelerden ve hizipleşmelerden dolayı başarısız olmuştur.⁷⁶

İlk yıllarında CPIB birçok sorunla karşılaşmıştır. Yolsuzlukla ilgili kanunların yetersizliğinin yanında CPIB memurlarının yetkileri de, sorumluluklarını yerine getirmelerinde yetersiz kalmaktaydı.⁷⁷ Özellikle 400 bin Singapur doları değerindeki afyonun ortadan kaybolmasından üç polis dedektifinin sorumlu tutulması, işin tuzu biberi olmuş, emniyet teşkilatı içerisindeki yaygın yolsuzluklar gün yüzüne çıkmış ve polise duyulan güven sarsılmıştır.⁷⁸ Neticede sorunun çözümü olarak, polislerin yer almadığı bir yolsuzlukla mücadele birimi kurulması

⁷⁴ M. Murat Yaşar, “Yolsuzlukla Mücadelede Hong Kong ve Singapur Örneği”, Süleyman Aydın (der), *Yolsuzluk: Nedenleri, Etkileri, Çözüm Yolları*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2006, s. 660.

⁷⁵ Quah, 1999, a.g.k., s. 82.

⁷⁶ Quah, 1999, a.g.k., s. 83.

⁷⁷ Tan Ah Leak, “The Experience of Singapore in Combating Corruption”, Rick Stapebhurst and Sahr J. Kpundeh (eds), *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*, Washington D.C: The World Bank, 1999, s. 60.

⁷⁸ Leak, a.g.k., s. 59.

öngörölmüş ve 1952 yılında Corrupt Practices Investigation Bureau (CPBI) -Yolsuz Faaliyetler Soruşturma Bürosu- kurulmuştur.⁷⁹

PAP-People Action Party-Halkın Hareketi Partisi, 1959 yılında toplumda yolsuzlukların genel geçer kabul görmesinin engellenmesini ve yolsuzlukların yüksek riskli, düşük kazançlı bir işlem olmasını sağlamak üzere yolsuzlukların kökünü kazıma sözüyle iktidara gelmiştir. PAP, 1960 yılında oldukça kapsamlı bir strateji geliştirmeye çalışmış, bu amaçla POCA'da düzenlemeler yapmış ve CBIP'nin yetki alanını genişleterek onu güçlendirmiştir.⁸⁰

Bu yeni strateji; yolsuzlukları azaltmak için onlara sebep olan nedenleri kontrol altına almak ve yolsuzluk fırsatlarına imkân vermemek şeklinde özetlenebilir.⁸¹ Yolsuzlukları azaltmak için yolsuzluğa neden olan faktörlerin tespit edilip bireyleri yolsuz davranışlar yapmaya teşvik eden veya iten etkenlerin kontrol altına alınması gerekmektedir.

Kendisi zaten fakir bir ülke olan Singapur, memur maaşlarını artırma yerine yolsuzluk üreten mekanizmaları kontrol altına alma, caydırma ve cezalandırmaya ağırlık vermiştir. Bu bağlamda; 1960 yılında yapılan yasal düzenlemelerle POCA'nın görevini ifa ederken karşılaştığı eksiklikler tamamlanmaya çalışılmıştır.⁸² Yapılan düzenlemelerle; 12 bölümden oluşan POCO, 32 bölüme çıkarılmış, yolsuzluklar tanımlanmış, yolsuzluk cezası 10.000 dolara ve/veya 5 yıl hapis cezasına çarptırılmıştır. Rüşvet suçlularını işleyenler, mahkemenin verdiği cezaya ilaveten bu bedeli geri ödeyeceklerdir. Buna ilaveten, ilgili kanunları ihlal ettiğinden şüphelenilen kişiler hakkında CBIP görevlilerine tutuklama ve arama, başsavcıya da gerektiğinde CPIB'in şefine ve üst düzey yetkililerine banka hesabı ve mal varlığı araştırma izni verme yetkisi verilmiştir. Ayrıca CBIP görevlileri gerek görürse kamu görevlilerinin ve bunların ailelerinin banka hesaplarını da inceleyebilmektedir. Bunlara ilaveten, PAP hükümeti, gerek duyduğunda yasal düzenlemeler yapmaktan

⁷⁹ <http://www.cpib.gov.sg/> <http://app.cpib.gov.sg/newcpib/user/default.aspx?pgID=125> (Erişim Tarihi: 25.05.2008).

⁸⁰ John T. Quah, "Singapore's Experience in Curbing Corruption", Arnold J. Heidenheimer; Michael Johnston and Victor T. Le Vine (eds), *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick: Transaction Publishers, 1989, s. 843.

⁸¹ Quah, 1999, a.g.k., s. 83.

⁸² Leak, a.g.k., s. 60.

çekinmemiş; öngörülmedik durumların ortaya çıkmasıyla birlikte yasal düzenlemeler yapmıştır.⁸³

CPIB'in, POCA yasasının uyarınca yapılan görev tanımının içinde üç başlık vardır. Bunlardan ilki; kamu ve özel sektörde olduğu öne sürülen yolsuzluk iddialarını kabul etmek ve bu konuda gerekli soruşturma işlemlerini yürütmektir. İkincisi; cereyan etmiş yolsuzluk cürümleri ile alakalı olarak soruşturma yapmaktır. Üçüncüsü ise; kamu sektöründe bu hizmetlerin verilmesi sırasında yolsuzlukların boy gösterebileceği zayıf alanları tespit etmek ve bunların daha ortaya çıkmadan oluşmasını engellemektir.

CPIB, Başbakanlık binasında faaliyet göstermektedir. Bu da, hükümetin desteğini arkasına tam olarak aldığı bir göstergesi olarak kabul edilmektedir. Yolsuzluk yapan yüksek dereceli kamu görevlilerinin hakkından gelebilmesini de diğer bir gösterge olarak kabul edebiliriz.⁸⁴ CPIB'in bu az sayıdaki personeli ile bu denli başarılı olmasının sebepleri arasında gerektiğinde her türlü kamu görevlisini, işlemlerinde istihdam edebilmesi de bulunmaktadır.⁸⁵

Kurumun başkanının Başbakan'a rapor vermek durumunda olması CPIB'nin bağımsızlığına ve işlevselliğine hanel getirmektedir. Ayrıca kurumun kendisini denetleyebilecek mekanizmalarının bulunmayışı, kendisinin de hesap verebilir olmaması, dönemin hükümetinden bağımsız olmaması gibi nedenlerle yarı otoriter Singapur hükümetinin bir uzantısı olduğu iddialarının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu durum, Singapurlu bir yetkilinin bir Türk yetkiliyle yaptığı görüşmede de tekrar teyit edilmiştir.⁸⁶

Yolsuzlukla mücadele eden komitelerin değerlendirilmesinde kurumun, aktivitelerinin ve uygulamalarının saydam olması, kurumun hesap verebilir olması hususunda gözlem komitelerinin yadsınamaz bir değeri olduğu ve bu gözlem komitesinin varlığının çok önemli olduğu düşünülmektedir. Ancak, şu da bir hakikattir ki; CPIB'nin kurulmasından sonra her geçen yıl kamu idaresinde yolsuzluklar belirgin bir şekilde azalmıştır. CPIB; her ne kadar kökünü tamamen

⁸³ Jon T Quah, "Controlling Corruption in City-States: A Comparative Study of Hong Kong and Singapore", *Crime, Law and Social Change*, Vol. 22, s. 395-396. Aktaran Quah, 1999, a.g.k., 84.

⁸⁴ Örnekler için bakınız Leak, a.g.k., s. 64-65.

⁸⁵ Quah, 1999, a.g.k., 84.

⁸⁶ Dr. Murat Yaşar (Emniyet Amiri)

kazıyama da yolsuzluğu bir yaşam biçimi olmaktan çıkarmış ve sadece hayatta kendisiyle karşılaşılabilir olgulardan bir tanesi haline sokmuştur. Diğer bir ifade ile yolsuzluk Singapur’da mevcuttur, ancak Singapur halkı artık yozlaşmış, bozulmuş bir toplum değildir.⁸⁷

Singapur örneği, çok da demokratik olmayan bir işleyiş içerisinde bile hükümetlerin gerekli desteği sağlamasıyla yolsuzluklara karşı geniş çaplı bir mücadeleye girişilebileceğinin kanıtıdır. Ancak bu kurum, kendisinin de hesap verebilir olmaması, yani gözlem komitelerinin bulunmaması nedeniyle, uygulamalarına meşruiyet zemini kazandırmakta güçlük çekmiştir.⁸⁸

Singapur’da yasalar oldukça etkindir ve eğitim düzeyi yüksek kamuoyu, sahip olduğu duyarlılık sayesinde şahit oldukları veya karşılaştıkları yolsuzluk olaylarını hızlı bir şekilde ihbar edebilmektedir. Bu şikâyetler hızlıca ele alınmakta ve bunlara soruşturmalar başlatılmaktadır. Ülkede uygulanan geniş çaplı yolsuzluk karşıtı ortam, kültürüne de sirayet etmiştir. Ayrıca yüksek memur maaşları da buna hizmet etmiştir. Başarılı operasyonlara imza atan CPIB’ye ise halkın güveni oldukça yüksektir. Bu desteği arkasına alan kurumun daha başarılı olması da mukadderdir.⁸⁹

Dünyada hiçbir ülke yozlaşma ve yolsuzluklardan arî olamaz ama bunun çok düşük seviyelere düşürülmesi mümkündür. Singapur CPIB de bu başarısıyla; yolsuzlukla mücadelede kararlı bir siyasi yapıyı tam olarak arkasına alan bir kurumun, etkili yasal düzenlemeler ve halk desteği sayesinde, yürüttüğü başarılı operasyonları ve faaliyetleri ile bir ülkeyi dünyanın en temiz ülkeleri arasına sokabileceğini göstermiştir.⁹⁰ Singapur, İskandinav ülkelerinin ardından dünyanın dördüncü ve bunduğu coğrafyanın ise en temiz ülkesidir.⁹¹

⁸⁷ John R. Heilbrunn, *Anti-Corruption Commissions Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?*, Washington D.C: World Bank Institute, 2004, s. 7.

siteresourceworldbank.org/WBI/Resources/wbi37234Heilbrunn.pdf (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

⁸⁸ John R. Heilbrunn, a.g.k., s. 8.

⁸⁹ Muhammed Ali, “Eradicating Corruption- The Singapore Experience”, *Presentation Paper for The Seminar on International Experiences on Good Governance and Fighting Corruption, February 17, 2000*, Bangkok: Corrupt Practices Investigation Bureau.

www.info.tdri.or.th/reports/unpublished/os_paper/ali.pdf (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

⁹⁰ Leak, a.g.k., s. 65-66. Ayrıca bakınız Ali, a.g.k.

⁹¹ CPI, 2007, www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007 (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

2.3.2 Avustralya New South Wales-ICAC Örneği

Yolsuzlukla Mücadele Bağımsız Komisyonu (The Independent Commission Against Corruption – ICAC) 1988 yılında, Avustralya NSW eyaletinde halkta kamu sektörüne karşı oluşan ahlaki kaygıyı azaltmak amacıyla kurulmuştur.⁹² Kamu sektörü içinde, dürüstlüğün ve hesap verebilirliğin sağlanmasını temin etmek için, yolsuzlukları araştırmak ve en aza indirmek amacıyla, özel bir statü ile (Standing Royal Commission) kurulmuştur ve genel kolluk gücünden farklıdır. Kurumun başkanı meclise karşı sorumlu olup vali tarafından atanmakta ve her sene yıllık faaliyet raporunu meclise sunmaktadır.

Kurum, kurulduktan hemen sonra (Hong Kong'daki gibi) ses getiren işlere imza atmıştır. Bunların başında bakanlardan, emniyet genel müdürüne varan bir çerçevede pek çok ünlü kişinin mahkûm olmasını sağlamıştır.⁹³

NSW-ICAC 'ın ana gayesi kamu sektöründeki yolsuzlukları soruşturmak ve bu konuda araştırmalar yapıp yolsuzluk fırsatlarının önüne geçmektir. Ayrıca kamu görevlilerini ve halkı; yolsuzlukların kamu yönetimi ve halk üzerindeki yıkıcı etkisi üzerine bilinçlendirmektir.

NSW-ICAC bu bağlamda; kamu sektöründe ciddi ve sistematik yolsuzluk ile yolsuzluğa açık olan alanları hedeflemekte; yargı, disiplin ve engelleyici girişimlerin değerlendirilmesi amacıyla diğer kişi ve kuruluşlar için bilgi ve ilgili konuları düzenlemekte; yolsuzluğun tekrarını önlemek amacıyla sistemli değişiklikler önermektedir. Ayrıca kurum, meclisten gelen çeşitli soruşturma ve araştırma isteklerini de cevaplamak durumundadır.

NSW-ICAC, kamu sektöründeki kuruluşlara tavsiyelerde bulunmakta, rehberlik ve bilgi sağlamakta, tüm kamu kuruluşlarına yolsuzluğu asgari seviyeye indirmeye yardımcı olmak hususunda destekte bulunmaktadır. Bunun yanında; kovuşturmaları ve topluma yapılan açıklamalarıyla yolsuzlukta caydırıcı bir unsur olmayı amaçlamaktadır. Kamu kuruluşları ve bireylerin yolsuzluğa karşı tavır

⁹² Deirdre Cooper and Alexandra Mills, “Learning from Experience: The NSW ICAC project to review investigations to support knowledge-based prevention policy”, *European Anti-Corruption Agencies: Protecting The Community's Financial Interest in a Knowledge-Based, Innovative and Integrated Manner, 17-19 May 2006*, Lisbon: ISCTE, s. 3, http://aca2006.cie.s.iscte.pt/anti_corruption/pdf/deirdre_cooper_and_alexandra_mill_s.pdf (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

⁹³ Cooper ve Mills, a.g.k., s. 6.

almalarını özendirici ahlaki bir ortamın yaratılmasını teşvik etmek amacıyla çalışmalar yürütmektedir.

NSW-ICAC, kendisine intikal eden yolsuzluk bildirimlerinden sadece; kamu görevlisi ya da kuruluşunun karıştığı veya etkilendiği; görevlinin kamu hizmetinde sahtecilik ya da kayırmacılık anlamına gelen ve cezai ya da disipline ilişkin bir suç ya da görevden almaya zemin oluşturacak kadar ciddi olan, yolsuzluk konularında girişimde bulunmaktadır.

1988 Yolsuzlukla Mücadele Bağımsız Komisyonu Yasası; ‘yolsuzluk davranışı’, ‘kamu kurumu’ ve ‘kamu görevlisinin’ ayrıntılı tanımını vermektedir. Bu çerçevede; Kamu sektörü kuruluşları; eyalet bakanlıklarını, resmi kuruluşları, eyalet okulları ve üniversitelerini, eyalet hastanelerini, bölge sağlık servislerini ve belediyeleri kapsamaktadır.

NSW’de, NSW sulh yargıçları, yargıçlar, belediye encümen üyeleri ve politikacıların yanında, parlamento, bakanlıklar ve bağlı kuruluşları, yasal kurumlar ve belediyelerde çalışanların tümü kamu görevlisidir. Bu çerçevede, yolsuzluklara karşı mücadelede herhangi bir ayırım gözetilmeksizin tüm kamu çalışanlarına aynı muamele yapılmaktadır. ICAC, kamu görevlilerini, bireyleri yargılayamaz, ancak bireylerin cezayı gerektiren suçlar için yargılanmalarının değerlendirilmesi yönünde savcılığa tavsiyelerde bulunmaktadır.⁹⁴

2.3.2.1 ICAC’ın Soruşturmaları

ICAC, NSW’de, kamu sektöründeki yolsuzluğu içeren her türlü konuda kovuşturma yapma yetkisine sahiptir. ICAC halktan ve kamu görevlilerinden gelen şikâyetler ile kamu kuruluşlarının üst düzey görevlilerince yapılan bildirimleri kabul eder ve inceler. Çok geniş kovuşturma yetkileri bulunan ICAC, yolsuzlukla ilgili kanıt toplamak için özel ya da topluma açık oturumlar düzenleyebilmektedir. Bunun yanında, ICAC, kamu sektörünün karıştığı yolsuzluk olayları dışında özel sektörün çalışmalarını ya da suç oluşturan faaliyetleri kovuşturamaz. Ancak gelen ihbarları genel kolluğa iletir.⁹⁵

⁹⁴ NSW-ICAC, “Yolsuzluğun ICAC’a Bildirimi”, www.ICAC.nsw.gov.au/files/pdf/Reporting_to_ICAC_TUR.pdf (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

⁹⁵ NSW-ICAC, “What is the ICAC?”, <http://www.ICAC.nsw.gov.au/index.cfm?objectid=D6F452F7-966A-4483-856CECB41203A0C7> (Erişim Tarihi: 27.05.2008).

ICAC yasası ICAC’a bina ve eklentilerine girmeyi, gerekli belgelere el koymayı, iletişim cihazlarını dinlemeyi, gerektiğinde tüm kamu kurumlarından belge ve bilgi istemeyi, gerekli insan kaynağını temin etmeyi mümkün kılmaktadır. Ayrıca, ICAC, kamuoyu araştırmaları yapmakta ve şahitleri yeminli olarak sorguya çekebilmektedir.

2.3.2.2 Önleme Birimi

Önleme biriminde yapılan soruşturmaların ve gelen ihbarların değerlendirilmesi sonunda yolsuzluğa meyilli alanlar tespit edilmektedir. Ayrıca yasalardaki ve diğer mevzuattaki boşluklar tespit edilmekte, idarenin işleyişi ile alakalı olarak yolsuzluğa meyilli alanlarda tavsiyelerde bulunmaktadır. Kamu kurumlarına, özel olmak kaydıyla, yolsuzluk önleme ile alakalı süreç ve politikaların yönetilmesinde, analizlere dayanan çalışmalar sunulmakta, iyi uygulama örnekleri yayınlanmakta ve çalışma kâğıtları hazırlanmaktadır.

2.3.2.3 Denetim Birimleri

NSW-ICAC’ın operasyon ve faaliyetlerini denetleyen gözlem mekanizmaları da mevcuttur. Bunlardan biri operasyon gözlem komitesidir. Bu komite; kurum başkanı ve başkan yardımcıları, meclis üyeleri, polis şefleri, savcılar ve vali tarafından atanan diğer üyelerden oluşur. Bu komisyonun görevi, kurumun üzerinde egemenlik sağlamaktan ziyade kurumun soruşturulmasına gerek duymadığı hususlarda soruşturmanın yapılıp yapılmayacağına karar vermek ve yapılacaksa kurumu bu yönde harekete geçirmektir.⁹⁶ Diğer bir ifade ile, hiçbir ihbarın sümen altı edilmesine göz yumulmamaktadır.

Diğer bir unsur da müfettişlik (The Inspector) sistemidir. Komisyonun işlemlerini denetleyen bir müfettiş bulunmaktadır. Müfettiş kurumun yetkilerinin kötüye kullanımını önlemek amacıyla, uygunsuz ve yanlış davranışları önlemek ve kuruma gelen ihbarların zamanında işleme konup konmadığı hususunda kurumun iç işleyişini denetlemektedir.

⁹⁶ Jerrold Cripps, “Speech to Transparency International Australia ICAC”, *Trends and Challenges*, 3 November 2005, Sydney: Transparency International. www.transparency.org.au/documents/2005_AGM_speech_Jerrold_Cripp.pdf (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

Çeşitli ülkelerdeki yolsuzlukla mücadele deneyimlerinden bazı dersler çıkartmak mümkündür. Yolsuzluk probleminin çözümüne katkıda bulunmak için sorunu çözmeye uğraşmaktan ziyade bunun asıl sebebini aramak gerekir.⁹⁷ Aksi takdirde, yapılan çalışmalar vakit israfından başka bir şey değildir. Hiçbir yolsuzluk soruşturması ülkeyi yönetenlerin politik amaçlarına hizmet etmemelidir. Buna göre “yolsuzluk kısır döngüsünün kırılmasının ilk şartı kararlı siyasi iradedir” denilebilir.

Ayrıca bu hususta mücadele eden birimlerin de temiz kalmaları şarttır. Aksi takdirde, kendisi yolsuzlukların kaynağı olan bir birime yeteri kadar ihbar gelmesi mümkün değildir. Adalet, kurumlara ve devlete olan güven temelinden sarsılmaması için soruşturma sürecinde adalet sağlanmalı, küçük ve büyük demeden tüm yolsuzlukların üzerine gidilebilmelidir. Diğer bir husus ise yolsuzluklara meyilli olabilecek (gümrük, vergi, lisanslar) alanlardaki riskler belirlenmeli düzenlenmemiş takdir haklarının kullanımı olabildiğince saydamlık ve hesap verebilirlik temelleri üzerine oturtturulmalıdır. Çalışanların durumları imkânlar ölçüsünde iyileştirilmelidir.⁹⁸ İncelenen ülke uygulamalarından; bir ülkede yolsuzlukla mücadele hususunda, başını siyasi irade ve halkın çektiği, tüm kurumlarla işbirliğine önem verilerek ele alınacak geniş çaplı bir strateji izlenmeksizin bu zorlu mücadelede başarılı olunamayacağı anlaşılmaktadır. Hong Kong-ICAC örneği ise bu çalışmanın önemli bir unsuruna esas teşkil ettiği için sonraki bölümde ayrıca ele alınacaktır.

⁹⁷ Daniel Kaufman, “Anti corruption Strategies: Strating Afresh ? Unconventional Lessons from Comperative Analysis”, Rick Staphenurst and Sahr J. Kpundeh (eds), *Curbing Corruption: Towards Model for Building National Integrity*, Washington D.C: EDI Development Studies, 1999, s. 35.

⁹⁸ Quah, 1999, a.g.k., s. 85.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE BAĞIMSIZ KURULLAR MODELİ: HONG KONG UYGULAMASI

Yolsuzlukla mücadele amacıyla yürütülen politikalarda ülkeler kendi gerçeklerini göz önünde bulundurmak suretiyle çeşitli modeller geliştirmektedir. Bu bölümde de kendine has üslubu ile toplumu yolsuzlukla mücadelede taraftar olarak kazanmayı başarmış ve Türkiye’ ye de örnek olarak sunulabilecek olan Hong Kong-ICAC örneği detaylıca ele alınacaktır.

3.1 HONG KONG: ICAC ÖNCESİ DURUM

1841 de İngilizler Hong Kong’u⁹⁹ işgal ettiklerinde bugünkü rüşvet diye tanımlanan olgu tüm bürokrasiye sistematik olarak sirayet etmiştir.¹⁰⁰ Skidmore’un aktardığına göre polis teşkilatı tam anlamıyla rüşvet mekanizmasının işletildiği bir ticarethaneye dönmüştür.¹⁰¹ İngiliz sömürge idaresinin ilk yıllarında Common Law (Genel Kanun) kamu hizmetlilerinin yolsuzluk suçlarına ilişkin düzenlemeler içeren tek düzenlemedir ve buna göre rüşvet bir ‘cürüm’ olarak kabul edilmiştir.¹⁰² Hong Kong’da yolsuzluğa karşı ilk yerel yasal düzenleme, 1898 yılında yürürlüğe konan Cürüm Cezalandırma Yasası’dır (Misdemeanors Punishment Ordinance-MPO). Ancak Quah’a göre 1948 yılında çıkarılan Yolsuzluğu Önleme Yasasına kadar bu düzenlemelerin işe yaradığını söylemek mümkün değildir.¹⁰³

Yolsuzluğu kontrol altına alma adına yapılan ikinci yerel düzenleme 1948’deki Yolsuzluğu Önleme Yasası’dır (Prevention of Corruption Ordinance-POCO). Bu yasa soruşturma ve mahkemeye çıkarma faaliyetlerini daha etkin yürütmek için Hong Kong Polis teşkilatı içerisinde bir yolsuzlukla mücadele

⁹⁹ Genel bilgi için bakınız, “Hong Kong Ülke Raporu”, www.immib.org.tr/duyurular/rapor_HONG_%20KONG_uLKE_RAPORU.doc (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

¹⁰⁰ Palmier, a.g.k., s. 123. Aktaran Quah, 1999, a.g.k., s. 84.

¹⁰¹ Max J. Skidmore, “Promise and Peril in Combating Corruption: Hong Kong’s ICAC”, *Annals, Appss*, 547, September, 1996, Robert Williams and Alan Doig (eds), *Controlling Corruption*, Cheltenham, UK: An Elgar Reference Collection, 2000, s. 327.

¹⁰² Yaşar, 2006, a.g.k., s. 654.

¹⁰³ Quah, 1999, a.g.k., s. 84.

biriminin kurulmasını öngörüyordu.¹⁰⁴ “Cürüm Cezalandırma Yasası”ndan farkı ise, bürokratlardan, kanun koyucuya, memurlardan özel sektör çalışanlarına kadar uzanan birçok görevliyi yolsuzlukla itham edebilme yetkisini tanınmasıdır.¹⁰⁵ Bu yasa Cürüm Cezalandırma Yasasına nazaran -5 yıla kadar hapis, 10.000 Hong Kong Doları ceza ve aldığı rüşvet miktarı paraya el konulması gibi- daha ağır cezalar içeriyordu. Bu yeni düzenlemeye ilişkin önemli bir nokta da devlet dairelerindeki memurların ofisteki yolsuzluğu ile bürokratlar ve özel sektör çalışanları arasındaki yolsuz muamelelerin birbirinden farklı olarak ele alınmasıdır.¹⁰⁶

İkinci Dünya savaşının ardından Güney Doğu Asya’nın ortasında jeopolitik konumunun önemi ve sahip olduğu ucuz iş gücü potansiyeli nedeni ile hem Asyalı hem de batılı zenginlerin üretim üssü olarak kullanmaya başladığı Hong Kong, ‘Doğu’nun İnci’si’ lakabını kazanmıştır. Bu ekonomik gelişme, yatırımcıları, ağır işleyen bürokratik işleri kısa yoldan, hızlıca halletmenin yollarını aramaya sevk etmiştir.¹⁰⁷ Rüşvet ise bu sorunun çözümünde en etkili yol olarak görülmüştür. Öyle ki; en basit işlerde dahi rüşvetsiz iş görülemez olmuştur. Örneğin;

- İtfaiyeciler yangını söndürmek için ‘su parası’
- Ambulans şoförü hastayı taşımak için ‘çay parası’
- Hastanede hasta bakıcıları bir bardak su için dahi ‘bahşiş’ talep ediyorlardı.

Hatta halk arasında kamudaki en basit işlerin dahi çözülmesi için doğru adama, doğru miktarda rüşvetin verilmesi gerektiğine dair bir kanı vardı. ‘Çay parası’ vermeden ehliyet sınavından geçmek dahi mümkün değildi.

Tabii rüşvetin tüm kamu hizmetlerine bu kadar yaygın olduğu bir durumda polis teşkilatının da bundan müstesna olması mümkün değildir. Öyle ki kanun

¹⁰⁴ “ICAC Factsheet”, <http://www.gov.hk/en/about/abouthk/factsheets/ICAC> (Erişim Tarihi: 25.05.2008).

¹⁰⁵ Hsin-Chi Kuan, “Anti-Corruption Legislation in Hong Kong: A History”, Rance P.L. Lee (ed), *Corruption and Its Control in Hong Kong*, Hong Kong: The Chinese University Press, 1981, s. 20, 23. Aktaran Quah, 1999, a.g.k., 84.

¹⁰⁶ Yaşar, 2006, a.g.k., 654.

¹⁰⁷ Timothy HM Tong, “Building a Public Sector Integrity System for Effective Governance: the Hong Kong Experience”, *Australian Public Sector Anti-Corruption Conference 2007, Oct 23-26, 2007*, Sydney, Australia: APSAC, s. 3. www.apsacc.com.au/papers07/day2_25oct07/OpeningPlenary/HongKongExperience_TimTongHing-ming.pdf (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

düzeninin uygulanmasında en önemli yere sahip olan bu kurum, rüşvetle içi içe bir hal almış ve kurum içinde sistematik bir rüşvet çarkı işler hale gelmiştir.¹⁰⁸

Hong Kong Polis Teşkilatı'ndan bazıları 1960'lı yıllardaki teşkilatın durumunu şöyle tanımlıyordu: 'Bazıları otobüse binmiş, diğerleri yanında, çok azı da önünde duruyordu.'. Diğer bir deyişle, 'Get on the bus' ya sistemin çarkları arasında yerini al, 'run alongside the bus' ya da uzak dur hiçbir şey yapma, müdahale etme, sesini çıkarma ve bize göz yum, ya da 'never stand of the bus', bizi engellemeye kalkışma, eğer sistemimize karışırsan, tekerleğe çomak sokmaya çalışırsan otobüs seni ezer ve bundan zararlı çıkan sen olursun.¹⁰⁹ Özellikle kıdemli polislerin, bu durumun devam etmemesi için herhangi bir çalışmaya girmedikleri veya bu konuda yetersiz kaldıkları söylenmektedir.¹¹⁰

Bu ortamda, yolsuzlukla mücadele birimi, 1968 yılında hali hazırdaki yasaları gözden geçirmiş ve bunun neticesinde 1971'de Rüşveti Engelleme Yasası (Prevention of Bribery Ordinance-POBO) yürürlüğe konmuştur. Bu yasanın hazırlanma safhasında Singapur'daki yolsuzluk araştırma bürosunda yapılan araştırmalardan da faydalanılmıştır. Özellikle bu birimin polis teşkilatından bağımsız olarak çalışması dikkat çeken unsurlardandır.¹¹¹ Yolsuzlukla mücadele biriminin personel sayısı arttırılmış ve bu birimin adı Yolsuzlukla Mücadele Bürosu (Anti-Corruption Office-ACO) olarak değiştirilmiştir. Bu yeni düzenleme, kayda değer 3 önemli yenilik getirmektedir.¹¹²Yapılan bu düzenleme ile

a. Hükümete, kendi maaşıyla orantısız olan yüksek hayat standardının ve mevcut mal varlığının kaynağını izah edemediği takdirde bürokratları yolsuzlukla suçlama yetkisi veriliyordu.

¹⁰⁸ Tong, 2007, a.g.k., s. 4. Ayrıca bakınız Klitgaard, 1988, a.g.k., s. 98, 100.

¹⁰⁹ Susan-Rose Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, New York: Cambridge University Pres, 1999, s. 159.

¹¹⁰ Bertrand de Speville, "The Corruption Battle in Hong Kong", *21st Century Trust and Transparency International, "Corruption and Its Victims", 10-18 July 1998*, Cambridge: Queen's College, www.21stcenturytrust.org/hongkong.doc (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

¹¹¹ Jeremiah K.H. Wong, "The ICAC and Its Anti-corruption Measures", Rance P.L. Lee (ed), *Corruption and Its Control in Hong Kong*, Hong Kong: The Chinese University Pres, 1981, s. 47. Aktaran Quah, a.g.k., s. 84.

¹¹² Hsin-Chi Kuan, "Anti-Corruption Legislation in Hong Kong: A History," Rance P.L. Lee (ed), *Corruption and Its Control in Hong Kong*, Hong Kong: The Chinese University Pres, 1981, s. 81. Aktaran Murat Yaşar, 2006, a.g.k., 656.

b. Soruşturma yetkileri genişletilmektedir; zira başsavcı banka hesaplarını, özel kasaları, döküman ve belgeleri inceleyebilecektir. Ayrıca, bilgi edinmek için herhangi bir zanlıyı veya diğer bir şahsı sorgulama, herhangi bir binaya girme ve arama yapma yetkisine sahipti.

c. Ağır cezalar getiriliyordu. Bunlar; genel olarak, maksimum ceza olan elli bin Hong Kong doları ve üç yıl hapis, veya yüz bin Hong Kong doları ve yedi yıl hapis idi. Eğer vaka organize suç ve suç ortaklığını kapsıyorsa hapis müddeti on yıla kadar çıkıyordu.

1971 tarihli yasa ile ortaya konan düzenlemeler ile polis teşkilatı içindeki yolsuzlukla mücadele bürosuna kendini ispat etmesi için üç yıllık bir zaman dilimi tanınmıştır. Yasanın çıkmasının ardından bir sene içinde 295 polis hakkında işlem yapılmış ve bunlar işten çıkartılmıştır.¹¹³ Bu bir süre daha durumu idare etmiştir. Ancak, Hong Kong polis teşkilatından emekli olduğunda 4,3 milyon Hong Kong Doları (600 bin amerikan doları) mal varlığına sahip olan yolsuzluk zanlısı polis şefinin, P.F.Godber'in, havaalanından polis kontrol noktasını kullanarak İngiltere'ye kaçması, kamuoyunda büyük infial uyandırmış ve bu nedenle, başını üniversite öğrencilerinin çektiği¹¹⁴ büyük çaplı protesto gösterileri düzenlenmiştir.¹¹⁵ Yolsuzlukla Mücadele Ofisi'nin etkinliğini halk ve politikacılar nezdinde tartışmaya açmış¹¹⁶ olan bu olay Yolsuzlukla Mücadele Bürosunun itibarını sıfıra indirmiştir. Godber, 20 yıllık maaşının 6 katını aşan miktardaki malvarlığı ile açıklama yapmaya davet edilmiş ve bunun üzerine İngiltere'ye kaçmıştır.¹¹⁷ Skidmore'a göre Godber'in İngiltere'ye kaçmasının nedeni; o zaman İngiltere'de açıklanamayan mal varlığının suç olarak tanımlanmamasıdır.¹¹⁸

Bunun üzerine ülkedeki yasal düzenlemelerin ve Godber'in ülkeden çıkmasına göz yuman sistemin aksaklıklarının incelenmesi için bir komisyon kuruldu. Valiye sunulan komisyon raporuna göre; yolsuzluk ile mücadele, halkın nazarında bu konuda kötü bir üne sahip olan polis teşkilatının dışında örgütlenmiş,

¹¹³ Klitgaard Robert, *Controlling Corruption*, Berkeley: University of Berkeley, 1988, s. 105.

¹¹⁴ ICAC, a.g.k., Hong Kong Special Administration Region: ICAC, 2005, s. 8.

¹¹⁵ www.ICAC.org.hk/ICAC/book/ann.pdf (Erişim Tarihi: 29.05.2008).

¹¹⁶ http://en.wikipedia.org/wiki/Peter_Fitzroy_Godber (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

¹¹⁷ Kuan, a.g.k., s. 39. Aktaran Quah, 1999, a.g.k., s. 84.

¹¹⁸ Klitgaard, 1988, a.g.k., s. 104-105.

¹¹⁹ Skidmore, 1996, a.g.k., s. 121.

temiz ve bağımsız bir birim tarafından yürütülmelidir.¹¹⁹Çünkü bu çalışma, 1961 yılında yapılan buna benzer bir çalışmayı teyit eder niteliktedir.

1961 tarihli Yolsuzlukla Mücadele Danışma Heyeti'nin polis teşkilatı içindeki yolsuzluk mücadele birimine ilişkin bu raporla ;¹²⁰

a. Halkın teşkilata olan bakış açısının oldukça kötü olduğunu ve vatandaşların gözünde zaten kendisi baştan aşağı yolsuzluk içinde olan bu kurumun saygınlığının kalmadığı,

b. Polis teşkilatının diğer birimlerine geçen personelin bu iş için öğrenmiş olduğu çeşitli bilgileri daha sonra şantaj amaçlı kullandıkları,

c Bu birimde çalışan görevlilerin, kendi çalışma arkadaşlarıyla alakalı olan soruşturma ve incelemelerinde çeşitli bilgileri sümen altı etme ihtimali bulunduğu tespit edilmiştir.

Artık Hong Kong'lu yetkililer; yolsuzlukla mücadelede çok daha radikal kararlar alınması gerektiğine inanmışlar ve bu doğrultuda çalışmalara girişmişlerdir.

3.2 ICAC'IN KURULUŞU

Hong Kong Valisi MacLehose yasama heyetine sunduğu raporda;

Bence bu durumda bütün zamanını bu kötülüğü yok etmeye vakfedebilecek, yüksek rütbe ve seviyedeki insanlar tarafından yönetilen bir teşkilat gerekir. Daha önemlisi, halkın güvenini kazanma mevzu bahistir. Polis teşkilatı da dâhil olmak üzere hükümete bağlı müesseselerden ayrı bir birime halk daha çok güvenecektir. demiştir.

Çıkarılan ICAC Yolsuzlukla Mücadele Bağımsız Komisyonu yasası ile birlikte bu düşünce de ete kemiğe bürünmüş oldu.¹²¹

15 Şubat 1974 tarihinde çıkarılan ICAC yasasına göre bu kurumun iki görevi vardır: Birincisi, yolsuzluğun kökünü kazımak, ikincisi ise halkın hükümete olan

¹¹⁹ Quah, 1999, a.g.k., s. 85. Ayrıca, Bertrand De Speville, *Hong Kong: Policy Initiatives Against Corruption*, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 1997, s. 21. Aktaran etd.unisa.ac.za/ETD-db/theses/available/etd-08262005-141218/unrestricted/04chapter4.pdf (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

¹²⁰“Sixth report Advisory Commission on Corruption 1961 Hong Kong December 29”, s. 46. Aktaran Klitgaard, 1988, a.g.k., s. 104.

¹²¹ Corruption Research Center, *Independent anti corruption agencies: Basic Trends and Implementation in International practice*, Budapest: Constitutional & Legal Policy Institute, 2000, s. 8.

güvenini yeniden tesis etmektir.¹²² Bu kurum teşkilat yapısı, personel açısından ve finansal açıdan özerktir. 1974’de ICAC bünyesinde Yolsuzlukla Mücadele Bürosundan 181 polis, 44 sivil memur ve yeni işe alınmış 144 personelden müteşekkil toplam 369 çalışan vardı.¹²³ Ayrıca ICAC personeli özel olarak seçilmiş ve mümkün mertebe daha önce memuriyet yapmamış gençler arasından istihdam edilmeye çalışılmıştır. İlk yıllarda bu gençler arasından dahi pek azı kurum için uygun bulunmuştur.¹²⁴ 2008 yılı başı itibarıyla toplam çalışan sayısı 1373’e ulaşmıştır¹²⁵

1974 yılındaki ICAC yasası ve 1971’deki Rüşveti Engelleme Yasası (Prevention of Bribery Ordinance-POBO) ICAC’ın yolsuzlukla mücadele hususundaki yetkilerini düzenleyen temel yasalardır. ICAC yasası, ICAC’ı tesis etmekte, ICAC yetkilisinin görevlerini tanımlamakta, soruşturma çalışmalarının ölçütlerini ortaya koymakta, şüphelilere ve suçlamaya konu olan mala dair muameleleri belirlemektedir. ICAC’a herhangi bir kolluk birimi için elzem olan tutuklama, gözaltına alma ve kefalet kabul etme yetkisi, bu yetkilere paralel olarak arama, el koyma yetkisi ve ayrıca devlet memurunun yetkisini kötüye kullanarak şantajda ve yolsuzluk kapsamındaki davranışlarda bulunduğu iddialarını soruşturma yetkisi vermektedir.¹²⁶

Ayrıca Rüşvet Engelleme Yasası, bürokratlar, kamu personeli ve özel sektör çalışanlarına yönelik rüşvet suçlamalarını net olarak tanımlar; rüşveti alan tarafın farklı şekillerde gizlenmiş mallarını ve alım-satımlarını tespit etmek için soruşturmada ICAC’ı yetkilendirmektedir. Bu yetkiler şunlardır:¹²⁷

a. Banka hesaplarının araştırılması;

b. İş belgeleri ve özel belgelere el konulup incelenmesi;

¹²² Jeremiah K.H. Wong, “The ICAC and Its Anti-corruption Measures”, Rance P.L. Lee (ed), *Corruption and Its Control in Hong Kong*, Hong Kong: The Chinese University Press, 1981, s. 45. Aktaran Quah, 1999, s. 85.

¹²³ Henry Lethbridge, *Hard graft in Hong Kong :Scandal, corruption, the ICAC*, New York: Oxford University Press, 1985. Aktaran Murat Yaşar, 2006, a.g.k., 657.

¹²⁴ Corruption Research Center, a.g.k., s. 9.

¹²⁵ ICAC, “Faaliyet Raporu 2007”, www.budget.gov.hk/2008/eng/pdf/head072.pdf (Erişim Tarihi: 25.05.2008).

¹²⁶ Bertrand De Speville, *Hong Kong Policy Initiaves Against Corruption*, Paris: OECD Publications, 1997, s. 28. Aktaran Kamuran Ballı, “ Yolsuzlukla Mücadeleyle Görevli Bağımsız (Özerk) Kamu Kuruluşları ve Hong Kong ICAC Örneği”, *Amme İdaresi Dergisi*, 37/2 Haziran, 2004, s. 62.

¹²⁷ Yaşar, 2006, a.g.k., s.658.

c. Şüpheliden gelir, gider ve mal beyanı talep etme.

Bu, ICAC'a firarı engellemek için seyahat belgelerine el koyma yetkisi, mahkemelerin takibatından kurtulmak amacıyla para aklama teşebbüsüne karşı, elden mal çıkarmadan men etme yetkisi ve ayrıca soruşturmanın gizliliğini koruma yetkisi vermektedir.

Ayrıca Rüşvet Engelleme Yasası'na ve Vali'nin yayınladığı genelgeye (Chief Executive's Codes on Ethics) göre;

a. Hong Kong'daki kamu görevlileri Vali'nin izni olmaksızın nakit, menkul kıymetleri veya diğer değerli eşyaları kabul edemeyecekler, ancak işi ile bağlantılı olmayan ve makul sayılabilecek kişisel hediyeleri kabul edebileceklerdir. Ancak bu izin hediye alınmasından sonra da alınabilmektedir. Eğer izin verilmez ise bu hediye iade edilmesini veya yok edilmesini temin etmek amir konumundaki görevliye aittir.

b. Kamu görevlilerinin arkadaşlarından borç alması bile düzenlenmiş ve en fazla 2000 Hong Kong doları ödünç alınabileceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca bu borç 14 gün içinde geri ödenmek zorundadır.

Bu sayılan etik değerlere uymamanın cezası ise 100000 Hong Kong doları para cezası veya 1 sene hapis cezasıdır.¹²⁸

Yukarıda sayılan hükümler çerçevesinde; ICAC yetkilileri, yolsuzluk şüphelisini hiçbir yazılı emir bulunmadan gözaltına alabilmekte ve binaları arayabilmekte ve bu suçlamalar için her hangi bir delile el koyabilmektedir.

3.3 ORGANİZASYON YAPISI

Amacı yolsuzluğun kökünü kazımak olan bu kurumun teşkilat yapısı 3 temel ana hizmet birimi ve destek hizmetlerini yürüten 1 idari işler biriminden oluşmaktadır. Vali tarafından atanmış bir idareci ICAC'ı yönetir ve personeli, diğer kamu idarelerinin izlediği süreçten ayrı olarak işe alınır. ICAC personelinin diğer devlet birimlerine tayinleri söz konusu olamaz. Buradaki amaç; görevlilerin daha sonra

¹²⁸Av Taek Kim, "Comperative Study of Anti-Corruption Systems, Efforts and Strategies in Asian Countries With Focus on Hong Kong, Singapore, Malaysia, And Kore, South Korea: The Academy of Korean Studies", <http://egovernance.wordpress.com/2006/11/18/comparative-study-of-anti-corruption-systems-efforts-and-strategies-in-asian-countries-with-focus-on-hong-kong-singapore-malaysia-and-korea> (Erişim Tarihi: 29.05.2008).

buralarda görev alabilmelerine istinaden etik olmayan ilişkiler içine girebilme ihtimalinin önünü almaktır.¹²⁹

3.3.1 Operasyon Bölümü

Kurumun inceleme ve soruşturma ile sorumlu olan bölümüdür, 2008 yılı itibari ile toplam 1098 çalışanı vardır. Bu açıdan kurumun en önemli bölümü olarak kabul edilebilir. Bu bölümün amiri aynı zamanda kurumun başkan yardımcısıdır. Bu birim kendisine doğrudan yetki veren ilgili mevzuat uyarınca (Rüşvetin Önlenmesi Hakkındaki Kanun, ICAC Kanunu ve Yolsuzluk ve Yasadışı Davranışlar Hakkındaki Kanun), araştırma ve soruşturma yapmanın yanı sıra, kamu kurumlarındaki görevlilerin bulundukları makam aracılığı ile yapmış oldukları şantaj suçlarını da araştırmak ile görevlendirilmiştir.¹³⁰ Diğer taraftan komisyona verilen yakalama yetkisi sadece yolsuzluk suçlarına değil aynı zamanda dolandırıcılık, güveni kötüye kullanma gibi komisyon görevlilerinin mantık çerçevesinde şüphelendiği ve araştırılmakta olan yolsuzluk olaylarıyla bağlantılı görülen suçları da kapsar.¹³¹ Diğer bir deyişle, araştırmalarla görevli komisyon memurları yukarıda sayılan 3 temel kanunla tutuklama emri olmaksızın yakalama yetkisi konusunda tam yetkiye sahip kılınmıştır.¹³² Aynı şekilde ikametgâhı arama, kanıt olacağına inanılan eşyaya, belgelere el koyma ve bunları alıkoyma yetkileri, banka hesaplarının incelenmesi gibi pek çok yetkiye sahiptir. Kolluk kuvveti olarak tam bir yetki ile donatılmış olan kurumun operasyon bölümü, bir Çin gazetesine göre, Amerikan FBI ve İngiliz M15 modellerini benimsemiştir.¹³³

3.3.2 Yolsuzluk Önleme Bölümü

Yolsuzluğun kökünü kazımak amacıyla kurulan ICAC için yolsuzluğu önlemede, yolsuzluk fırsatı yaratan mekanizmaların tespiti büyük önem arz eder. Bunun için 3'lü saç ayağı üzerine oturan teşkilat yapısında 'Yolsuzluk Önleme Bölümü' bulunmaktadır. 2008 yılı itibari ile toplam 66 adet personeli ile en küçük birim olan

¹²⁹ Su Jing, "Corruption by Design A comparative strategy of Singapur Hong Kong and Main Land China", www.crawford.anu.edu.au/degrees/pogo/discussion_papers/PDP07-01.pdf (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

¹³⁰ ICAC Factsheet.

¹³¹ De Speville, 1997, a.g.k., s. 28.

¹³² ICAC Factsheet.

¹³³ Robert Klidgaard, *Controlling Corruption*, Berkeley: University of California Press, 1991, s. 111. Aktaran Kamuran Ballı, a.g.k., s. 63.

Yolsuzluk Önleme Bölümü'nün amacı; kamu kesimi ile özel sektörde yolsuzluğa neden olabilecek sistematik hataları bulmak, açık kapıları kapatmak için önerilerde bulunmak, yolsuz davranışlar içine girme fırsatlarını olabildiğince ortaya çıkarmak ve bunların daraltılmasını sağlamaktır.¹³⁴ ¹³⁵ Yolsuzluk Önleme Birimi'nin, Klidgaard'ın yolsuzluk denkleminde de belirttiği yoğun ve düzenlenmemiş takdir hakkının, zayıf karar sistemlerinin yetki unsurunun kötüye kullanılmasına müsaade eden sistemleri tespit etmek ve bunların azaltılması veya yok edilmesini temin etmek suretiyle; yolsuzluğu engelleme gibi bir görevi vardır. Bunun yanında bir görevi de hem kamu görevlilerini eğitmek hem de talep halinde özel sektör çalışanlarına da danışmanlık hizmeti vermektedir. Örneğin kanuni düzenlemelerin yapılması aşamasına katılıp o madde hükmünün yolsuzluk fırsatları yaratılmasına ne kadar yatkın olup olmadığına dair görüş bildirmektedir.

2006 yılının sonuna gelindiğinde idarenin takdir yetkisinin bulunduğu çeşitli alanlarda 3000'in üzerinde çalışma kâğıdı hazırlamıştır. Ayrıca öneride bulunduğu alanlarda yapılan düzenlemelerin de sıkı takipçisi olmuştur.¹³⁶ 2007 yılında ise bu alanda 92 çalışma yapılmıştır.¹³⁷ Ayrıca, Yolsuzluk Önleme Bölümü, Hong Kong Devlet Personel Dairesi'ne Devlet Memurluğu Yönetmeliğine ilişkin olarak kamuda yolsuzluğun azaltılması için gerekli gördüğü tedbirlerin alınmasına yönelik önerilerde de bulunmaktadır.¹³⁸

Üçlü sacayağının 2. ayağı olan bu birimde, işlerinin karmaşıklığından ve yoğunluğundan dolayı yöneticilerin, mimarların, mühendislerin, hukukçuların, araştırmacıların, muhasebecilerin, sistem analistlerinin, bilgisayar uzmanlarının da içinde bulunduğu pek çok alanda uzmanlar istihdam edilmiştir.¹³⁹

3.3.3 Halkla İlişkiler Bölümü

Halkın yolsuzluk ile yaşamaya alıştığı, yolsuzluğa karşı bağışıklık kazandığı bir ortamda yolsuzlukla mücadele etmek çok zordur. Yolsuzluğun kökünü kazımak için

¹³⁴ Taek Kim, a.g.k.

¹³⁵ ICAC, Faaliyet Raporu 2007.

¹³⁶ ICAC Factsheet.

¹³⁷ ICAC, Faaliyet Raporu 2007.

¹³⁸ Tong, 2007, a.g.k., s. 12.

¹³⁹ <http://www.ICAC.org.hk/en/home/index.html> (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

halkın desteğine çok büyük ihtiyaç vardır.¹⁴⁰ Kuruluş aşamasından beri bunun farkında olan ICAC, yolsuzluk kültürünü kırmak için vatandaş katılımına büyük önem vermiştir. Bu amaçla sacayağının son ayağı olan Halkla İlişkiler Bölümü kurulmuştur. Temel seviyede yolsuzluk şeytanıyla ilgili halkı bilinçlendirmenin yanı sıra yerel düzeyde halkla olan dirsek temasını sürdürmek amacıyla bölgesel bürolar kurmuş ve halkla doğrudan temas etme fırsatı yakalamıştır. Bu doğrultuda Halkla İlişkiler Bölümü;

- Kamuoyunu eğitmenin, bu mücadelede halkın desteğinin kazanılmasının yanında bu bölüm, kamu çalışanlarının dürüstlük, doğruluk temelinde hizmet vermesini sağlamak amacıyla çeşitli çalışmalar da yapmakta,

- Kamu kurumlarında çalışanlar için etik kodlar yayınlamakta,

- Gerçek hayattan, yaşanmış, yolsuzluk tehlikeleri hakkında çalışmalar yapılmış ve bunlar memurlarla paylaşılmakta,

- Kamu idarelerinin kıdemli çalışanlarından oluşan ekiplerle toplantılar düzenleyerek, kurumun o birimin yolsuzluklarla mücadelede üstüne düşen görevlerinin neler olabileceği üzerine tartışmalar yapmakta ve o birime düşen yükümlülüklerin yerine getirilip getirilmediğine ilişkin gözlemlerde bulunulmasını temin etmektedir.¹⁴¹

Halkla İlişkiler Bölümü; bu amansız mücadele de medya kuruluşları, eğitim kurumları, toplumun geneli ve bireysel anlamda (face to face) vatandaşlarla ilişkilerden sorumludur. Bu bölümün yolsuzlukla mücadelede halk bilincinin geliştirilmesi için ayrıntılı bir strateji planının oluşturulması; medya ve eğitim kurumları aracılığıyla yolsuzlukla mücadele mesajlarının verilmesi gibi amaçları vardır. Ayrıca yedi bölgesel büro ve bir merkezi irtibat bürosu mevcuttur. Bunlar: halkla yüz yüze ilişki kurarak engelleyici mahiyette eğitim yapmaktadır. Ayrıca, yolsuzluk şikâyetlerini inceleyip merkezle irtibatı ve bilgi alışverişini sağlarlar. Personel sayısı açısından ikinci en büyük birimdir ve bu bölümde 221 personel

¹⁴⁰ Bakınız daha fazla bilgi için Peter N. Grabosky, “Citizen Co-Production and Corruption Control”, Robert Williams and Alan Doig (eds), *Controlling Corruption*, Cheltenham, UK: An Elgar Reference Collection, 2000.

¹⁴¹ Tong, 2007, a.g.k., s. 14.

çalışmaktadır.¹⁴² Bölüm, düzenli olarak kamu görevlileri için eğitim çalışmaları, ilk ve orta düzeydeki okullarda da yolsuzluk karşıtı kanunların gerekçelerini ve yolsuzluğun sonuçlarını anlatmak için seminerler düzenlemektedir. Kısacası, bu birim kamuoyu desteğini sağlamak için gereken bütün çalışmaları yapmaktır.

Halkla İlişkiler Bölümü bu bağlamda, 2007’de 1414 işletmeye yolsuzluk önleme eğitimi hizmeti sunmuş, 1.000’e yakın iş ahlakı semineri düzenlenmiş ve bu çalışmalara toplamda 11.528 üst düzey yönetici ve 33.883 personel iştirak etmiştir.¹⁴³ 2007 yılı boyunca çeşitli kamu kurumlarında, çeşitli kademelerde toplam 23.218 kamu görevlisine yolsuzlukla mücadele konusunda eğitim verilmiştir. Ayrıca örgün eğitim kurumlarına yönelik olarak 83.855 kişiye yolsuzluk önleme ve etik konulu seminer verilmiştir.

Halkla İlişkiler Bölümü 2007 yılında, 18 bölge ve 541 nahiyede seminerler, sergiler düzenlemiştir. Bu aktivitelere yaklaşık 400.000 vatandaş iştirak etmiştir.¹⁴⁴

3.3.4 İdari İşler Bölümü

Yukarıda sayılan üçlü sacayağı sisteminin işlemesine yardımcı olan; genel idareden, personel yönetiminden, finans planlaması ve yönetimi, bilgi teknolojileri, barınma, eğitim ve gelişme konularından sorumlu olan; bizdeki destek hizmetlerine tekabül eden bir yönetim şubesi mevcuttur.

Bu denli geniş çaplı yetkilerle donatılmış bir kurumun kendisinin de hesap verebilir olması gerekmektedir. Daha doğrusu kuruluş amacı yolsuzlukla mücadele olan bir kurumun kendisini de temiz tutması gerekir. Kurumun başkanı sadece valiye karşı sorumlu olmakla birlikte kurumun genel işleyişini gözlemlemek ve bunda halk katılımını da sağlamak için üyeleri Vali tarafından atanan gözlem komiteleri de mevcuttur. Bu komitelere önemli görevler düşmektedir.

3.3.5 Fren-Denge Mekanizmaları

Yolsuzlukla mücadelede, işlenmiş cürümlerin etkin bir soruşturma ve cezalandırma yöntemi ile ele alınması gerekir. Yolsuz işlem ve muameleler daha ortaya çıkmadan

¹⁴² ICAC, Faaliyet Raporu 2007, www.budget.gov.hk/2008/eng/pdf/head072.pdf (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

¹⁴³ ICAC, Faaliyet Raporu 2006, www.budget.gov.hk/2007/eng/pdf/head072.pdf (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

¹⁴⁴ ICAC, Faaliyet Raporu 2007.

önlemeli ve bunlarla mücadelede halk desteğinin tam olarak sağlanması gereklidir. Özellikle önleme ile alakalı olarak etkin bir caydırma stratejisine ihtiyaç vardır. Yolsuzlukla mücadele için bir fırsat olarak değerlendirilen bağımsız kuruluşların da işlem, eylem ve faaliyetlerinin denetlenmesi gerekir. Aksi halde, bu kurumlar da yolsuzluk üreten bir mekanizmaya kolaylıkla dönüşebilir veya siyasi baskılar nedeni ile hükümetlerin maşası olarak kullanılabilir. ICAC'ın sahip olduğu bu muazzam güç 'draconic power' olarak tanımlanmaktadır.^{145 146} Bu denli geniş yetkilerle donatılmış bir kurumun kontrol altına alabilecek fren denge sistemlerine ihtiyaç vardır. "Mutlak güç, mutlaka yozlaşır"¹⁴⁷ düsturu ile hareket eden ICAC'ı, işlemlerini yaparken, bu gücünü ve yetkisini kullanırken şu mekanizmalar gözetlemektedir.

3.3.5.1 ICAC'ın Dış Kontrol Sistemleri

3.3.5.1.1 Vali

Kurum genel politikalarla ilgili olarak valiye karşı sorumludur. Onun dışında idare ile alakalı olarak hiç kimseye karşı hesap vermek durumunda değildir, iş ve işlemlerinde ise hiç kimse kuruma telkinde bulunamaz.

3.3.5.1.2 Yasama Meclisi

Yasama meclisi sadece kurum başkanına genel politikalar hakkında ve bütçesi hakkında soru sorabilmekte, iş ve işlemlerine karışmamaktadır.

3.3.5.1.3 Yargı Denetimi

ICAC ihbarları kabul etmekte, gereken işlemleri, soruşturmaları yürütmektedir. Tutuklama, teknik takip gibi uygulamalar genel hükümlere göre mahkemeden izin alınmak suretiyle yapılmaktadır. Diğer bir ifade ile soruşturma aşamasındaki faaliyetlerin sağlığı konusunda, mahkemelerin de denetimi söz konusudur. Ancak

¹⁴⁵ Karl Schoenberger, "Hong Kong's Secret Weapon the graft Busters at the ICAC Have Made the Colony of the World's Great Business Cities: Can They stil Thrive Under China", November 25, 1996, http://money.cnn.com/magazines/fortune/fortune_archive/1996/11/25/218710/index.htm (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

¹⁴⁶ Skidmore, 1996 a.g.k., s. 123.

¹⁴⁷ Andrew Chuang and Siu-leung, SBS JP, "ICAC, Hong Kong Is the Independent Commission Against Corruption (ICAC) really doing its job ?", <http://www.ICAC.org.hk/news/issue20eng/button6.htm> (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

yargılamayı adalet bakanlığına bağlı genel mahkemeler yapmaktadır. Ayrıca hiçbir sanık sadece ICAC'ın soruşturması ve yargısı ile ceza almamaktadır.

3.3.5.1.4 ICAC Şikâyet Komitesi

ICAC Şikâyet Komitesi(ICAC Complaints Committee) üyeleri ve başkanı vali tarafından, yasama meclisi üyelerinden ve halkın saygın ve önde gelenleri arasından atanmaktadır. Kamuoyu denetimi ise icraatlarını yakın takip altına alan medya tarafından sağlanmaktadır. Bu komite, kurum çalışanlarına isnat edilen adli cezayı gerektirmeyen, disiplin tedbirlerinin görüşüldüğü kuruldur.

3.3.5.2 ICAC'ın İç Kontrol Sistemleri

Yolsuzlukla mücadele eden kurumların kendilerinin de yolsuzluğa bulaşmaması, kendi kendini temizleyen mekanizmalara sahip olması ile mümkündür. Bu doğrultuda ICAC'ın icraatlarının denetimini yukarıda sayılan dış faktörlerin yanı sıra kendi iç denetim birimi olan gözlem komiteleri aracılığı ile yürütmektedir. Ayrıca, ICAC'ın kendi içinde de personeli ile alakalı bir iç disiplin ve soruşturma birimi vardır.

3.3.5.2.1 L Grubu

Kurum kendi personel kalitesini ve personelinin dürüstlüğünü sağlamak durumundadır. ICAC personeli de etik kodlara uymak zorundadır. Bu nedenle dâhili soruşturma ve izleme ile görevli L Grubu kurulmuştur. Bu birim ICAC personeli ile alakalı olan yolsuzluk ihbarları ile harekete geçmekte ve soruşturmaları yürütmektedir. Operasyon bölümünde görevli bir başmüfettiş bu L Grubunun başıdır, doğrudan Operasyon bölümünün başına karşı sorumludur.¹⁴⁸ ICAC görevlileri ile alakalı olarak gelen yolsuzluk ihbarları Adalet bakanlığının uygun görüşü ile polis veya bu L Grup tarafından soruşturulmaktadır. L Grubunun yaptığı soruşturmaların sonucu Adalet Bakanlığına raporlandıktan sonra operasyon gözetim komitesine de gönderilmektedir.

¹⁴⁸ Ryan Wong Sai-chiu, "The Roles and Limitation of ICACs in Carrying Out Anti-Corruption Policies", *First Independent Commission Against Corruption Forum, November 15, 2002*, Seoul: ICAC Forum, s. 5, http://www.kICAC.go.kr/english/download/ACA1_ICAC_Hong_Kong.doc (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

3.3.5.2.2 Gözlem Komiteleri

ICAC'ın icraatlarının denetlenmesi amacıyla üyeleri yine Vali tarafından seçilen ve çeşitli düzeylerde kamu görevlerinde bulunan veya halk içindeki saygın kişiler arasından seçilen üyelerden oluşan gözlem komiteleri mevcuttur. Bunlar, Yolsuzluk Danışma Kurulu (Advisory Committee on Corruption), Operasyon Gözetim Kurulu (Operations Review Committee), Yolsuzluk Önleme Danışma Kurulu (Corruption Prevention Advisory Committee), Halkla İlişkiler Vatandaş Danışma Kurulu (Citizens Advisory Committee on Community Relations) olmak üzere dört tanedir. Bu kurulların üyelerinin seçimlerinde, ilgili oldukları alanlardan atama yapılmaktadır.

3.3.5.2.2.1 Yolsuzluk Danışma Kurulu

Bu kurul, kurumun genel işleyişini gözlemler ve kurum başkanına yolsuzlukla mücadelede politika geliştirmesi hususunda tavsiyelerde bulunur, danışmanlık hizmeti sunar. Kurul bu doğrultuda;

Kurumun operasyon, personel ve idari politikalarını gözlemlemekte, başkana ICAC Kanunu'nun 8. maddesi uyarınca dikkate alınması gereken tavsiyelerde bulunmaktadır. Kurum çalışanları ile alakalı başkan tarafından gündeme getirilen disiplin tedbirleri hakkında görüş bildirmektedir. Kurumun yıllık bütçesinin hazırlanmasını gözetmekte, Valiye sunulacak olan kurumun yıllık değerlendirme raporlarını görüşmekte ve bu rapora son şeklini vermektedir. Kurumun genel gidişatı ile alakalı olarak tespit edilen, kurumun ihtiyacı olan bazı hususlardaki eksikliklerin giderilmesi için gerekli tedbirlerin alınmasını sağlamak amacıyla valiye tavsiyelerde bulunmaktadır.

3.3.5.2.2.2 Operasyon Gözetim Kurulu

Operasyon Gözetim Kurulu, kurumun operasyon ve soruşturmalarını takip etmektedir. Bu doğrultuda, kuruma yapılan ihbarların akıbetini sorgulamakta, yapılan başvuruların, ihbarların gerektiği gibi değerlendirilip, değerlendirilmediğini sorgulamaktadır. Bir yıldan fazla süren soruşturmalar hakkında da başkandan, gerekçeli ve gerçekçi açıklama talep etmektedir. Bu doğrultuda miktarı ne olursa olsun tüm yolsuzluk iddialarının araştırılması sağlanmaktadır. Böylece hiçbir dosyanın sümen altı edilmemesi garanti altına alınmış olur. Kurulun izni olmadan

hiçbir soruşturma sonlandırılmamaktadır. Ayrıca başkandan verdiği arama, yakalama emirleri hakkında bilgi almakta, bunların verilip verilmesine gerek olup olmadığı konusunda veya ‘gecikmesinde sakınca bulunulan haller’ hususunda haklı gerekçelerini sormaktadır. Ayrıca soruşturma sonucunda alınan mahkûmiyet kararları ve temyize giden dosyalar hakkında da incelemeler yapmakta ve varsa eksikliklerin giderilmesi amacıyla tavsiyede bulunmaktadır. Ayrıca soruşturması bitmiş, ancak adli ceza alması gerekmeyen, sadece idari nitelikli cezaların uygulanması gereken durumlarda, gereken disiplin tedbirlerinin alınıp alınmadığını takip etmektedir. Ayrıca soruşturmalar sırasında ortaya çıkan, kurumun işleyişi ile ilgili veya yasal eksikliklerin değerlendirilip, ilgili birimlere bunların düzeltilmesi amacıyla yapılan bildirimlerin gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini de takip etmektedir. Yine, kurumun operasyon bölümünün genel işleyişi ile alakalı olarak karşılaşılan sıkıntıları da Vali’nin dikkatine sunmaktadır. Ayrıca, kendi sorumlu olduğu bölüm ile alakalı olarak Vali’ye detaylı bir yıllık faaliyet raporu sunmaktadır. Bunun dışında, başkan tarafından gündeme getirilen diğer konular hakkında da görüş bildirmektedir. Komisyon üyeleri arasında yasama meclisi üyeleri, hukukçular, iş adamları, doktorlar, muhasebecilerin yanı sıra üst düzey bürokratlar da yer almaktadır.¹⁴⁹

Kurulun bu yapısı ve yukarıda sayılan yetkileri ile birlikte halkın ICAC’a olan desteğinin sağlanmasında ve bunun korunmasında oldukça önemli bir yeri vardır. Bunun yanında, Vatandaşların böyle bir kuruma güvenmelerinde, kendi aralarından seçilen gözlem komitesinin de payı oldukça yüksektir.

3.3.5.2.2.3 Yolsuzluk Önleme Danışma Kurulu

Bu kurul, yolsuzlukların daha ortaya çıkmadan önlenmesi konusunda yapılan çalışmalar hakkında danışmanlık yapmakta, çalışma raporlarını incelemektedir. Kurul bu doğrultuda; kamu idarelerinin, hükümet organlarının, özel ve kamu sektörlerinde ortaya çıkabilecek yolsuzluk fırsatlarının tespiti hakkında hazırlanan çalışmaları, raporları incelemektedir. Başkana, daha detaylı ve öncelikle incelenmesi gereken alanlar hakkında tavsiyelerde bulunmaktadır. Yaptığı incelemelerle, başkana ileride atılması gereken noktalarda yol göstermektedir. Bunlara ilaveten, görüş

¹⁴⁹ Andrew Chuang and Siu-leung, SBS JP, a.g.k.

bildirilen hususlara ve bulunulan tavsiyelere uyulup uyulmadığının takibini de bu kurul yapmaktadır.

3.3.5.2.2.4 Halkla İlişkiler Vatandaş Danışma Kurulu

Yolsuzlukla mücadele hususunda halkın desteğinin tam olarak sağlanması amacıyla yapılacak çalışmalara, izlenecek stratejilere dair danışmanlık yapar. Bu doğrultuda; Kuruma yolsuzluk şeytani ile mücadelede halk desteğinin kazanılması ve bu desteğin korunması için tavsiyelerde bulunur. Bu amaçla hazırlanan çalışma kâğıtlarını ve raporları değerlendirmektedir. Kamuoyu araştırmaları ile halkın yolsuzluklara ve kuruma olan bakış açısını değerlendirmekte ve kurumun genel olarak bu konudaki çalışmalarını izlemektedir.

3.4 ICAC YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE BAŞARILI MIDIR?

Yolsuzlukların ölçülmesi oldukça güçtür. Burada ölçülebilecek olan, denekler üzerindeki algılamalardır. Başarıyı veya başarısızlığı ancak bu konudaki bilgilerin geniş çaplı ele alınmasıyla düzenlenecek anketler ve suç istatistikleri ile açıklamak mümkündür. Yine, toplumun nabzını tutan kamuoyu araştırmaları da bu konuda bir fikir verebilir.

3.4.1 Toplumdaki Yolsuzluk Algılamaları: ICAC Öncesi Durum

ICAC'ın kurulmasından önceki dönemlerde; yolsuzluk olarak tabir edilen işlem ve eylemler Hong Kongluların alışık olduğu bir durumdu. İngiliz idaresi yasaları ağırlaştırmaktan başka bir çözüm getiremiyordu. Ancak, bunun pek etkili olduğu da söylenemezdi, ülke 'Era of Abuse'¹⁵⁰ olarak tanımlanmaktaydı. Bu yolsuzluklar çağında durum öyle bir hal almıştı ki yolsuzluklar sosyal düzeni alt üst edecek noktalara varmıştır. Yolsuzluklar tüm kamu hizmetlerine ve idarelerine sirayet etmiştir. Özellikle hiyerarşik çalışma tarzı belirlenmiş, kurumlarda, örneğin; polis, gümrük idaresi, göçmenlik bürosu, itfaiye hizmetleri ve hapisanelerde, bu çok daha sistematik bir hal almıştır. Diğer kamu hizmetleriyle, eğitim ve sağlık kurumlarında da yolsuzluklar oldukça yaygındır.¹⁵¹

¹⁵⁰ Yolsuzluklar çağı

¹⁵¹ De Speville, 1998, a.g.k.

Bundan 40 yıl önce çeteler ve onları kollayan gözetken kamu görevlileri ve polisler dükkânlarını kapatma tehdidi ile esnafı haraca bağlamışlardır. Hong Konglular o günleri ‘bad old days’, eski kötü günler olarak hatırlamaktadır.¹⁵²

Profesör King Tsao, çocukluk dönemi ile alakalı olarak ailesi ile çarşıda alışveriş yaparken devriye gezen polislerin satıcılardan onar dolar aldığını ve bunu yaparken de cezalandırılacaklarına ilişkin hiçbir endişeye kapılmadıklarını, bunun gündelik hayatlarının bir parçası haline geldiğini, hiç bir esnafın da bu durumu yadırgamadığına şahit olduğunu belirtmiştir.¹⁵³

Görünüşte polis teşkilatı içindeki Yolsuzlukla Mücadele Ofisi yolsuzlukları araştırmak ve soruşturmakla yükümlü olmasına rağmen, bu Ofis’e yapılan başvuruların sayısı oldukça azdır.¹⁵⁴ Bu başvuruların sayısının azlığında, halkın kolluk birimlerine olan bakış açılarının çok büyük bir etkisi vardır. Halk yolsuzluklardan rahatsız olmalarına, onu ayıplıyor olmalarına rağmen onu bir hayat biçimi olarak da görmektedir.¹⁵⁵

3.4.2 ICAC Sonrası Durum ve Günümüzde Hong Kong’daki Yolsuzluk Algılaması

Daha önce de belirtildiği gibi Hong Kong ‘Era of Abuse’, ‘Yolsuzluklar Çağı’ olarak tanımlanmakta ve ICAC öncesi zaman dilimi için de ‘bad old days’, eski kötü günler denilmekte idi.¹⁵⁶ Ancak durum şimdi tersine dönmüştür. De Speville’nin de belirttiği gibi kamuoyunun yolsuzluklar karşısında takındığı tutum da, dikkat çekecek şekilde değişmiş ve yolsuzluklar yıkıcı ve kurtulunması gereken bir şeytan

¹⁵² Raymond H C Wong, “A Quiet Revolution in Effecting Social Changes : The Hong Kong Experience”, *Enhancement of Operational Cooperation in Combating Corruption in the European Union*, 24 November 2004, Vienna,: ICAC, s. 1.
unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN019125.pdf (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

¹⁵³ Daha fazla örnek için bakınız Bayron Heda, “Anti-Corruption Drive Secret of Hong Kong's Prosperity”, <http://www.voanews.com/english/archive/2006-07/2006-07-25-voa53.cfm> (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

¹⁵⁴ “Anti-Corruption Drive Secret of Hong Kong's Prosperity”,
<http://www.voanews.com/english/archive/2006-07/2006-07-25-voa53.cfm>

¹⁵⁵ ICAC, a.g.k., 2005, s. 8.

¹⁵⁶ Erika Hui, “Fighting Corruption through Building a Probity Culture-The Hong Kong Experience”, *4th Postgraduate Certificate Course in Corruption Studies*, Hong Kong: ICAC.
<http://sc.ICAC.org.hk/gb/www.ICAC.org.hk/hkedc/eng/speech.asp?contentID=108> (Erişim Tarihi: 24.05.2008).

olarak görülmeye başlanmıştır.¹⁵⁷ Bir Güney Doğu Asya ülkesi olan Hong Kong; bu gün için ‘yolsuzlukla mücadelenin başkenti’ manasında ‘the anti-corruption capital of the world’ olarak tanımlanmaktadır.¹⁵⁸ Halk yolsuzluklar karşısında sessiz kalmamakta, gördüğü yanlış hareketleri ICAC’a ihbar etmekten çekinmemektedir. Öyle ki 2005–2007 yıllarında yapılan çalışmalarda deneklerin %98,9’u ICAC’ın, vatandaşlar tarafından gördüğü itibarın hakkını verdiğini düşünmektedir.¹⁵⁹

Uluslararası Saydamlık Örgütü’nün yolsuzluk algılama endeksi mevcuttur. Bu endekse göre 1–10 puan arasındaki yelpazede 10 en temiz ülkeyi 1 ise en yolsuz ülkeyi temsil etmektedir, 3 puan ve aşağısı ise yaygın yolsuzluğu ifade etmektedir. Her ne kadar bu rakamlar ülkeleri birbirleriyle kıyas etmek için kullanılsa da sonuçta ülkedeki yolsuzlukla mücadele eden kurumların etkinliğinin değerlendirilmesi hususunda da fikir verebilir. 1998 ile 2007 yılları arasında Hong Kong’un CPI ortalaması 7,9 dur ve 179 ülke arasında dünyanın en temiz 15 inci ülkesidir. Çin ise 3,5 puan ile 72. sıradadır. Hong Kong’un Çin’e bağlı olduğu ve halkının büyük bölümünün Çinli olduğu göz önünde bulundurulduğunda ve Çin ile kıyas edildiğinde ICAC’ın başarısı çok daha net olarak ortaya çıkmaktadır.¹⁶⁰ Bu başarıda, ICAC’ın çok büyük payı vardır.

2007 yılında yapılan yerel kamuoyu yoklamasına göre; halkın yolsuzlukları ciddi bir problem olarak algılamadığı ve halkın yüzde 96,4’ü gibi önemli bir çoğunluğunca ne kendilerinin, ne akrabalarının ne de arkadaşlarından herhangi birinin son 12 ayda yolsuzluk olarak algılanabilecek davranışlarla karşılaştıkları ortaya çıkmıştır.¹⁶¹

3.4.3 ICAC’ın Başarı Değerlendirmesi

Yolsuzlukla mücadele eden kurumların, başarılarını ölçerken çeşitli ölçütler kullanılmaktadır. Bulundukları ülkelerin CPI ortalamalarını, kurumlara gelen ihbarların, soruşturmaların neticelerini, kurumların soruşturma ve dava açabilme kapasitelerini ve en önemlisi vatandaşların kurumlara olan güvenini, söz konusu

¹⁵⁷ De Speville, 1999, a.g.k., s. 52.

¹⁵⁸ ICAC, a.g.k., 2005, s. 45.

¹⁵⁹ ICAC, Faaliyet Raporu 2007.

¹⁶⁰ Klitgaard, 1988, a.g.k., s. 103.

¹⁶¹ Tong, 2007, a.g.k., s. 2.

kurumların başarı değerlendirmesinde göz önünde bulundurulacak temel unsurlardan sayabiliriz.

3.4.3.1 Hong Kong'un CPI Ortalamaları

Her ne kadar yolsuzlukların ölçülmesi ve yolsuzlukla mücadele eden kurumların başarılarını net bir şekilde ortaya konması oldukça güç olsa da pek çok kurum bu yolsuzlukların düzeyini ölçme ve araştırma yoluna gitmiştir. Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün yayımladığı Yolsuzluk Algılama Endeksi (CPI), ülkeler arası mukayese yapmakta kullanılmaktadır. Dünya Bankası ise ulusal düzeyde ulusal yönetim endeksi ve anket çalışmaları ile yolsuzluğun boyutlarını ölçmeye çalışmaktadır. Ayrıca yolsuzluk şikâyetlerinin, soruşturmalarının ve bu konuda açılan davaların sayılarının da bilinmesi yolsuzlukla mücadele eden kurumların başarıları hakkında kesin olmasa da genel bir fikir vermektedir. Bu bağlamda, birçok çalışma, ICAC'ın yolsuzlukla mücadelesinin sonuçlarını oldukça başarılı bulmaktadır.¹⁶² Tablo 2'den de görüleceği üzere Hong Kong, Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün hazırladığı CPI'a göre dünya ortalamasının yaklaşık iki katı kadar puan almaktadır.

Tablo 2: Hong Kong CPI Ortalamaları

Yıllar	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Hong Kong	7,8	7,7	7,7	7,9	8,2	8	8	8,3	8,3	8,3
Dünya Ortalaması	4,88	4,6	4,75	4,76	4,55	4,22	4,08	4,08	4,11	4

3.4.3.2 ICAC'ın Soruşturma ve Dava Açma Sonuçları

Yolsuzlukla mücadele eden kurumların değerlendirilmesinde bu kurumlara gelen şikâyetler ve bu şikâyetlerin arasında ciddi bulunanların sayısı oldukça önemlidir.¹⁶³ Şikâyetlerin ihbarların sayısının çokluğu ve bu ihbarların kalitesi kurumların güvenilirliği ile doğru orantılıdır. Çünkü halk etkin işleyen bir mekanizmaya şikâyetle bulunacak ve doğru başvurusunun sonuçsuz kalmayacağından emin olacaktır. Kötü niyetli ve iftira etme amacı güden ihbarların ise cezasız

¹⁶² Heather Marquette, "Civic Education for Combating Corruption: Lessons From Hong Kong and US for Donor Funded Programmes in Poor Countries", *Public Administration and Development*, 27, ss 239-249, www.interscience.wiley.com DOI: 10.1002/pad.461 (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

¹⁶³ Bertrand De Speville, "The experience of Hong Kong, China, in Combating Corruption", Rick Stapenhurst and Sahr J. Kpundeh (eds), *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*, Washington. D.C: EDI Development Studies, The World Bank, 1999 s. 55.

kalmayacağını bildiği için yalan yere bildirimde bulunmaktan kaçınacaktır. 1970’lerde toplam ihbarların yaklaşık %80’i kamu görevlileri ile alakalı iken 1994 yılında bu oran %50’nin altına, 2004’te ise %36’ya düşmüştür. 1974 yılında polis ile alakalı yolsuzluk ihbarları %45’lerde iken 1994’te bu oran %18’e düşmüştür.¹⁶⁴ Bu oranın 2000 yılı itibari ile %16 lar¹⁶⁵ ve 2004 yılı itibari ile %10’lar seviyesine düştüğünü görüyoruz.¹⁶⁶ Artık kamu hizmetlerinin göreceli olarak yolsuzluklara daha da az bulaştığı görülmektedir. 1999 ile 2007 yılları arasında ise ihbarların yıllık ortalaması 3.942’dir ve yaklaşık %78 oranında ihbar ciddi bulunup soruşturma yapılmıştır.

Tablo 3: Yıllar İtibariyle ICAC’a Yapılan İhbarların ve Açılan Soruşturmanın Sayısı

Yıl	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Ortalama
Toplam İhbar	3561	4390	4476	4371	4310	3746	3685	3339	3600	3942
Ciddi Bulunup Soruşturulan	3110	3353	3504	3255	3265	2856	2946	2658	2762	3079
%	87%	76%	78%	74%	76%	76%	80%	80%	77%	78%

Kaynak: 2006 ve 2007 Faaliyet R.

Hong Kong’un yolsuzlukla mücadeledeki kararlılığından ‘Büyük Kaplanlar’ da (Big Tigers) nasibini almış, bunlar da soruşturma geçirmiştir. Buna göre 2004 yılında yolsuzluk soruşturmaları için dava açtırılanların %73 ü özel sektörde çalışan üst kademedeki yöneticiler ve profesyonellerdir.¹⁶⁷ ICAC, 1974–1975 döneminde 6.368 ihbardan 2.466 tanesini değerlendirebilmiş ve 1974 yılında bunlardan 108’i, 1975 yılında ise 208 tanesini mahkemeye çıkartabilmiştir.¹⁶⁸ Günümüze gelindiğinde ise 2005–2007 yılları arasında ise ortalama 100 tutuklamanın 82’si mahkûmiyet ile sonuçlanmıştır. Bu oran, ICAC’ın ne kadar profesyonelleştiği ve konusuna hâkim olduğu hakkında fikir vermesi açısından önemlidir.

¹⁶⁴ De Speville, 1999, a.g.k., s. 52.

¹⁶⁵ Jean Au Yeung, a.g.k.

¹⁶⁶ Raymond H C Wong, a.g.k., s. 2.

¹⁶⁷ <http://www.ICAC.org.hk/eng/0/1/10/16.html> on 25/07/2005. Aktaran Fenwick D Kamanga, *Is the ICAC Hong Kong model for fighting corruption transferable? A case study of the Malawi Anti-Corruption Bureau*, Birmingham: University of Birmingham, www.idd.bham.ac.uk/research/dissertations/04-05/kamanga.pdf (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

¹⁶⁸ Lala Camerer, “Prerequisites for effective anti-corruption ombudsman offices and anti-corruption agencies”, *10th International Anti-Corruption Conference*, s. 7, <http://www.10iacc.org/download/workshops/cs06.pdf> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

Tablo 4: ICAC’a Gelen İhbarlar ve Soruşturmaların Sonuçları

	2005	2006	2007	Ortalama
Toplam İhbar	3685	3339	3600	3541
Açılan Dosyalar	2946	2658	2762	2788
Tamamlanan Soruşturmalar	2731	2571	2613	2638
Tutuklanan kişi sayısı	348	341	346	345
Mahkum edilen kişi	255	302	296	284
%	73%	89%	86%	82%
İkaz Edilen Kişi Sayısı	51	45	45	47
Disiplin Cezası İstenen Kamu Görevlileri	171	150	123	148

Kaynak: 2006 ve 2007 Faaliyet R.

Tablo 5: Vatandaşların ICAC Algılaması

Yıl	2004	2005	2006	2007
ICAC’ın gördüğü itibarı hak ettiğini düşünen deneklerin yüzdesi	99,1	98,9	98,9	98,5
Yolsuzluğun yaygın olduğunu düşünene deneklerin yüzdesi	27,9	33,6	28,8	28,8
Yolsuzluğun önümüzdeki yıl artacağını düşünenlerin yüzdesi	20,5	16,8	15	18,6
ICAC’a olan güvenlerinin kırılmayacağını düşünenlerin yüzdesi	93,6	96	97,1	95,8
Yolsuzlukları ihbar edeceklerin oranı	68,1	65,3	78,7	72,5
Yolsuzlukları ihbar ederken ismini vereceklerin oranı	71,8	70,7	72	71,2

Kaynak: 2006 ve 2007 Faaliyet R.

3.5 ICAC’IN BAŞARILARI

ICAC kurulduğunda, kamuoyunda bu kurumun da göstermelik olarak ihdas edildiği yönünde bir algılama söz konusu idi. Ancak, ICAC’ın çalışmalarında gösterdiği başarılar kamuoyunu bu düşüncesinde yanıltmıştır.

3.5.1 İlk Başarı: ‘Frying Big Fish’¹⁶⁹

ICAC ilk kurulduğunda toplumun gözünü boyamak amacıyla kurulan bir kuruluş olarak görülüyor ve bu nedenle hafife alınıyordu. Kamuoyunun daha önce yolsuzlukla mücadele amacıyla kurulan birimlerden dilleri yanmıştı. Ama yolsuzluk soruşturması altında iken yurt dışına kaçan polis şefi Peter Godber’in İngiltere’den

¹⁶⁹ Büyük balığı yakalamak ve kızartmak.

getirilip yargı önüne çıkarılması halkın kuruma olan tutumunu değiştirmiştir.¹⁷⁰ Bundan sonra eski alışkanlıklarının devam edemeyeceği, oyunun kuralının değiştiği ve bundan sonra hiç kimsenin gözünün yaşına bakılmadan yolsuzlukların üzerine gidileceği anlaşılmıştır. Bu ilk başarıdan sonra halk kurumun işe yaradığını düşünmeye başlamıştır. Öyle ki bir önceki yıl kolluk kuvvetlerine yapılan ihbarlar ICAC'ın kurulmasından sonra iki katına çıkmıştır.¹⁷¹ Her ne kadar ICAC, yolsuzlukla mücadele amacıyla kurulan ilk kurum olmasa da, kullandığı yöntemle ele alındığında onların en başarılısı kabul edilmektedir.¹⁷² ICAC bir numaralı yolsuzlukla mücadele kurumu manasında 'the No. 1 anti-corruption agency' olarak kabul edilmektedir.¹⁷³ Uyguladığı strateji sayesinde elde ettiği başarıları ile birlikte Hong Kong-ICAC adından sıkça söz ettiren bir kurum olmuş ve birçok ülkede örnek alınmaya başlanmıştır.¹⁷⁴

3.5.2 Temiz ve Yolsuzluk Karşısı Kamuoyu

ICAC'ın tarihine bakıldığı zaman, halkın etik değerleri üzerinde sessiz bir devrimin nasıl yapılacağı gayet iyi bir şekilde anlaşılmaktadır. Bundan 35 yıl öncesine göre bugün için Hong Kong'da yolsuzluklara karşı '0 tolerans' gösteren, diğer bir ifade ile hiç müsamaha göstermeyen, bir sosyal yapı ortaya çıkmıştır. Geçtiğimiz yıllarda yapılan çalışmalara göre Hong Kong, Asya'nın en temiz ülkeleri arasında başı çekmektedir. Diğer önemli bir husus ise ICAC'a yapılan ihbarların yaklaşık %90'ının doğrudan vatandaşlardan gelmesidir. Aynı zamanda kurumun ilk yıllarında yalnız üç ihbarcıdan biri kuruma ismini verirken 1980'li yıllarda ihbarcıların yarısı ismini vermiştir. Bu gün için ise yapılan ihbarların yaklaşık üçte ikisinde, ihbarcılar isimlerini vermekten kaçınmamaktadır. 2007 yılı itibari ile de bu oran %71,2 seviyesindedir.¹⁷⁵

¹⁷⁰ John R. Heilbrunn, *Anti-Corruption Commissions Panacea or Real Medicine to Fight Corruption? Hong Kong's ICAC: The Universal Model*, Washington D.C: The World Bank Institute, The International Bank for Reconstruction and Development, 2004, s. 5, [siteresource.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37234Heilbrunn.pdf](http://www.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37234Heilbrunn.pdf) (Erişim Tarihi: 24.05.2008).

¹⁷¹ ICAC, a.g.k., 2005, s. 20.

¹⁷² De Speville, 1997, a.g.k., Aktaran Kamuran Balı, s. 59.

¹⁷³ ICAC, a.g.k., 2005, s. 45. Ayrıca bakınız, http://www.yearbook.gov.hk/2003/english/chapter16/16_05.html (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

¹⁷⁴ Bakınız Kore KICAC, NSW ICAC, Malezya, ACA, Bostwana, Malavi, ve diğer ülkeler

¹⁷⁵ ICAC, Faaliyet Raporu 2007.

Yukarıda açıklanan durum, ICAC’ın halkla ne kadar bütünleştığının ve halkın kuruma olan güveninin anlaşılması açısından önemli ve kayda değer bir göstergedir.¹⁷⁶ ICAC’ın kurucu başkanı Sir Jack Cater da kurumun kuruluşu sırasında ‘yolsuzlukla mücadelede halkın yolsuzluklar karşısındaki tutumunu değiştirmeden hiçbir başarı elde edilemez’¹⁷⁷ sözüyle vurguladığı düşünce, kurumun kuruluş felsefesini ifade etmesi açısından önem arzeder.

3.5.3 Temiz Özel Sektör

Özel sektör yolsuzluklarını engellemek oldukça güçtür. Ancak iş adamlarının başlangıçta bu konuda kuruma karşı olan kötü tutumlarının şimdilerde değiştiğini ve kurumla çok daha sağlam bir iş birliğine girdiklerini görmekteyiz. Çünkü kurum içinde cereyan edecek yolsuzluklar, ilk olarak şirket sahiplerinin kendi itibarlarını sarsmaktadır ve nihayetinde bundan şirketler zarar görmektedir. Bugün için Hong Kong’daki şirketler dünya çapında pek çok ülkeden yabancı yatırımcı çekmektedir.¹⁷⁸ ABD kökenli The Heritage Foundation’a göre Hong Kong, dünyadaki geçtiğimiz on üç yılın (2007 dâhil), en özgür ve en temiz iş merkezi seçilmiştir. Ayrıca, Hong Kong’a atfedilen “Hong Kong’un rekabetçi üstünlüğü ICAC’tır.” şeklinde bir önerme söz konusudur. Son yirmi yıldan beri dünyanın ortalama büyüme hızının %3,7 olduğunu hesaba katarsak, Asya krizine rağmen Hong Kong’un büyüme hızı %5,1’dir ve dünya ortalamasının çok üstündedir.¹⁷⁹ Bu durumun bu tezi doğruladığını görüyoruz.

Şirketler, ICAC’tan kurumsal anlamda etik değerlerin yerleşmesi için danışmanlık ve eğitim çalışmaları almaktadır. 1985 yılında kurulan ‘Advisory Service Group’, Danışmanlık Hizmet Birimi bugüne dek sayısı 2000’i bulan şirketlere, bu şirketlerin kurumsal yapılarına uyumlu olacak şekilde; personel yönetimi, alımlar ve teklif sunma gibi birçok alanda danışmanlık hizmeti sunmuştur. ICAC, 1994’ten beri büyük şirketlerin yaklaşık %70 ine şirketlerin kurumsal etik değerler oluşturmada yardımcı olmuştur. Bu şirketlere, ICAC

¹⁷⁶ Jean Au Yeung, a.g.k.

¹⁷⁷ Raymond H C Wong, a.g.k., s. 2.

¹⁷⁸ Raymond H C Wong, a.g.k., s. 2.

¹⁷⁹ Tong, 2007, a.g.k., s. 15.

görevlilerinin gözetiminde, yayınlanan bu etik kodların nasıl uygulanabileceğine ilişkin eğitim seminerleri verilmiştir.

Yolsuzlukların önlenmesi açısından şirketlerin de bu topyekûn verilecek olan mücadelenin önemli bir unsuru olduğu açıktır. Bu nedenle yaklaşık 1.700 şirketin 7.000'e yakın çalışanına çeşitli konularda seminerler verilmiştir.¹⁸⁰ ICAC'ın kendi oluşturduğu yolsuzluk endeksine göre; '0', en temiz; '10', en yozlaşmış gösteren değerlerdir. Bu çalışmaya göre vatandaşların özel sektördeki yolsuzluk algılaması 1,7 dir.¹⁸¹ ICAC'ın yolsuzluk önleme bağlamında özel sektörde ve kamu idarelerinde yaptığı çalışmaların listesine ve bunların içeriklerine ICAC web sitesinden ulaşılabilir.

3.5.4 Temiz Kamu İdaresi

ICAC'ın yürüttüğü çok boyutlu yolsuzlukla mücadele politikasının önemli ayaklarından biri kamu sektöründeki yolsuzluklar ile mücadele etmek olmuştur. Daha önce bahsettiğimiz 'bad old days' den bugün için eser kalmamış olduğu söylenebilir. Hong Kong'da tüm kamu sektörüne ve hizmetlerine sirayet etmiş ve kendisini yayma politikası izleyen rüşvet çarkından bugün için söz etmek mümkün değildir. Bu çalışmaya göre vatandaşların kamu sektöründeki yolsuzluk algılaması 0,9 gibi bir değer almaktadır.¹⁸² The Heritage Found, Hong Kong'daki durumu özetlemek için 'virtually free of corruption' yani, 'neredeyse 0 yozlaşma' tabiri kullanılmaktadır.¹⁸³

Bu başarının altında, ICAC'ın iyi çalışan dedektiflerinin yanı sıra kamu çalışanlarına yönelik idari düzenlenmelerin yapılması da yatmaktadır. Kamu çalışanlarına yönelik etik değerler bildirgesi yayımlanmış, çalışanların bu ilkelere uymalarının takipçisi olunmuştur. Ayrıca çalışanların yaptıkları vazifeleri dolayısıyla 'çıkar çatışmaları' (kendi menfaatleri ile kamu yararı çakıştığı örneğin rüşvet teklif

¹⁸⁰ Jean Au Yeung, a.g.k.

¹⁸¹ Raymond H C Wong, a.g.k., s. 1.

¹⁸² Raymond H C Wong, a.g.k., s. 2.

¹⁸³ Tong, 2007, a.g.k., s. 15, Ayrıca bakınız "Hong Kong Remains World's Freest Economy for 13th Consecutive Year" <http://www.hketousa.gov.hk/usa/press/2007/jan07/011607.htm> (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

edildiği zaman kamu yararından vazgeçilebilmesi gibi)¹⁸⁴ ile karşılaşmaları durumunda nasıl bir tutum takınacaklarına dair ilkeler belirlenmiştir. Ayrıca, bu kişilerin bu tür işlemlere girişmeleri sonucunda nasıl bir müeyyide ile karşılaşabileceklerini anlatan örnek vaka çalışmaları ile de bu çalışmalar zenginleştirilmiştir. Bu bağlamda çalışanlara kurumları ile alakalı yolsuzluklara meydan veren boşlukların doldurulması hususunda nasıl yardımcı olabilecekleri açıklanmıştır.

3.6 ICAC'IN YOLSUZLUK ÖNLEME STRATEJİSİ

ICAC'ın yolsuzluk önleme stratejisinde; yolsuzluk üreten ve üretmeye yatkın alanların, sistemlerin, denetimine özel önem verilmektedir. Önleme Bölümü, iş gücünün büyük kısmını, süreç değerlendirmelerinin yapıldığı çalışma kâğıtlarına hasretmiştir. Bu çalışma kâğıtlarında, belirlenen alanlar en ince detayına kadar irdelenmekte ve bunlara geniş çaplı değerlendirmeler ve çözüm önerileri sunulmaktadır. Bu çalışmalardan en yüksek verimi almak için, incelenen kurumların çalışanlarından çalışmanın tüm aşamalarında faydalanılmaktadır. Ayrıca kurumlarla yapılan işbirliğinin pekişmesi amacıyla, kamu kurum ve kuruluşlarının üst düzey yöneticileri ve bunların yardımcıları ile görüşmeler yapılmakta ve bunlardan daha önce yapılan çalışmalar ve bunların uygulamaları hakkında bilgi alınmaktadır. Bu görüşmeler neticesinde de yapılan önerilerin işe yaradığı görülmüştür.¹⁸⁵

3.6.1 ICAC'a Göre Kamuda Yolsuzluk Fırsatları ve Belirtileri Nelerdir?

Yolsuzluk Önleme Bölümü'nün tecrübelerinden; kamuda yolsuzluk fırsatlarının ortaya çıkmasına neden olan sebepleri ararken işe 3 temel soru ile başlanması gerektiği anlaşılmaktadır: İlk soru; 'Resmi olarak iş nasıl yapılmalı?', ikinci soru; 'İş fiiliyatta nasıl yapılmaktadır?' ve son soru ise; 'İş nasıl yönetiliyor?' şeklindedir.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Mark Findlay and Andrew Stewart, "Implementing Corruption Prevention Strategies through Codes of Conduct", Robert Williams and Alan Doig (eds), *Controlling Corruption*, Cheltenham, UK: An Elgar Reference Collection, 2000, s. 155.

¹⁸⁵ Thomas Chan, "Corruption prevention- the hong kong experience", *113Th International Training Course Visiting Experts' Papers, Resource Material Series*, No. 56, Tokyo: UNAFEI, 2000, ss 365-377, http://www.unafei.or.jp/english/pdf/PDF_rms/no56/56-26.pdf (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

¹⁸⁶ Tony Scott; Alastair Carstairs and Doug Roots, "Corruption Prevention: The Hong Kong Aproach" *The Asian Journal of Public Administration*, Volume 10, Number 1 June, 1988, s. 114, sunzi1.lib.hku.hk/hkjo/view/50/5000285.pdf (Erişim Tarihi: 25.05.2006).

3.6.1.1 Resmi Süreç

Birinci sorunun cevabını vermek için ilk olarak kurumların belirlenmiş kurumsal hedeflerinin olup olmadığını araştırmak gerekir. Bu tür politikaları bulunsa dahi bunların güncellikleri ve yeterlilikleri gözden geçirilmesi gerekmektedir. Ayrıca kurumda düzenlenmemiş takdir hakkının boyutlarının incelenmesi de gerekir. Örneğin belediyede bir bina inşaatı ruhsatı almanın belirli bir politikası olmalı; insanlar ne zaman hangi belgelerle başvurmaları gerektiğini net olarak bilebilmelidir. Şöyle ki; “bugün git yarın gel mantığı” ve “şu belgeyi de unutmuşsunuz, tamamlayıp gelin” kabilinden ifadeler ile ve imzaya giren belgenin haklı bir neden olmaksızın bekletilmesi gibi durumlar nedeni ile vatandaşlar farklı çözüm arayışları (!) içine girebilmektedir.

İşte bu tür hizmetlerin verilmesi sırasında iş akış süreçleri ile alakalı olarak detaylı bir hizmet akış şemasının hazırlanması ve bu sürecin doğru işletilmesinin temin edilmesi ve vatandaşın haklarının neler olduğunu bilmesi de yolsuzluk fırsatlarının azaltılmasına yardımcı olacaktır.

İkinci önemli husus, yasalarda bulunan amir hükümlerin işletilememesidir. Örneğin, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumi Kanunu’na göre saymanlar tarafından başkaları adına bütçeleştirilerek emanet hesaplarına alınan paraların ödenmesi sırasında herhangi bir sıra gözetilmiyor ve bu konuda saymanlara bir takdir hakkı tanınıyordu. Ancak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu’na göre artık muhasebe yetkilileri bu tür ödemeleri yevmiye numaralarına, yani muhasebe kaydına alınma sırasına göre ödemek durumundadır. Ancak bu kurala uymama durumunu da tespit etmek çok güçtür. Çünkü bilgi asimetrisi nedeni ile bundan mağdur olanın bunu bilmesi ve şikâyet etmesi mümkün değildir. Yasaya rağmen bu tür davranışlar içine girenlere çeşitli idari ve cezai yaptırımlar uygulanması önemlidir. Ancak burada alınması gereken önlem ilgili muhasebe programın böyle bir işleme izin vermemesini temin etmektir. Bu ve bunun gibi sistemin işleyişi ile alakalı konularda teşhislerin konması, gerekli düzenlemelerin yapılması ve elbette çözüm üretilmesi idarenin kendi iradesi ile olabilecek bir husustur. Ancak bu tür durumlarda alınması gereken tedbirlerin uygulanıp uygulanmamasının takip edilmesi ve bunun sonucunun en yüksek dereceli otoritelere bildirilmesi işlemleri ICAC’ın sorumluluğu altındadır.

Yolsuzluk önleme amaçlı olarak dikkat edilmesi gereken bir diğer husus da kurumlarda işleyişi düzenleyen yazılı talimatların hizmet veren ve alanların ihtiyaçlarını karşılayabilme kapasitesidir. Örneğin hizmet alımında ve sunumunda izlenecek prosedürleri belirleyen yönergeler ile talimatnamelerin etkinliğinin de incelenmesi oldukça önemlidir. İdari nitelikteki bu düzenlemelerin az olması memurlara fazla takdir hakkı vermekte iken, aşırı katı düzenlemeler getirmek de, sürecin karmaşıklığından dolayı araya aracılardan (komisyoncuların) girmesine neden olabilmektedir.

ICAC yolsuzluk önleme faaliyetlerini risk yönetimi ilkelerine göre belirlemektedir. Buna göre ‘wet agencies’ olarak tabir edilen yolsuzluk risklerinin diğer alanlara göre daha yüksek olduğu kamu ihalelerine, lisanslama, vergi ve gümrük idarelerine özel önem vermektedir.¹⁸⁷

3.6.1.2 Gayri Resmi Süreçler

Yasalar ne kadar iyi yapılırsa yapılsın, ne kadar kaliteli idari düzenlemeler yapılırsa yapılsın insan unsuru her türlü işte olduğu gibi yolsuzlukla mücadelede de en önemli etkidir. Resmi dairelerde de çalışanlar her türlü idari düzenlemelerin yanı sıra kendi iş alışkanlıklarını edinmekte ve bir kurumsal kültür oluşturmaktadır.¹⁸⁸ Örneğin ‘mahkeme duvarı suratlı’ tabiri buna bir örnektir. Maliye Bakanlığı’nın son zamanlarda özel sektördeki yakın bir tabirle (müşteri odaklı) ortaya koymaya çalıştığı mükellef odaklı hizmet verme anlayışını kurumsal kültüre örnek olarak verebiliriz.

Ayrıca kamu hizmetlerinin genel çerçevesini kanunlar ortaya koymakta ve diğer idari düzenlemeler ile de bu hizmetler sunulmaya çalışılmaktadır. Ancak son noktada bu hizmetler çeşitli açılardan takdir yetkisini haiz memurlar tarafından yerine getirilmektedir. İşte bu noktada, idare içinde bu takdir hakkının kullanılmasına ilişkin bir gözetimin yapılması gerekmektedir; bunu da ülkemizde idarenin sorumlu amiri (üst yönetici, müdür, şef) üstlenmiştir.

Hizmetlerin sunulması sırasında, iş yükünün fazlalığının yanında görevlilerin tembellik veya sorumsuzluklarından kaynaklanan gecikmeler de yaşanabilmektedir.

¹⁸⁷ Angela Corta, *Minimising corruption: Some Lessons From the Literature*, Sydney: ICAC, 1998, s. 8, http://www.ICAC.nsw.gov.au/pub/public/pub2_10r.pdf (Erişim Tarihi: 25.05.2008).

¹⁸⁸ Scott ve arkadaşları, a.g.k., s. 115. Ayrıca bakınız Corta, a.g.k., s. 12.

Yolsuzlukları önleme çalışmaları sırasında, işlerin yapılabilmesi için yeterli görülen süreleri içeren bir zaman çizelgesinin oluşturulup oluşturulmadığına ve şayet oluşturulduysa bu çizelgeye ne denli uyulduğuna dikkat edilmektedir.^{189 190}

3.6.1.3 Yönetim

Yolsuzlukları önleme çalışmalarında, düzenlenmemiş takdir hakkının denetlenmesi ve gözetim altında bulundurulmasına ayrı bir önem verilmelidir. ICAC'a göre takdir hakkının kötüye kullanılması gözetimin yapılmamasından veya yapılan gözetimin kalitesizliğinden kaynaklanmaktadır.¹⁹¹ Örneğin TCK'da 'Denetim Görevinin İhmali' başlıklı 251. maddesinde yer alan; zimmet veya irtikâp suçunun işlenmesine kasten göz yuman denetimle yükümlü kamu görevlisinin, işlenen suçun müşterek faili olarak sorumlu tutulacağını ve denetim görevini ihmal ederek, zimmet veya irtikâp suçunun işlenmesine imkân sağlayan kamu görevlisinin, üç aydan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılacağını düzenleyen bu hükmün işlerlik kazanması veya kapsama alanının genişletilmesi gerekmektedir. En azından çeşitli kanunlardaki ilgili düzenlenmelerin hem memurlar hem de vatandaşlar açısından bilinmesi yolsuzluk fırsatlarının azaltılmasına yardımcı olacaktır.

Bunun için her ne düzeyde olursa olsun yetkinin ve sorumlulukların açık bir şekilde belirlenmiş olması ve hesap verebilirliğin sağlanması; yolsuz işlemlerin cereyan etmesine mahal verilmemesi açısından oldukça önemlidir.

Kamuoyunun sahip olduğu hak, salahiyet ve yükümlülüklerin farkında olması da yolsuzlukların önlenmesi açısından oldukça önemlidir. Kişiler bilmedikleri, farkında olmadıkları haklarının takipçisi de olamayacaklardır. Örneğin, işinin gecikmesi halinde zarara uğrayacağını ispat edebilen bir vatandaşın; görevinin gereklerini yapmakta ihmal veya gecikme göstererek, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir kazanç sağlayan kamu görevlisinin altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılacağı hükmünü hatırlaması ve bunu karşı tarafa hatırlatması yolsuzlukların önlenmesinde önem arz edebilir.

¹⁸⁹ Scott ve arkadaşları, a.g.k., s. 116.

¹⁹⁰ Gorta, a.g.k., s. 8.

¹⁹¹ Scott ve arkadaşları, a.g.k., s. 117.

Elbette kanun ve yönetmeliklerin tüm kamuoyu tarafından bilinmesi beklenemez. Ancak, rüşvet ve irtikâp arasındaki farklar veya ‘görevi ihmal suçu’ gibi yolsuzlukla ilgili bazı bilgilerin ve bu bilgilere ait hükümlerin halk tarafından genel olarak da olsa bilinmesi gerekmektedir.

3.6.1.4 ICAC’ın Karşılaştığı Güçlükler

ICAC’a göre, önleme bölümünün çalışmaları sırasında çeşitli problemlerle karşılaşmıştır. “Önleme tedavi etmeden daha iyidir” düsturu ile hareket eden ICAC bu konuda yalnız değildir. Kurumların iç denetçileri, müfettişleri, dış denetçileri ile idarelerin bizzat kendilerinin de bu zorlu mücadelede ICAC ile birlikte çalışmaları öngörülmüştür. Bunun tam tersi de doğru bir önermedir. Ancak bu kurumlardaki meslek taassubu, yeni ortaya çıkan bu yapıya karşı olan tutumun nahoş olmasına neden olmuştur. Çünkü böyle bir yapının varlığı, kendilerinin varlık gayelerinin en az bir bölümünün çeşitli açılardan sorgulanmasına neden olmuştur.¹⁹²

Kamu sektöründe ne kadar geniş çaplı düzeltmeler yapılırsa yapılsın ve görevliler etik değerler ve diğer yasal düzenlemeler hakkında ne kadar bilgilendirilirse bildirilsin, iş dünyasının temiz olmadığı bir ortamda kamu sektörünün de temiz olarak kalması mümkün değildir. Ancak başlangıçta, özellikle etik değerlerin çalışanlarına benimsetilmesi gibi konularda, kendi işlerine karışılmasına pek sıcak bakmamışlardır.

Toplumun yolsuzluklarla mücadelenin en etkili yolunun cezalandırma olduğu şeklinde bir algılaması mevcuttur.¹⁹³ Örneğin ortaya çıkabilecek çeşitli çaplardaki, ‘Balina, Neşter, Bufalo’ olarak adlandırılan, operasyonların siyasi getirilerinin yüksek olması, yolsuzluk operasyonlarına hiç mahal vermeyecek düzenlemelerin yapılmasına engel teşkil edebilir. Nitekim son günlerde her ne kadar yolsuzluk operasyonlarının çok ötesinde bir boyutu olsa da siyasilerin “Operasyon yargı ve yürütmenin gözetimi altında yapılmaktadır.” şeklindeki yaklaşımı adli yargının konusu içine giren bir mevzuun siyasi amaçlı kullanımına ilişkin örnek teşkil etmektedir. Mülki idare amirliği sınıfından bir kamu görevlisinin “Eğer tüm mali işlemler yasalara uygun olarak yapılırsa müfettişler ne iş yapacak ?” şeklindeki

¹⁹² Scott ve arkadaşları, a.g.k., s. 118.

¹⁹³ Scott ve arkadaşları, a.g.k., s. 118.

sorusu da bu konuyla birlikte ele alınırsa ne demek istediğimiz daha iyi anlaşılacaktır.

Önemeye ilişkin alınacak tedbirlerin getirisinin net olarak hesap edilememesi de bir diğer dezavantajdır.

ICAC'ın etkin önleme kapasitesi oldukça dikkate değerdir. ICAC'ın önleme stratejisi temel olarak;

- a. Kurumun işleyişi ile alakalı olarak sistem kontrollerinin yerleşmesi,
- b. Çalışanların belirli bir ahlaki seviyeye ulaştırılmasını temin etmek amacıyla etik değerlere ilişkin düzenlemelerde bulunulması,
- c. Etkin işleyen bir denetim sisteminin kurulmasına yardımcı olunması,
- d. Kurum içinde etkinliğin, saydamlığın ve hesap verebilirliğin sağlanmasına yardımcı olunması şeklinde özetlenebilir.

3.6.2. Etkili Eğitim ve Halkla İlişkiler Stratejisi

Kendi içinde gizlilik unsurunu da barındıran yolsuzluğa karşı verilecek savaşta halkın desteği olmadan başarılı olmak mümkün değildir.¹⁹⁴ Kamuoyunun, özel ve kamu sektörü çalışanlarının eğitilmesi; yolsuzlukları önlemede önemli bir yere sahiptir. ICAC tüm halkın desteğini almak amacıyla oldukça geniş perspektifli bir eğitim stratejisi yürütmektedir. Bu bağlamda ICAC;

Başarılı tüm operasyonları, çeşitli kitle iletişim araçları aracılığıyla halkla paylaşmaktadır. Ayrıca başarılı operasyonların konu edildiği pek çok dizi çekilmiş, kitle iletişim araçları ile halk karşılaştıkları yolsuzluklar hakkında ICAC'a ihbarda bulunmaya davet edilmiştir. Halkın yolsuzluk şeytanına karşı uyanık tutulması ve halka temiz bir topluma olan ihtiyacının hatırlatılması amacıyla pek çok reklâm çalışması yürütülmüştür. Ayrıca, yürürlükteki yolsuzlukla mücadele ile alakalı mevzuatın normal vatandaşlar tarafından anlaşılmasını sağlamak amacıyla detaylı

¹⁹⁴ Julie Mu Fee-Man, "Developing Anticorruption Strategies: Hong Kong, China's Anticorruption Strategy", OECD (eds), *Combating Corruption in Asian and Pacific Economies*, Manila: ADB/OECD, 2000, s. 231, http://www.adb.org/Documents/Conference/Combating_Corruption/chap_03.pdf (Erişim Tarihi: 28.05.2008)

tanıtım çalışmaları yapılmıştır. Anaokulundan üniversiteye kadar tüm eğitim kurumlarında eğitim çalışmalarına yardımcı olabilecek dokümanlar hazırlanmıştır.¹⁹⁵

ICAC Club teşkil edilmiş bu kulübe gönüllü olarak katılan insanlardan toplumu eğitme konusunda yardım alınmıştır, böylece kurumun çalışmaları halka mal edilmeye çalışılmıştır. Yolsuzluğun önlenmesi amacıyla pek çok kamu ve özel sektör çalışanına seminerler verilmiştir. Yolsuzluk önleme amacıyla iyi ve kötü uygulama örneklerinin anlatıldığı vaka çalışmaları hazırlanmış ve bunlar üzerinde derin analizler yapılmıştır. Söz konusu çalışmaların listesine ve içeriklerine ICAC web sayfasından ulaşmak mümkündür.

ICAC, özel sektörle birlikte uyulması gereken etik değerlere ilişkin standartlar belirleme amacıyla Ahlaki Gelişim Merkezi'ni, 'Ethics Development Centre'ı kurmuştur.¹⁹⁶ Çeşitli sergiler açmış, fuarlar düzenlemiştir. Faaliyetlerini ve kendini anlatmak amacıyla 24 saat internet üzerinden yayın yapan televizyon kanalını (ICAC TV) yayına sokmuştur. Tüm bunlara ilaveten 7 bölgede halkla ilişkiler merkezi kurmuştur. ICAC'ın halkla ilişkiler bağlamında hazırladığı, reklâm, poster, radyo programları, dizi film serilerinin listesine ve içeriklerine ICAC web sayfasından ulaşmak mümkündür.

ICAC yukarıda saydığımız unsurları kullanmak suretiyle halkta yolsuzlukla mücadeleyle karşı muazzam bir talep yaratmış, 'bad old days', eski kötü günleri hatırlatmak suretiyle halkı uyanık tutmayı başarmıştır.¹⁹⁷

3.6.2.1 Yolsuzlukla Mücadelede, Halk Desteğinin Sağlanması ve Okullarda Yapılan Faaliyetler

Daha önce de belirtildiği üzere ICAC, Hong Kong'da 'sessiz devrim' olarak da adlandırılacak şekilde halkın yolsuzluklara karşı olan bakış açısını değiştirmiştir. Böyle bir devrimin de sadece bir kurumun kurulması ile ilişkilendirmek, elbette mümkün değildir. Bu bağlamda etkili yasal düzenlemeler yapılması, etkili caydırma ve önleme stratejilerinin uygulanmasının yanı sıra halkın da bilinçlendirilmesi ve

¹⁹⁵ ICAC, Faaliyet Raporu 2007.

¹⁹⁶ Tony Kwok Man –Wai, "Formulating An Effective Anti Corruption Strategy-The Experience of Hong Kong -ICAC", *Seventh Course on Corruption Control In Criminal Justice Visiting Experts Control In Criminal Justice*, Tokyo: UNAFEI, 2006, s. 199, www.unafei.or.jp/english/pdf/PDF_rms/no69/16_P196-201.pdf (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

¹⁹⁷ Julie Mu Fee-Man, a.g.k., s. 229.

desteğinin alınması gerekir. Sosyal değer yargılarının, halkın geliştirdiği davranış kalıplarının değişmesi, adalet, doğruluk, dürüstlük temel ahlaki ilkelerin toplum da kök bulup yerleşmesi ve böylece yolsuzlukların çıkmasına mahal vermemek için bir takım çalışmaların yürütülmesine ihtiyaç vardır. Bu saikle hareket eden Halkla İlişkiler Bölümü de bu doğrultuda çalışmalar yapmaktadır.

ICAC’ın genel politikasında yolsuzluğu yüksek maliyetli, düşük getirili bir suç haline dönüştürmek yatarken, Halkla İlişkiler Bölümü ise özelde halkın bu tür işlemlere girişmemesi amacıyla vatandaşlara ahlaki donanımı kazandırmak gibi bir gaye edinmiştir. Bunu yaparken de vatandaşları, devlet memuru, profesyonel, öğrenci şeklinde çeşitli kategorilere ayırmış ve bunlarla ilgili özel çalışmalar içine girmiştir. Bölgesel teşkilatları ile halkla her daim dirsek temasında bulunmuştur. ICAC’a göre bu grupların en önemlileri arasında okul çağındaki çocuklar başı çekmektedir.

Bu önemli grup, diğerlerine kıyasla çok daha fazla mümbit olup burada kazandırılacak temel ahlaki değerler ve yolsuzluklara karşı geliştirilecek davranış kalıpları hayat boyunca tesirini gösterecektir. Bu değer yargılarının toplumda taban bulması halinde yolsuzlukla mücadele hususunda atılabilecek en önemli adım atılmış olacaktır.

Halkla İlişkiler Bölümü, bu bağlamda; örgün eğitim kurumlarındaki 22 yaş ve altındaki öğrencilerin yüksek ahlaki değerlere sahip, sorumluluk sahibi ve erdemli bireyler olarak yetişmesine yönelik konularda zaten görevli olan eğitim sistemine yardımcı bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

Hong Kong da zorunlu öğretim 9 yıl olup (6 ilköğretim+3 orta öğretim) bu durum ICAC’a hitap etmesi için geniş bir perspektif sunmaktadır. Ancak ders müfredatının çok yoğun olması ve öğretmenlerin bu iş yükünün altında eziliyor olması ve eğitim sisteminin sınav odaklı olması nedeniyle ahlaki değerlerin gelişmesi hususu ikinci planda kalmaktadır.¹⁹⁸

¹⁹⁸ Catherine Chui, “Tackling Corruption: School Education and Public Awareness”, s. 3, www1.oecd.org/daf/ASIAcom/pdf/Chui_paper.pdf (Erişim Tarihi: 29.05.2008).

Tablo 6: ICAC’ın Önleme Faaliyetleri

Önleyici Eğitim Programlarına Katılımlar					
	2005	2006	2007	Son3 yıl ortalaması	2008 hedefi
ICAC’tan yolsuzluk önleme hizmeti alan özel sektör organizasyonları	468	454	420	448	400
İş dünyasından yolsuzluk önleme ve iş etiği kursları alan üst düzey yöneticiler	7257	8823	11528	9202	8000
İş dünyasından yolsuzluk önleme ve iş etiği kursları alan diğer personel	28528	30372	32883	30594	28000
ICAC’tan yolsuzluk önleme semineri alan kamu görevlileri	23142	29080	28442	26888	25000
Örgün eğitim aracılığı ile ulaşılan öğrenciler	81779	80565	83855	82066	80000

Kaynak: 2006 ve 2007 Faaliyet R.

3.6.2.1.1 ICAC’ın Okul Eğitimi Programı

ICAC’ın geniş perspektife sahip yolsuzluk önleme politikalarının önemli bir ayağını da Kurumun okullardaki çalışmaları oluşturmaktadır.

3.6.2.1.1.1 Müfredat Programları

Her ülkenin kendilerine göre belirlenmiş bir milli eğitim politikası mevcuttur. Okullarda okutulacak dersler ve müfredatları çeşitli mekanizmalar aracılığı ile belirlenmekte ve yürütülmektedir. Bireylere kazandırılması gereken asgari düzeyde ahlaki kazanımların da belirlenmesi şüphesiz bu kurumların dahil olduğu süreçlerle geliştirilmektedir. Yani dışarıdan birilerinin (bu ICAC veya başka bir kuruluş olabilir) etkisi, yol gösterme ve yardımcı olma noktasından ileriye geçemeyecektir. Bu bağlamda ICAC da ders müfredatlarının hazırlanması sırasında uzmanları ile bu çalışmalara katılmakta ve kendi yaptığı çalışmaların da bu ders kitaplarının içinde mümkün olduğunca işlenmesine ve yedirilmesine yardımcı olmaktadır.¹⁹⁹ Ancak bu yoğun müfredat içine bunları sıkıştırmakta da sıkıntı çekilmektedir.

Yukarıdaki hususla alakalı olarak yazarlar ve yayıncılar ile işbirliği içine girilmiş ve kitapların içindeki çeşitli çalışmalarda bu konuların işlenmesi temin

¹⁹⁹ Chui, a.g.k., s. 3.

edilmiştir. Böylece, uzmanlar tarafından hazırlanmış bu çalışmaların kitapların içinde daha fazla yer bulması kolaylaşmış olmaktadır.

Yüksek öğrenim kurumlarında ise, iş dünyasının yeni profesyonellerine ve yöneticilerine güçlü bir iş ahlakı yerleştirilmeye çalışılmıştır. Bu amaçla üniversitelerin birinci sınıflarında okuyanlara iş ahlakı dersleri konulmuştur. Bu derslerle, öğrencilere basit öğütler vermekten ziyade, öğrencilere ileride karşılaşılabilecekleri ahlaki ikilemler karşısında geliştirmeleri gereken davranış kalıplarının neler olması gerektiği gibi hususlarda analitik düşünce kabiliyetlerinin kazandırılması amaçlanmıştır.²⁰⁰

3.6.2.1.1.2 İşbirliği

Hong Kong da kalabalık öğrenci nüfusu nedeni ile tüm öğrenciler ile birebir temas kurulamasa dahi sayısı 100'ü bulan halkla ilişkiler uzmanları, sürekli olarak öğrencilerle temas halindedir. ICAC okul eğitimi programının en önemli amacı daha önce de belirtildiği üzere, yolsuzlukla mücadele etme konusunda eğitim alanında ve gençler arasında müttefikler kazanmaktır. Bu doğrultuda gençlerin ve bilhassa öğretmenlerin bu konuda bir kelebek etkisi yarattığı söylenebilir.²⁰¹

Bu konuda öğretmenlerin daha fazla ilgisini çekmek amacıyla ICAC pek çok eğitim öğretim materyali hazırlamaktadır. Bu materyaller sınıf ortamından tutun da okul toplantılarına, sınıf dışı aktivitelere kadar pek çok alana yayılmıştır. Diğer bir ifade ile gerek ders dışında gerekse diğer faaliyetlerde ICAC'ın okul eğitimi programının izi görülmektedir.

Eğitim materyallerin hazırlanmasında çok geniş bir yelpazede, pek çok alandan, pek çok uzmanın katkısı bulunmaktadır. ICAC uzmanlarının yanı sıra, öğretmenler, okul müdürleri, eğitim teknolojileri uzmanları, psikologlar ve gençler bu araştırma geliştirme çalışmalarına katılmakta, bunları denemekte ve bunların geliştirilmesine yardımcı olmaktadır. Bu yoğun çalışmaların neticesinde de ortaya çıkan materyaller hedef kitlelerde başarı ile uygulanmaktadır. Bu çalışmalarda öğretmenlerin öğrenciler ile birlikte uygulayabileceği aktiviteler de mevcuttur. Oldukça esnek olarak tasarlanan ve gerektiğinde uyarlamalar yapılabilen bu

²⁰⁰ Chui, a.g.k., s. 3.

²⁰¹ Chui, a.g.k., s. 4.

alışmalar ğrencilerin durumuna göre öğretmenler tarafından adapte edilebilmektedir.

İlki 1998 yılında ilköğretim okulları arasında gerçekleştirilen ‘ICAC Haftası da kayda değer başka bir etkinliktir. Buna göre öğretmenlere okullarda düzenlenecek faaliyetlerle ilgili başucu rehberleri dağıtılmakta, ğretim araçları temin edilmektedir. Son iki yıl içinde 239 okulda düzenlenen ‘ICAC Haftası’ etkinlikleri, çerçevesinde 170.000’e yakın öğrenciye ulaşılmıştır.²⁰² Okullardan alınan geri bildirimlere göre de kurumun sağladığı materyaller; bu küçük öğrencilerin yolsuzluk şeytanı hakkında bilgilenmelerine oldukça yardımcı olmuştur.

Tüm bunlara ilaveten niversite ğretim üyelerinin kullanımına yönelik olarak da materyaller hazırlanmış ve bunların hizmetine sunulmuştur.²⁰³

3.6.2.1.1.3 İşe Erken Başlama

ICAC ahlaki eğitimin olabildiğince erken başlaması gerektiğine inanmaktadır. Bu nedenle anaokulu çağlarından itibaren mesajlarını iletmeye başlamaktadır. Bu doğrultuda televizyonda çizgi filmler yayınlamakta, videolar hazırlamakta, oyunlar üretmekte ve hikâye kitapları basıp bunları anaokullarına yollamaktadır. Böylece küçük yaştaki çocuklar tarafından adalet, drşlk, doğruluk gibi soyut kavramların eğlenceli bir öğrenim ortamında anlaşılmasına yardımcı olmaktadır. Tüm bunların üzerinde, ailelere de bu noktada yardım etmektedir.²⁰⁴

3.6.2.1.1.4 Direkt Diyalog

ICAC, ğretmenler ve ders veren hocalar ile işbirliğine girmenin yanı sıra hedef grupları ile de yüz yüze görüşmenin yararına inanmaktadır. Bu doğrultuda ICAC niversitelerin son sınıflarında okuyan öğrencilere sunumlar yapmakta ve onlarla bir araya gelmektedir. Bu sunumlarda yolsuzlukla alakalı yasalar anlatılmakta, bunları açıklayıcı vaka çalışmaları yapılmaktadır. Bu ğrencilerin ileride yaşayabilecekleri ve çeşitli şekillerde ortaya çıkacak yolsuzlukları teşvik edici ortamlarda, onlara almaları gereken tedbirlerin neler olduğu konusunda yardımcı olmaktadır.²⁰⁵

²⁰² ICAC, Faaliyet Raporu 2007.

²⁰³ Chui, a.g.k., s. 4.

²⁰⁴ Chui, a.g.k., s. 4.

²⁰⁵ Chui, a.g.k., s. 5.

3.6.2.1.1.5 Aktif Katılım

ICAC, ‘yolsuzluk şeytanı’ ile mücadele hususunda genç nesillerin de kazanılmasına çalışmıştır. Gençlerin eğitilmelerinde edilgenlikten ziyade aktif katılıma önem verilmelidir. Bu doğrultuda orta öğrenimde sınıf görüşmelerinin etkinliğini arttırmak amacıyla 2000 yılından itibaren yolsuzlukla mücadele mesajları, tartışmalar ve grup oyunları ile de verilmeye başlanmıştır.

Aynı zamanda ICAC okullarda çeşitli piyesler oynatmış. Buna yönelik olarak profesyonel tiyatrocular istihdam etmiştir. Amacı doğrultusunda öğrencilerin ilgisini daha da çekmek için zaman zaman öğrencilerin anlık olarak oyunlara katılması gibi ayrıntılar da atlanmamıştır. Bu, o ‘eski kötü günler’i yaşamayan bu günkü genç nesillere o günleri anlatmanın etkili bir yolu olarak kabul edilmiştir.

ICAC’ın benimsediği bu iki yaklaşımın da çok yayarlı ve varılmak istenen hedef doğrultusunda amaca hizmet ettiği, ICAC’a gelen geri bildirimlerden anlaşılmaktadır. Öğrencilerden gelen bu bildirimlere göre; bu teknikler yolsuzluğun toplumda ve bireylerde meydana getirdiği olumsuz etkilerin farkına varma hususunda klasik öğretim tekniklerinden çok daha fazla işlerliğe sahiptir.²⁰⁶

3.6.2.1.1.6 Hedef Kitlenin Dikkatini Çekmek

İnternetin genç nesil üzerindeki etkisini iyi bilen ICAC bu doğrultuda 2000 yılında gençlik web sitesini faaliyete geçirmiştir. “Teensland”²⁰⁷ adı verilen bu sitede yolsuzlukla mücadele hususundaki mesajlarını bilgisayar oyunları ve web aktiviteleri ile gençler arasında yaymaya çalışmaktadır. Kendisinin takip edilebilirliğini temin için sayısı 800’e yakın genci tasarımcı, raportör, ve içerik hazırlayıcısı olarak istihdam etmiştir.

3.6.2.1.1.7 Halk Desteği

Ülkenin geleceği olan genç nesillerin iyi yetiştirilmesinin ardından bunların bu ahlaki kazanımlara sahip olmalarını devam ettirmeleri gerekmektedir. Yolsuzlukların ve bunun zararlarının her tabakadan, her katmandan insanın aklından ve gündeminden düşürülmemesi gerekir. Bu düşünceden hareketle, ICAC mesajlarının daha iyi yayılması amacıyla kitle iletişim araçlarını kullanmakta, hakla yüzü yüze görüşmeler

²⁰⁶ Chui, a.g.k., s. 5.

²⁰⁷ <http://www.teensland.ICAC.hk>.

yapmakta, fuarlar düzenlemekte ve bölgesel teşkilatları ile sürekli olarak halk desteğini yanına çekmeye çalışmaktadır. Bu doğrultuda ICAC, bir bölümünü tamamen bu işe hasretmiştir

3.7 ICAC BAŞARISINI NEYE BORÇLUDUR?

Ünü dünya çapına yayılmış ve pek çok ülkede ilgi uyandırmış bu kurum üzerine pek çok çalışma yapılmıştır. ICAC'ın toplumsal dokuda büyük çapta değişiklikler yapan ve yolsuzluklara karşı '0 tolerans' gösteren bir kamuoyu oluşturan sessiz devrim niteliğindeki bu yapılanma bir mucize olarak tanımlanmaktadır.²⁰⁸

Şüphesiz bir kurumun tek başına yolsuzlukla mücadelede başarılı olabileceğini düşünmek mümkün değildir. ICAC bu sessiz devrimi, yolsuzlukla mücadele kültürünü yaymak amacıyla dört koldan mücadeleye girişerek başarmıştır. Bunun için toplumun tüm kesimlerini, bürokrasiyi ve kolluk kuvvetlerini içine alan bir yapılanmaya gitmiştir. Bu bağlamda yolsuzluk artık sadece bir suç çeşidi olarak tanımlanmamaya başlanmıştır. Bu sorunun çözümünde ise ICAC; soruşturma ve cezalandırmanın ötesinde metotlara ve geniş çaplı toplum eğitimini kapsayan geniş bir stratejiye sahip olması nedeniyle emsalleri arasında temayüz etmiştir. Yolsuzlukla mücadele amacıyla kurulan ilk özerk kuruluş olmamasına rağmen onların arasında en başarılısı olarak kabul edilmektedir.²⁰⁹ Kurumsal anlamda ICAC, Uluslararası Saydamlık Örgütü'ne göre dünyada yolsuzlukla mücadele eden ve en etkin işleyen sistemler arasında başı çekmektedir.²¹⁰

ICAC'ın evrensel model olarak da tanımlanan üç boyutlu sisteminde operasyon, önleme ve halkın desteği önemli unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca siyasi destek, medya desteği, uluslar arası yardımlar da önemlidir.

ICAC'ın başarısını etkileyen unsurları birbirlerinden ayırmak oldukça güçtür. Çünkü her bir etken bir diğeri ile örtüşmekte veya birbirlerini besleyen, birbirlerinden güç alan unsurlar manzumesini teşkil etmektedir.²¹¹ Diğer bir ifade ile ICAC kendisini oluşturan sacayaklarının her birisinin ayrı ayrı toplamlarından çok

²⁰⁸ Raymond H C Wong, a.g.k., s. 2.

²⁰⁹ De Speville, a.g.k., 1997, s. 59. Aktaran Kamuran Ballı, a.g.k., s. 65.

²¹⁰ Raymond H C Wong, a.g.k., s. 3.

²¹¹ De Speville, 1999, a.g.k., s. 52.

daha fazla tesir gücüne sahiptir.²¹² Ancak bunları iç dinamikler ve dış dinamikler olarak ikiye ayırmak mümkündür.

3.7.1 Dış Dinamikler

3.7.1.1 Siyasi Destek

Yolsuzlukla mücadelede her şeyden önce siyasilerin gerçek iradesi ve desteği çok önemlidir. Yabancı yatırımcılara ve halka olumlu sinyal vermek amacıyla kurulan birimlerden idarecilere maşalık yapan ve gerekli maddi ve yasal desteği arkasına alamayanlar başarısız olmaya mahkûmdur. Pek çok hükümet yetkilisi yolsuzlukla mücadelenin ülkenin istikbali ve refahı açısından ne kadar önemli olduğunu bilmektedir. ICAC'a olan güvenleri ve desteklerini pek çok platformda gerek sözlü olarak gerekse ihtiyaç duyulan yasal düzenlemeleri çıkartmak ve maddi imkânlar konusunda da ICAC'ın arkasında durmak suretiyle göstermiştir.²¹³ 1300 çalışanı ve 90 milyon \$ dolarlık bütçesi ile de bunu ortaya koymaktadır.²¹⁴

3.7.1.2 Diğer Kurumlarla İşbirliği

Yolsuzlukla mücadele, hiçbir kurumun tekeline bırakılamayacak kadar önemli ve bütüncül bir yaklaşımla ele alınması gereken bir süreci içerir. Aksi takdirde bu süreç başarısız olmaya mahkûmdur. Bunu çok iyi bilen ICAC, ülkedeki tüm sektörleri, tüm kurumları ve vatandaşları da bu konuda seferber etmek amacıyla çok boyutlu bir stratejiyi faaliyete sokmuş ve güzel bir işbirliği ortamı yaratmaya çalışmıştır. Devlet memurları, tüm hükümet organları, iş dünyası, meslek odaları, dernekler ve vakıflar, eğitim kurumları, kitle iletişim araçları ile olduğu kadar uluslararası teşkilatlar ile işbirliğine de her zaman önem vermektedir.²¹⁵ Ayrıca üniversiteler ile işbirliğine girmekte ve bunların akademik çalışmalarına katkıda bulunmaktadır.²¹⁶

²¹² De Speville, 1998, a.g.k.

²¹³ Jean Au Yeung, 2000, a.g.k.

²¹⁴ ICAC, Faaliyet Raporu 2007.

²¹⁵ Tony Kwok Man-wai, a.g.k., s. 201.

²¹⁶ http://www.tiri.org/index.php?option=com_content&task=view&id=301 (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

3.7.1.3 Etkili Yasal Düzenleme

İlk olarak Hong Kong'un mini anayasası olarak kabul edilen 'Basic Law' uyarınca ICAC başkanı sadece Hong Kong valisine karşı sorumludur. Bu, kurumun bağımsızlığı açısından hayati bir öneme sahiptir.

Hong Kong'un yolsuzlukla mücadele hususunda oldukça şümüllü ve yetkin bir yasal alt yapıya sahip olduğu söylenebilir. Normal rüşvet suçuna (genel hükümler) ilişkin yasanın yanı sıra iki paha biçilmez düzenlemeye (özel hükümler) daha sahiptir. Bunlardan birisi; memurun açıkça verilmiş bir izne dayanmaksızın hiç kimseden hediye, borç alamayacağına veya herhangi bir menfaat temin edemeyeceğine ilişkin olan düzenlemedir. Diğeri ise; memurun açıklanabilir mal varlığın, geliri ile orantısız olması veya memurun yaşam biçiminin geliri ile orantısız olması halinde bu memur ile alakalı olarak soruşturma açılması ile ilgili düzenlemedir.²¹⁷ Evrensel bir hukuk kuralı olan ve "Herkes aksi ispat edilene kadar masumdur." şeklinde açıklanan 'masumluk karinesi' bu özel durumda hükümsüz kalmaktadır. Ayrıca kamu görevlilerinin mal beyannameleri ICAC'ta kayıt altına alınmakta ve sürekli olarak gözlem altında tutulmaktadır. Yolsuzluklar, özellikle rüşvet, tabiatı gereği gizlilik unsurunu içinde barındırdığı için bunun normal yollarla ispat edilmesi çok güçtür (En basitinden adi rüşvet için seri numarası alınmış paraların rüşvet aldığı iddiası ile ilgili şahsın üzerinden çıkması gerekmektedir ve bu durum nedeni ile rüşvet ispatı en zor suçlar arasında tanımlanmaktadır). Bu durumda, herhangi bir yolsuzluğa bulaşmadığını, herhangi bir yasadışı menfaati temin etmediğini ispat etme yükümlülüğü şüpheliye düşmektedir. Ancak bu tip suçların asıl kurbanı, diğer adi suçlardan farklı olarak (örneğin müessir fiille adam öldürme veya yaralamada bulunma veya basit hırsızlık suçlarında bu suçlarla alakalı olarak en az bir tane şikâyetçi bulunabilir) hiçbir şeyin farkına varamayan halktan başkası değildir. Bu yüzden hukuk düzeni, kamu hakkını korumaktadır. Bu nedenle söz konusu mal varlığının veya yaşam biçiminin kaynağını açıklayamayan kamu görevlisinin rüşvet aldığı kabul edilmekte ve yargılanmaktadır.

ICAC'ın soruşturma yetkisi, normal kolluk kuvvetlerinden farklı olarak banka hesaplarını kontrol etmek, tanıkların yemin altında ifadesini almak, mülkleri üzerine ihtiyati tedbir koydurmak, şüphelilerin kaçmasını engellemek üzere seyahat

²¹⁷ Tony Kwok Man-wai, a.g.k., s. 200.

dokümanlarına el koymak gibi yetkileri de içerir. Bunlara ilaveten ICAC, sadece yolsuzluk davalarına bağlı olmaksızın hem kamu hem de özel sektöre ilişkin diğer suçlarla alakalı olarak da soruşturma başlatabilmektedir. Ayrıca kolluk güçlerine telekomünikasyon araçlarının dinlenmesi, kayıt altına alınması ve her türlü teknik takip araçlarının kullanılmasına müsaade eden ‘The Interception of Communications and Surveillance Ordinance-ICSO’ yasası ile birlikte ICAC’ın soruşturma noktasında oldukça kapsamlı bir yasal zemini haiz olduğu söylenebilir.²¹⁸ Ayrıca, ICAC arkasındaki büyük halk desteği ve politikacıların ICAC’a olan güvenleri nedeni ile ICAC ihtiyaç hissettiği yasal düzenlemeleri de rahatlıkla çıkarttırabilmektedir.

Şahitlerin ihbarları ve ifadeleri herhangi bir suçta olduğu gibi yolsuzlukla mücadelede de önemli bir husustur. Özellikle yolsuzlukla ilişkili suçlarda tanıkların ve ihbarcılarının korunması yolsuzluk suçları ile alakalı ihbarların artmasına yardımcı olmaktadır. Tanık Koruma Yasasına göre de (Witness Protection Ordinance) ihbarcılarının isimleri gizli tutulmakta, mahkemece açıklanması istenilmediği müddetçe saklı kalmaktadır. ICAC’ın yıllık olarak yaptığı kamuoyu araştırmalarına göre de deneklerin %90’ı ihbarların gizli tutulduğunu düşünmektedir.²¹⁹ Ayrıca gelen ihbarların %90’nın doğrudan halktan gelmesi ve ihbarcılarının %70’inin isimlerini vermekten kaçınmamaları da kayda değerdir.

ICAC’a gelen ihbarların karalama, iftira atma amacıyla gelmesi de mümkündür. Bunu önlemek amacıyla ICAC yasasının 13. maddesine göre ceza tedbiri uygulanmaktadır. Kuruluşundan 2006 yılına dek sadece 196 kişi hakkında soruşturma yapılmış ve bunların 168 tanesi de mahkemelerce suçlu bulunmuştur. Ancak art niyetli olmayan ihbarlar için ise herhangi bir ceza verilmemektedir.²²⁰ Böylece halk ile olan işbirliği kanallarının zayıflatılmaması sağlanmış olmaktadır.

3.7.1.4 ICAC’ın Bağımsızlığı

Daha önce de belirtildiği gibi adından da anlaşılacağı üzere ICAC bağımsız bir kuruluştur ve başkan Vali, tarafından atanmaktadır. Temel Kanun’un 57. maddesi

²¹⁸ “Hong Kong 2006”, http://www.yearbook.gov.hk/2006/en/16_07.htm

²¹⁹ TI, *National Integrity Systems Transparency International Integrity Study Report: Hong Kong, 2006*, Berlin: TI, 2006, s. 33.
www.transparency.org/content/download/16359/218977/file/NIS_HongKong_2006.pdf (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

²²⁰ TI, 2006, a.g.k., s. 34.

uyarınca da hiçbir kurum ve kuruluş (vali hariç) ICAC'a tavsiye ve telkinde bulun(a)mamaktadır. ICAC, idarenin diğer birimlerinden bağımsız olarak soruşturmalarını açmakta ve bu soruşturmalarını devam ettirmektedir.²²¹ Bu özel statü görevini tam olarak ifa edebilmesi açısından oldukça önemlidir.²²² Ayrıca başkanın ve meslek mensuplarının atanması da yasal zemine oturtulmaktadır ve bunların belli bir mesleki güvenceleri söz konusudur. Buna göre yasada belirtilen özel şartlar gerçekleşmeksizin başkan ve meslek mensupları görevlerinden azledilememektedir. Ancak başkanın gerekli görmesi ve gerekçesini açıkça belirterek, danışma kurulunun görüşü ile görevlilerin işine son verilebilmektedir. Bu durumda da yargı yoluna başvurulabilmektedir.²²³ Kurumlara tahsis edilen bütçe imkânları kurumların görevlerini ifa edebilmeleri açısından önemlidir. ICAC'a uygulamada mali bağımsızlık da tanınmıştır. 2007 yılı itibarı ile Hong Kong bütçesinin %0,3 ü ICAC'a ayrılmıştır. Hükümet ve yasama organı, ICAC'tan işlevlerini yerine getirebilmesi için gerekli mali desteği esirgememektedir. Öyle ki; ICAC 700 milyon HK dolarlık bütçesi (yaklaşık 90 milyon amerikan doları) ile kişi başı 15 \$ dolarlık bir harcama yapmaktadır.²²⁴ Diğer bir ifade ile ICAC'ın bütçesi, Hong Kong bütçesinin yaklaşık %0,3lük kısmına; gayri safi milli hâsılasının ise %0,05ine tekabül etmektedir. Bu tutarın yaklaşık %76,7'si operasyon bölümüne %6,7'si önleme bölümüne ve %16,6'sı ise halkla ilişkiler bölümüne ayrılmaktadır.²²⁵

ICAC tarafından yapılan kişi başı 15 \$ dolarlık harcamanın Türkiye'de yapılabilmesi için bütçeden yaklaşık 10.000.000 ABD doları tutarında kaynak ayrılması gerekmektedir.

3.7.1.5 Özel Sektör ve Kamu Sektörü Yolsuzluklarını Birlikte Ele Alması

Hong Kong, özel sektördeki yolsuzlukları cezalandıran ilk ülkeler arasında yer almaktadır. ICAC'ın hem özel hem de kamu sektöründeki yolsuzlukları geniş perspektifli, bütüncül bir yaklaşımla ele alması bu zorlu mücadeledeki başarısına etki

²²¹ Andrew H Y Wong, "Anti-Corruption Strategy of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China", *4th Regional Anti-Corruption Conference in Kuala Lumpur*, 3-5 December 2003, Malaysia: UNPAN, unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN019145.pdf (Erişim Tarihi: 24.05.2008).

²²² Raymond H C Wong, a.g.k., s. 5.

²²³ TI, 2006, a.g.k., 34.

²²⁴ Tony Kwok Man -Wai, a.g.k., s. 200.

²²⁵ ICAC, Faaliyet Raporu 2007.

eden diğerk bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Toplumda yolsuzluklara karşı çifte standart uygulanmaması ve topyekûn bir mücadeleye girişilmesi amacıyla ICAC her iki sektördeki yolsuzluklarla mücadeleye eşit önem vermektedir. Çünkü özel sektördeki yolsuzluklar, her ne kadar kamu sektöründeki yolsuzluklar topluma daha fazla zarar vermese de, en az kamu sektöründeki yolsuzluklar kadar zarar vermektedir. Bu nedenle Kuruluşunun ilk yıllarında kamu kesimine daha çok ağırlık verdiyse de o sektörün giderek temizlenmesiyle giderek özel sektöre ağırlık verilmeye başlanmıştır. Özellikle finansal sistemde çıkabilecek yolsuzluk olaylarına (örneğin Türkiye de çıkan İmar Bankası olayı), topluma ve kamuya maliyetinin yüksekliği nedeniyle, ayrı bir önem atfedilmektedir. Bu alanda çıkabilecek yolsuzlukları önlemek, şüphesiz, yabancı yatırımcılarca da Hong Kong'un güvenilir bir yatırım alanı olarak algılanmasını sağlamaktadır.²²⁶ Dünya Ekonomik Forumu'nun bir raporuna göre Hong Kong dünyanın en temiz ve rekabete en açık ikinci ekonomisi olarak kabul edilmektedir.²²⁷

3.7.1.6 Saydamlık ve Hesap Verebilirlik

Temel Kanun (Hong Kong'un mini anayasası) gereği kurum yalnızca valiye karşı sorumludur. Elbette bu denli yoğun ve kapsamlı yetkilerle donatılmış bir kurumun yaptığı işlerden dolayı sorumluluğu da söz konusu olacaktır. Aksi takdirde, John Dalberg Acton'ın da dediği gibi "Güç yozlaşmaya meyillidir, mutlak güç ise mutlaka yozlaşır."²²⁸ ²²⁹ Saydam ve hesap verebilir bir organizasyon kurmak amacıyla kurumun bünyesinde, kendini temiz tutmak ve halka hesap vermek amacıyla oluşturulmuş, fren – denge mekanizmaları vardır. Bu fonksiyonu 'gözlem komiteleri' aracılığı ile yerine getirmektedir. Ayrıca soruşturma neticeleri, gereği yerine getirilmek üzere, Adalet Bakanlığı'na havale edilmekte ve şüpheliler ayrı bir birim tarafından yargılanmaktadır. Ayrıca ICAC'ın bütçesi ve performansı üzerinde yasama organının da denetim yetkisi mevcuttur.

²²⁶ Tony Kwok Man –Wai, a.g.k., s. 200.

²²⁷ Raymond H C Wong, a.g.k., s. 7.

²²⁸ "Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely"

²²⁹ Su Jing, "Corruption by design A comparative strategy Singapore, Hong Kong and Mainland China", www.crawford.anu.edu.au/degrees/pogo/discussion_papers/PDP07-01.pdf (Erişim Tarihi: 24.05.2008).

Dört adet gözlem komitesi aracılığı ile kurumun kendi kendini temiz tutması ve halka karşı hesap verebilirliğinin sağlanması amaçlanmıştır. Bu komitelerin üyeleri, halk arasından, Vali tarafından atanmaktadır. Ayrıca kurumun işlemleri medya tarafından da sıkı bir takip altındadır.

Gözlem komitelerinin her biri kendi bölümleri ile alakalı olarak kurumun bu geniş yetkilerinin kötüye kullanılmamasını sağlamakla görevlidirler.

3.7.2. İç Dinamikler

3.7.2.1 Üçlü Sistem

Yolsuzlukla mücadele etmek ve bunun kökünü kazımak amacıyla kurulan ICAC'ın bu başarısının altında yatan en önemli faktörler caydırıcılık, önleme ve eğitimden oluşan üçlü sacayağıdır. Bunlardan birisinin eksik olduğu zaman bu mekanizma işlevselliğinden çok uzak kalacaktır. Bu sacayaklarından birisini operasyon bölümü oluşturmaktadır; bu bölüm kurumun kolluk gücüdür. Kurum personelinin yaklaşık %70'i burada istihdam edilmektedir. İkinci sacayağı ise önleme birimidir. Bu birim kamu sektöründe yolsuzluklara imkân yaratacak yasal boşlukları tespit etmektedir. Üçüncü ayak ise halkla ilişkiler bölümü olup amacı halkı yolsuzluk şeytanına karşı uyanık tutmaktır. Bu üçlü sistem caydırıcılığı, önlemeyi ve eğitimi çok güzel bir şekilde uyumlaştırmış ve yolsuzluğu düşük getirili, yüksek riskli bir suç haline sokmuştur.²³⁰ İnsanların ahlaki standartlarını yükseltmek suretiyle insanların yolsuzluklar karşısındaki tutumunu değiştirmiş buna rağmen kasadan çıkması muhtemel çürük elmalar için ise yolsuz davranışları maliyeti ve yakalanma riski çok yüksek bir suç haline sokmuştur.

3.7.2.2 Etkin Uygulama

Özellikle ilk kurulduğu zaman göstermelik bir kurum olduğu sanılan ICAC, daha ilk yıllarında yaptığı büyük operasyonlarıyla hükümetin ve vatandaşın güvenini kazanmıştır. Altı kaldırılmadık tek taş bile bırakmamıştır.²³¹ Özellikle 'frying big fish' olarak tanımlanan operasyonlar düzenlenmiş, bürokrasiden tutun da özel sektörde 'big tigers' olarak tanımlanan birçok iş adamı ve kodamana kadar pek çok

²³⁰ ICAC, a.g.k., 2005, s.17.

²³¹ ICAC, a.g.k., 2005, s. 20.

nl isim mahkemeye çıkarılmış ve hapse attırılmıştır.²³² Sonuç olarak da halka ve hükümete bir anlamda işlerinin hakkını verdikleri konusunda güçlü mesaj verilmiştir.

3.7.2.3 Kaliteli Personel

İnsan unsuru kurumların yumuşak karnıdır. Bir kurum ne kadar iyi organize olursa olsun, teşkilat yapısı ne kadar sağlam olursa olsun, kaliteli ve alışkan personelden yoksun ise başarılı olması mümkün değildir. Yolsuzlukla mücadelede karşısında durduğunuz insanlar oldukça zeki, kabiliyetli insanlardır. Bunun bilincinde olan ICAC’da personel kalitesine önem verilmektedir. Operasyon bölümünde alanında uzmanlaşmış dedektifler, işinde başarılı istihbarat uzmanları, bilgisayar ve bilişim sistemleri uzmanları, muhasebeciler ve hukukçular da istihdam edilmektedir. Yolsuzluk nleme biriminde çeşitli alanlardan yöneticiler ve uzmanlar çalıştırılmaktadır. Halkla İlişkiler Bölümü’nde ise eğitim, ahlaki değerler ve halkla ilişkiler uzmanları görev yapmaktadır.

Tüm bunların ötesinde kurumda çalışanların mesleklerin gerektirdiği üstün nitelikleri ve çeşitli ahlaki değerleri haiz ve kurumun amacı doğrultusunda çalışmaya azmetmiş kişiler oldukları söylenebilir.²³³

Yukarıdakilere ilaveten kurum kendi bünyesinde tanık koruma programın yürütülmesinden sorumlu bir ekip ile bilgisayar ve mali suçlar konusunda ihtisaslaşmış birimleri de içermektedir.²³⁴

Ayrıca personel rejimi devlet memurları rejiminden farklıdır. Kurumda çalışmak için özel yarışma sınavı düzenlenmektedir ve görevliler işlerinden ayrıldıktan sonra devlet memurluğuna geçemezler. Kurumdaki personel döngüsü de fazla değildir ve kurum tecrübeli elemanlarından istifade etmektedir.²³⁵ Ayrıca istihdam ettiği personel kalitesi de oldukça yüksektir.²³⁶

²³² Raymond H C Wong, a.g.k., s. 4.

²³³ Tony Kwok Man –Wai, a.g.k., s. 199.

²³⁴ Tony Kwok Man –Wai, a.g.k., s. 199.

²³⁵ De Speville, 1997, a.g.k., s. 41, Aktaran Kamuran Ballı, a.g.k., s. 57.

²³⁶ De Speville, 1999, a.g.k., s. 53.

3.7.2.4 Etkili Caydırma Stratejisi

ICAC ilk olarak etkin bir ihbar kabul merkezi ve 24 saat açık ‘alo yolsuzluk var’ hattı kurmuştur. Bu hat ve merkezler yolsuzluğa bulaşması muhtemel kişilere her an ihbar edilebilme olasılığını hatırlatmaktadır. Aynı zamanda hangi kurumla alakası olursa olsun şikâyet edebilecekleri bir merciin olduğu hatırlatılmaktadır. Bu sistemin hızlı işlemesi temin etmek amacıyla ICAC bünyesinde operasyona her daim hazır timler bulundurulmaktadır. İhbar konusu işin mahiyetine (örneğin istenilen rüşvetin tutarı önemli değildir) bakılmaksızın tüm makul ihbarlar işleme konulmakta ve soruşturma başlatılmaktadır.²³⁷ Başarı ile tamamlanan tüm operasyonlar ve uygulamalar halka kitle iletişim araçları ile duyurulmaktadır. Yolsuz davranışlar içine girmesi muhtemel kişiler üzerinde caydırıcı bir etki oluşturulmaktadır.

3.7.2.5 Etkili Önleme Stratejisi

Yolsuzlukla mücadelede kanunlar güvenilmesi gereken son nokta olarak algılanmalıdır.²³⁸ Çünkü ne kadar iyi olursa olsun etik değerlerden yoksun insanlar o kanunu çiğneyecek veya o kanunu arkadan dolanmanın yollarını arayıp bulacaktır. Bunun için eğitim yönüyle, toplumda ahlaki değerlerin gelişip yayılması yolsuzlukla mücadelede oldukça büyük bir önem arz etmektedir.

1973 tarihli yolsuzlukla mücadelede görev alan birimlerin değerlendirilmesi hakkında hazırlanan bir rapora göre “kamu kurumlarında işleyişi inceleyip, gerekli düzenlemeleri yapmak amacıyla tam zamanlı çalışan özel birimler ‘watchdog agencies’ oluşturulmalıdır. Bu birimin yaptığı iş, iç denetçiler, kurumun kendi denetim elemanları ile yüksek denetim kurumlarının denetim elemanlarının yaptığı denetim faaliyetlerine benzetilse de bunlar yapıları gereği tam olarak bu vazifeyi ifa etmemektedir. ICAC buna benzer bir yapılanmayı kendi bünyesinde ‘Önleme Bölümü’ adı altında oluşturmuş ve bu personelinin yolsuzlukla mücadele etmede kurumların işlem süreçleri ve düzenlemeleri hakkında kurumun üst yöneticilerine raporlar sunmakla görevlendirmiştir.”²³⁹

²³⁷ Tony Kwok Man –Wai, a.g.k., s. 199.

²³⁸ Julie Mu Fee-Man, “Hong Kong, China’s Anticorruption Strategy”, OECD (ed), *Combating Corruption in Asian and Pacific Economies*, Manila: ADB/OECD, 2000, s. 229. http://www.adb.org/Documents/Conference/Combating_Corruption/chap_03.pdf (Erişim Tarihi: 25.05.2008).

²³⁹ Scott ve arkadaşları, a.g.k., s. 117.

“Önleme tedavi etmekten her zaman daha iyidir” temel felsefesi ile hareket eden ICAC’ın bu önleme stratejisiyle kamu sektöründe yolsuzluklara geçit verebilecek kaçış noktalarının tespit edilmesi amaçlanmaktadır. ICAC, aynı zamanda özel sektörle alakalı olarak da çalışmalarda bulunur. Bu bağlamda her sene yaklaşık iki yüz kurumsal şirkete danışmanlık hizmeti vermektedir. Her yıl kamu sektörü ile alakalı olarak yaklaşık yüzer tane önleyici mahiyette rapor hazırlamaktadır. Bu bağlamda ICAC 1995 yılında iş dünyasının taleplerini de göz önünde bulundurarak altı büyük sivil toplum kuruluşu ile baş başa verip Hong Kong-China Ethics Development Centre’ı ²⁴⁰ kurmuştur. Bu kurumun amacı yolsuzluğu alt etmek amacıyla ahlaki değerlerin toplumda yer bulmasını ve bunların gelişmesini sağlamaktır. Bu merkez, şirketlerin kendi etik kurallarını geliştirmesine yardımcı olmuştur.²⁴¹

Tablo 7: ICAC’ın Önleme Faaliyetleri

Önleyici Eğitim Programlarına Katılımlar					
	2005	2006	2007	Son3 yıl ortalaması	2008 hedefi
ICAC’tan yolsuzluk önleme hizmeti alan özel sektör organizasyonları	468	454	420	448	400
İş dünyasından yolsuzluk önleme ve iş etiği kursları alan üst düzey yöneticiler	7257	8823	11528	9202	8000
İş dünyasından yolsuzluk önleme ve iş etiği kursları alan diğer personel	28528	30372	32883	30594	28000
ICAC’tan yolsuzluk önleme semineri alan kamu görevlileri	23142	29080	28442	26888	25000
Örgün eğitim aracılığı ile ulaşılan öğrenciler	81779	80565	83855	82066	80000

Kaynak: 2006 ve 2007 Faaliyet R.

Tabloda görüleceği üzere son üç yıl içinde ortalama 445 şirketle temasa geçilmiştir. Ortalama 9.200 üst düzey yönetici ve 30.500 alt ve orta kademeli profesyonelle iş ahlakı ve diğer çeşitli alanlarda seminerler verilmiştir. Son üç senede

²⁴⁰ <http://www.ICAC.org.hk/hkedc/eng/main2.asp> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

²⁴¹ Julie Mu Fee-Man, a.g.k., s. 230, 231.

yaklaşık 26.800 kamu görevlisine yolsuzluk önleme eğitimi içerikli seminerler düzenlenmiştir.

ICAC'ın etkili önleme stratejisini uygularken kamu idareleri ve özel sektöre yönelik olarak yolsuzluk önleme rehberleri yayınladığını görmekteyiz. Bunlardan 'Corruption Prevention Guide on Building Management'²⁴² 'Yapım İşlerinde Yolsuzluğu Önleme Rehberi' ile yapım işleri konusunda ortaya çıkabilecek yolsuzlukların engellenmesi amacı ile yolsuzluk karşıtı yasaların neler olduğu ve çeşitli alanlarda ortaya çıkabilecek zafiyetler hususunda ilgililerin bilgilendirilmesi amaçlanmıştır. 'A Guide on Financial Management for Owners' Corporations' 'Şahıs Şirketlerinde Finansal Yönetim' adlı rehberinde ise şirket sahiplerine yönelik olarak finansal yönetim ve bu konuda ortaya çıkabilecek yolsuzluk fırsatları konusunda bilgilendirmede bulunmaktadır.²⁴³ Bunlara ilaveten vatandaşlara ve kamu görevlilerine yönelik olarak hazırlanmış örnek olay çalışmalarını ile yolsuzlukların tespit edilmesi halinde ilgililerin nasıl bir müeyyide ile karşılaşacaklarını konu edinen dersler verilmeye çalışılmıştır. Ayrıca, bu tür konularda hazırlanmış pek çok çalışma vardır. Bunların detaylarına girmek bu çalışmanın kapsamını çok fazla genişleteceğinden burada yer verilmemiştir. Bu vaka çalışmalarının içeriklerine ve listesine ICAC web sayfasından ulaşmak mümkündür.

Bir Güney Doğu Asya ülkesi olan Hong Kong; bu gün için 'yolsuzlukla mücadelenin başkenti' manasında 'the anti-corruption capital of the world' olarak tanımlanmaktadır. Hong Kong-ICAC ise 1 numaralı yolsuzlukla mücadele kurumu manasında 'the No. 1 anti-corruption agency' olarak kabul edilmektedir.²⁴⁴ Bunda hiç şüphesiz ICAC'ın çok büyük payı vardır. 'Era of Abuse', 'Suistimaller Devri' şeklindeki eski şöhreti bugün için yerini 'virtually free of corruption' a bırakmıştır. Bugün için ICAC, yolsuzlukla mücadelede evrensel metot olarak kabul edilen önleme, halkla ilişkiler ve cezalandırma stratejilerinin tam bir eşgüdüm içinde çalışması sonucu kazanılan bu haklı şöhreti sayesinde pek çok ülkeye de örnek teşkil etmektedir. Ancak ICAC'ı tesis eden alt yapının (siyasi irade, mali ve personel

²⁴² www.ICAC.org.hk/.../Content_1220/e6%20%20corruption%20prevention%20guide%20on%20building%20management.pdf (Erişim Tarihi: 29.05.2008).

²⁴³ Daha fazla bilgi ve örnek için bakınız, http://www.ICAC.org.hk/en/services_and_resources/p/bmdo/index.html (Erişim Tarihi: 29.05.2008).

²⁴⁴ ICAC, 2005, a.g.k., s. 45. Ayrıca bakınız, http://www.yearbook.gov.hk/2003/english/chapter16/16_05.html (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

açısından tam bağımsızlık ve halk desteğinin tam olarak sağlanabilmesi gibi) oluşturulamaması nedeni ile de başarılı olamayan pek çok ülkenin olduğunu görüyoruz.²⁴⁵ Ancak modelin, bu modeli kendi ülke gerçekleri ile birlikte ele alan, ülkelerde işe yaradığı, kendisinden bekleneni yerine getirdiği görülmektedir. ICAC'ın bu başarısının sırrının ise ismini oluşturan harflerde mündemiç olduğunu görüyoruz.²⁴⁶

(Independancy), BAĞIMSIZLIK: Bütçesi, personeli ile tam bir bağımsızlığı söz konusudur. Temel Kanun uyarınca hiçbir dış etki, kurumun soruşturmalarına müdahale edemez.

(Commitment), KARARLILIK: ICAC'ı kuran irade kurumun kuruluşundan önce yaşanan tecrübeleri çok iyi analiz etmiştir. Neticede de bu kuruma olan ihtiyacın ciddi şekilde hissedildiği söylenebilir. ICAC'ın kuruluş gayesi de yolsuzlukların kökünü kazımak ve bu zorlu savaşta halkın taraftar olarak kazanılmasıdır. Diğer bir ifade ile ICAC'ın sırtına diğer ülkelerde olduğu gibi halkın ve dış dünyanın gözünü boyamaktan çok çok öte bir görev yüklenmiştir ve amacı doğrultusunda çalışması için ICAC'a izin verilmiştir.

(Accountability), HESAP VEREBİLİRLİK: Vatandaşların kurumlara olan güveninin tesis edilmesinde şeffaf ve hesap verebilir olmaları büyük önem arz eder. Ayrıca hesap verebilir olmak geniş yetkilerle donatılmış bir kurumun kendisini de temiz tutmasına yardımcı olur. Bu bağlamda detayları yukarıda sayılan iç ve dış birimler ile medya aracılığıyla özellikle halk tarafından, işlemleri büyük bir titizlikle takip edilmektedir. Şeffaf ve hesap verebilir olmanın halkın güveninin tesis edilmesinde çok büyük bir katkısı vardır.

(Community), HALK DESTEĞİ: Yolsuzlukla mücadelede halkın desteği olmadan başarılı olunamayacağına inanmanın ötesine geçmiş olan ICAC'ı benzerlerinden ayıran en önemli özelliği; yolsuzlukla mücadelede halk katılımına önem vermek olarak açıklanan düsturunun sözde kalmamış olmasıdır. Yani toplu vatandaşlara atmaktan ziyade onları bu konuda seferber etmek için ne yapabiliriz sorusuna verdikleri nitelikli cevabın gerektirdiklerini; icraata dökmedeki başarılarıdır. ICAC stratejisinin belki de en önemli ayağını 'HALK' oluşturur. ICAC

²⁴⁵ Kuzey Kore KICAC, Malawi ACA.

²⁴⁶ Raymond H C Wong, a.g.k., s. 6.

halkla ilişkiler ve önleyici eğitim faaliyetleri ile halkı her daim uyanık tutmaya çalışmıştır. Bu uyanık tutma; hem vatandaşların yolsuzluk ihbarında bulunmasının teşvik edilmesi hem de ülkenin tekrar ‘Suiistimaller Devri’ne geri dönmemesi için bireylerin ahlaki gelişimlerine yapılacak katkıların neler olabileceği ile alakalıdır. Bu doğrultuda ICAC beşikten mezara değin uzanan geniş bir halk eğitimi çalışmasına girmiştir. Bu doğrultuda ebeveyn eğitiminden, anaokuluna, ilk ve orta öğrenimden, yüksek okula, oradan da iş âleminin profesyonellerine kadar pek çok alanda önleyici eğitim ve ahlaki gelişim gibi konularda eğitim çalışması yapmaktadır.

ICAC, yolsuzluk şeytanından canı yanan toplumun çeşitli kesimlerinden insanların, siyasetçileri de bu doğrultuda yönlendirmesi neticesinde ortaya çıkan kararlı iradenin vücut bulduğu bir stratejinin müşahhas örneği olarak karşımıza çıkmaktadır. Sonuç olarak ICAC, bir kurum veya kuruluştan öte çok geniş çaplı bir yolsuzlukla mücadele stratejisinin ‘eylem’ ayağını oluşturan bir yapılanmadır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YOLSUZLUK VE YOLSUZLUKLA MÜCADELE

Yolsuzlukla mücadele hususunda yolsuzlukların çeşidine, nedenlerine ve bunların cereyan ettikleri kültürlerin özelliklerine göre stratejiler geliştirilmektedir. Diğer bir ifade ile bu sorunun çözümü için önerilen çeşitli modellerin tüm ülkelerde geçerli olduğunu söylemek yerinde olmayacaktır.²⁴⁷ Nitekim, yolsuzlukla mücadelede cezalandırma yönteminin tek başına yeterli olmadığını; rüşvet suçunun cezasının idam olduğu²⁴⁸ Çin’de bu cezalandırma metodunun işe yaramaması ve burada da rüşvetin yaygın olmasından anlamaktayız.²⁴⁹ En temiz ülkeler arasında yer alan İskandinav ülkelerinde ise; yolsuzlukla mücadele amacıyla spesifik olarak bu konuda özelleşmiş kurumlara ihtiyaç duyulmadığını görüyoruz. Diğer bir çözüm metodu olarak önerilen yolsuzlukla mücadele etme amacıyla kurulan bağımsız kurumların bazılarının çok başarılı olduğu, bazılarının ise kendilerinin başlı başına yolsuzlukların kaynağı haline geldiği görülmektedir.²⁵⁰

Yolsuzluk yazınındaki genel geçer kabul görmüş yargıya göre yolsuzlukla mücadele, temelde, üçlü sacayağı üzerine inşa edilmelidir. Bunlar, önleme ve önleyici mahiyette eğitim (halkın bilinçlenmesi), yolsuzlukların ortaya çıkarılması ve son olarak cezalandırma (caydırma), olarak sıralanabilir. Bu unsurların bazıları zaman zaman iç içe girmiş olmakla beraber genel olarak üç başlığa ayrılmaktadır. Ancak birisinin eksikliğinde bu mücadelenin başarılı olma imkânı yoktur.

Türkiye’de yolsuzlukla mücadele amacını güden kuruluşları da bu üçlü sacayağı bağlamında değerlendirmekte fayda vardır. Bu bölümde ilk olarak yolsuzlukla mücadelede önleme fonksiyonunu ifa etmeye çalışan kurumlar ile yolsuzlukların ortaya çıkarılmasıyla görevli kuruluşlar anlatılacaktır. Daha sonra da kendilerine vatandaşlardan ve yetkili kurumlardan gelen ihbarları değerlendiren kolluk birimlerine değinilecektir. Bu bağlamda Türkiye’de işi herkesten ziyade

²⁴⁷ Patrick Meagher, “Anti-Corruption Agencies: A Review of Experience”, www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/CoreCourseDec2003/Meagherpaper.doc (Erişim Tarihi: 24.05.2008)

²⁴⁸ <http://www.takvim.com.tr/2007/07/11/akt112.html>

²⁴⁹ ATO, a.g.k., s. 82.

²⁵⁰ ATO, a.g.k., s. 67.

yolsuzlukla mücadele gibi gözükken Kamu Görevlileri Etik Kurulu’ndan, daha sonra yolsuzlukların önlenmesinin yanı sıra soruşturulmasında da görevli olduğu kabul edilen çeşitli kurum ve kurullar ve söz konusu yolsuzluk olaylarının adli soruşturması anlatılacaktır. Son olarak da yolsuzlukla mücadelede kapasitemizin artmasına yönelik, iç düzenlemelerimize konu edilebilecek uluslararası sözleşmelere ve bu sözleşmelerin uygulanmasını gözeten kurumların tavsiyelerine de değinilecektir.

4.1 TÜRKİYE’NİN GÜNCEL YOLSUZLUK PROBLEMİ

Tüm dünyada yolsuzluk olarak kabul edilebilen davranış kalıplarının türleri hakkında, çeşitleri konusunda, bazı ölçütler belirlenmek suretiyle pek çok sınıflandırma yapılmıştır. Bu bağlamda yolsuzluk olarak kabul edilen pek çok eylem veya eylemsizlik; suç sayılan ve sayılmayan, (rüşvet, nepotizm), ekonomik boyutuna göre; (büyük, küçük); yönetim bilimine göre, (siyasi, idari); sosyolojik olarak algılanmasına göre, (kara, gri, beyaz) gibi pek çok şekilde sınıflandırılabilir.

Pek çok sivil toplum örgütünden tutun da uluslararası kuruluşlara kadar bu alanda çalışan tüm araştırmacılar hazırladıkları yolsuzluk endeksleri ile konunun yalnız bir yönünü ölçebilmektedir. Her ne kadar bu endekslerden yeni veriler üretilebilse de bu değerler genel olarak ve o ülkenin kendi şartları içinde değerlendirilmelidir. Ayrıca bu endeksler mevcut durumun algılanması hususunda yolsuzlukların doğası gereği genel olarak fotoğraf çekmekten öteye de gidememektedir.

İlk olarak Türkiye’de yolsuzluğun ölçülmesi ve algılanması için yapılan anketlere dayalı çalışmalara değinilecek olup daha sonra bu ölçülen yolsuzlukların üzerine oturduğu ve yolsuz davranışlar içinde bulunmayı bireylere kanıksatan sosyal ve kültürel yapı üzerine kısa bir çözümlemede bulunulacaktır.

4.1.1 Dünya Çapında Yolsuzluğu Ölçmede Kullanılan Endeksler

Birçok uluslararası kuruluş yolsuzluk algılama endeksleri yayımlamaktadır. Bunları kısaca belirtecek olursak; Uluslararası Saydamlık Örgütü’nün hazırladığı ve verilerini diğer kurumların araştırmalarından derleyen bir ‘Yolsuzluk Algılama Endeksi’ vardır. Bunlara ilaveten; Ekonomik İstihbarat Birimi (Economic Intelligence Unit), Politik Risk Hizmetleri Firması, (Political Risk Services Inc.)

Politik ve Ekonomik Risk Danışmanlığı (Political & Economic Risk Consultancy), Yönetişim Gelişimi Enstitüsü (Institute for Management Development), Dünya Bankası (World Bank), Price Waterhouse Coopers isimli danışmanlık ve denetim firması, Dünya Ekonomik Forumu (World Economic Forum), Özgürlükler Evi (Freedom House) gibi kuruluş ve derneklerin hazırladıkları yolsuzluk algılama (derecesi değil, algılama) endeksleri de mevcuttur.²⁵¹ Bu çalışmaların verileri kamuoyunda ve iş adamları arasında yapılan anket çalışmalarından gelmektedir. O nedenle öznel değerlendirmeler içerdiği unutulmamalıdır.

Her ne kadar bu endekslerin sıhhati tartışılabilse de elimizdeki imkânların (gerek bu alanda çalışma yapabilmek için gereken birikim gerekse de bütçe imkânları) kısıtlı olmasından dolayı Türkiye hakkındaki değerlendirmeleri bunlara dayanarak yapmak durumundayız.

4.1.2 Uluslararası Kuruluşlar’a Göre Türkiye’de Yolsuzluk Algılamaları

4.1.2.1 Uluslararası Saydamlık Örgütü Yolsuzluk Algılama Endeksi (CPI)

Uluslararası Saydamlık Örgütünün iş dünyasına, uzmanlara ve ülke analistlerine danışarak oluşturduğu ve tüm dünyada genel geçer kabul görmüş olan bir yolsuzluk algılama endeksi bulunmaktadır. Örgüt bu endeksi diğer yapılmış çalışmaları derlemek suretiyle hazırlamaktadır. 1–10 arasında değerler alan bu yelpazede 1;yolsuzluğun en fazla görüldüğü, 10 ise; göreceli olarak çok daha temiz bir toplumu ifade etmektedir. Bu endekse göre değerlendirme yaparken dikkat edilmesi gereken birkaç husus vardır. Her sene endekse yeni ülkeler girdiğinden, ülke sıralamasından ziyade -o ülkede algılanan yolsuzluk değişiminin takip edilmesi açısından- diğer yıllarda alınan puanların o yıl alınan puanla kıyaslamasının yapılması daha doğru olacaktır.²⁵² Türkiye 2007 yılı itibari ile 179 ülke arasında 65. sıradadır Bulgaristan, Hırvatistan, Kolombiya, el Salvador, gibi ülkeler ile aynı grupta yer almaktadır. Ancak son yıllardaki iyileşme de göze çarpan bir diğer husustur.

²⁵¹ Güzin Bayar, *Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri Ekonometrik bir İnceleme, Tartışma Metni 2007/3*, Ankara: Türkiye Ekonomi Kurumu, 2007, s. 5, www.tek.org.tr/dosyalar/BAYAR-YOLSUZLUK.pdf (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

²⁵² http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007/faq#interpret (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

Tablo 8: Türkiye’de Yolsuzluk Algılaması (CPI)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Türkiye	3.4	3.6	3.8	3.9	3.2	3.1	3.2	3.5	3.8	4.1
Dünya Ortalaması	4.88	4.6	4.75	4.76	4.55	4.22	4.08	4.08	4.11	4

Kaynak: CPI 1998–2007

4.1.2.2 Küresel Yolsuzluk Barometresi Sonuçları

Uluslararası Saydamlık Örgütü-Transperancy International, her yıl dünyadaki yolsuzluk eğilimlerini ölçmek amacıyla ülkelerin kendi vatandaşları içinde saha çalışmaları yaptırmaktadır. 2006 yılı Küresel Yolsuzluk Barometresi’ne göre de (bu çalışmada kullanılan veriler ülke vatandaşlarının algılamalarıdır); Türkiye’de hükümetin yolsuzlukla mücadeledeki etkinliği deneklere sorulmuş, bunun üzerine %38’lik bir kesimin hükümetin yolsuzlukla mücadelede başarılı olduğunu, %25’lik bir kısmının ise hükümetin böyle bir kaygısının olmadığını düşündüğü görülmüştür.²⁵³

2007 yılı içinde hükümetin yolsuzlukla mücadelede etkin olduğunu düşünen kesim için ise bu oran %49 dolaylarına yükselmiştir. Deneklerin %14’ü hükümetin bu konuda ne etkin ne de etkin olmadığı şeklinde yorum yapmıştır. Deneklerin %37’si ise hükümetin yolsuzlukla mücadelede başarısız olduğunu düşünmektedir. Yalnız yolsuzluğun önümüzdeki üç yıl boyunca artacağı beklentisi ise %46 dolaylarındadır, deneklerin %30’u yolsuzluk düzeyinin aynı kalacağını, sadece %24’ü ise azalacağını düşünmektedir.²⁵⁴ Bu iki portreyi ortaya koyduğumuz zaman şöyle bir çelişki ortaya çıkmaktadır: Eğer vatandaşlar hükümetin yolsuzlukla mücadelede etkin olduğunu gerçekten düşünüyor olsaydılar, önümüzdeki yıllardaki algılanan yolsuzluğun daha da düşük olmasını beklemeleri gerekecekti. Bu bağlamda, hali hazırda yürütülmüş olan pek çok yolsuzluk operasyonlarının²⁵⁵

²⁵³ TI, *Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2006*, Berlin: TI, 2006, s. 19, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2006 (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

²⁵⁴ TI, *Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2007*, Berlin: TI, s. 23, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2007 (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

²⁵⁵ Ahmet Pek, “Yolsuzlukla Mücadelede Neredeyiz?”, <http://www.kom.gov.tr/Tr/KonuDetay.asp?BKey=64&KKey=159> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

devam edeceğini, daha fazla olayın ortaya çıkartılacağını vatandaşlar öngörememektedir, şeklinde bir sonuca ulaşmaktadır.

4.1.3 Türkiye’de Yapılan Yerli Yolsuzluk Algılamaları Çalışmaları

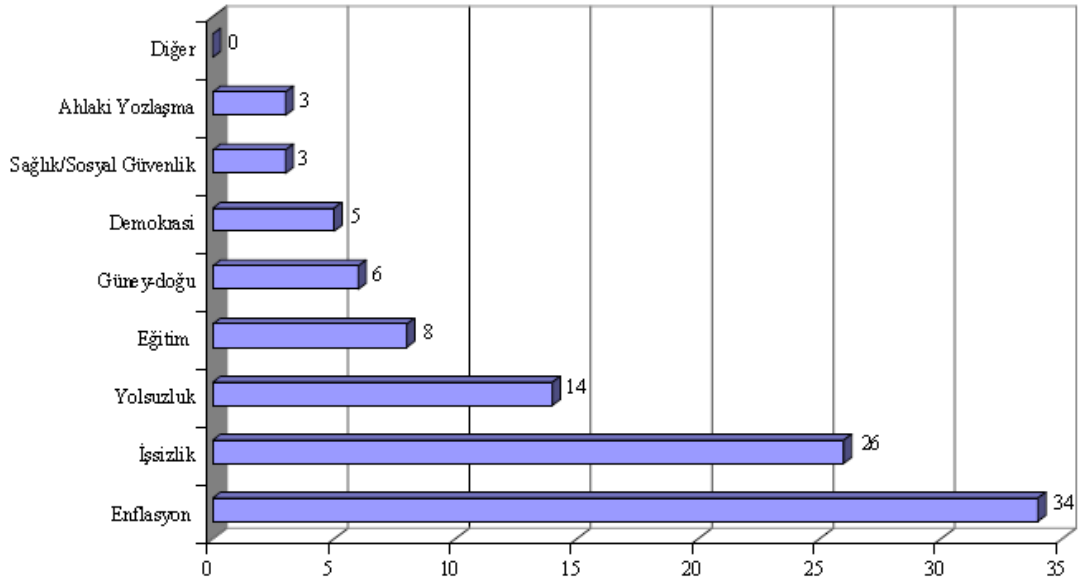
Ülkemizde Türkiye çapında yolsuzluk alanında yapılmış en geniş kapsamlı ve en güncel çalışma 2001 yılında TESEV tarafından yapılan iki çalışmadır. Bunlar; ‘Hane Halkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler’, ve ‘İş Dünyası Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler’ isimli çalışmalardır. Bir diğeri ise TÜSİAD’ın 2002 yılında yaptırdığı ‘Kamu Reformu Araştırması’ adı altındaki çalışmasıdır. Biz burada bu çalışmaların kısa bir özetini vermekle yetinmek durumundayız.

4.1.3.1 TESEV-Hane Halkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Vakfı, hane halkı gözünden yolsuzlukları ölçmek amacıyla 2000 yılında bir çalışma yapmıştır. Bu çalışma kapsamında; 17 ilde 3012 vatandaş ile görüşmüş ve bunların “siyasal iktidarın ve/veya kamu görevlilerinin erklerini görev tanımları dışı (kişisel ya da kendilerini bağlı hissettikleri gruplara çıkar sağlamak amacıyla) kullanmaları” olarak tanımlanan yolsuzluk hakkındaki algı ve tutumları ile yolsuzlukla mücadele hususunda alınabilecek tedbirlerle alakalı görüşlerini almıştır. Bu çerçevede deneklere pek çok soru yöneltilmiştir.²⁵⁶

256 Fikret Adaman; Ali Çarkoğlu ve Burhan Şenatalar, *Hane Halkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler*, İstanbul: TESEV Yayınları No: 24, 2001, http://www.tesev.org.tr/UD_OBJS/PDF/IYIYNTSM/hanehalkigozunden_yolsuzluk.zip (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

Grafik 1:Türkiye'nin Çözülmesi Gereken En Önemli Sorunu²⁵⁷



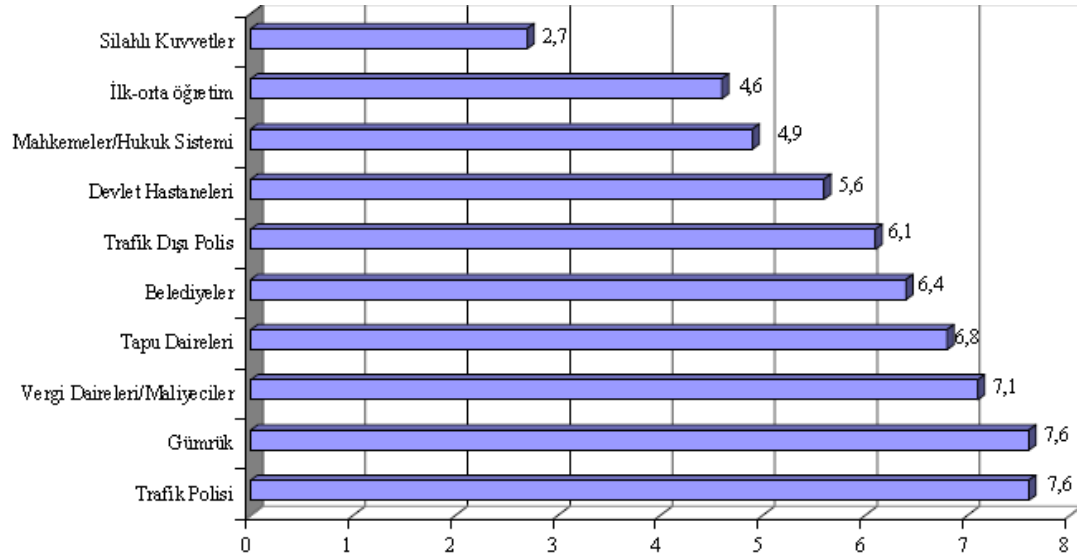
Grafik'1 de görüldüğü üzere hane halkının en önemli sorunları arasında rüşvet ve yolsuzluk, enflasyon ve işsizlikten sonra en büyük üçüncü sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Raporun genel değerlendirme başlıklı kısmında da belirtildiği gibi bu yolsuzluk ve rüşvetin önlenmesine yönelik reformların geniş çapta destekçisinin olduğunu, bu konuya eğilmeyen siyasi oluşumlara karşı halkın ilgisinin azalacağı belirtilmiştir. Raporda da öngörüldüğü üzere çalışmanın yapılmasından sonraki ilk seçimde Türk seçmeni meclise geçen dönemde mecliste yer almayan, birisi 2002 yılında kurulan, iki partiyi sokmuştur.²⁵⁸

Grafik 2'de Türkiye'de yolsuzluğun en yoğun olduğu kamu kurumları arasında trafik polisleri, gümrükler, vergi daireleri ve tapu daireleri gelmektedir. Halkın yarısından fazlasının, vergi daireleri/maliyeciler, tapu daireleri, belediyeler ve trafik dışı polis de yolsuzluğun yaygın olduğu yolunda görüş bildirdiği anlaşılmaktadır.

²⁵⁷ TEPAV, a.g.k., s. 115.

²⁵⁸ Bakınız Cüneyt Ülsever, a.g.k.

Grafik 2: Türkiye’de Kurumlarda Rüşvet ve Yolsuzluğun Yaygınlığı²⁵⁹



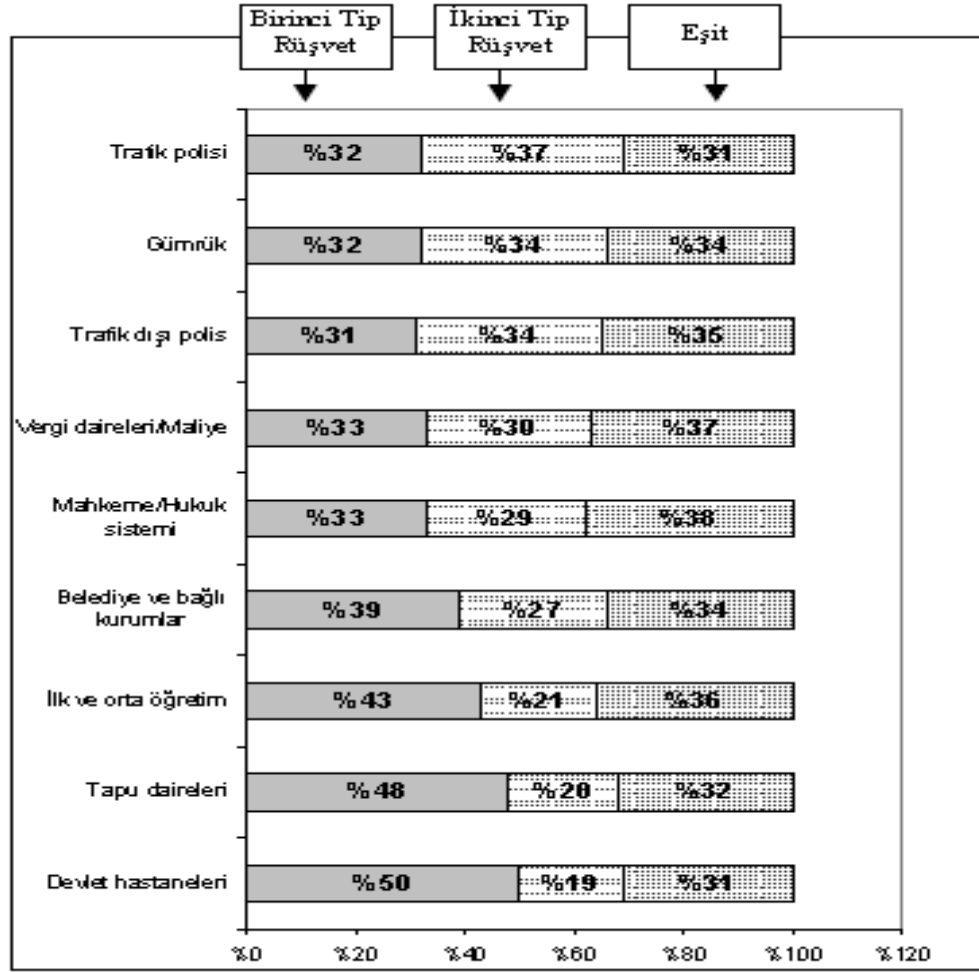
Grafik 3’de ise; Türkiye’de kamu kurumlarında hangi tür rüşvet ve yolsuzluğun yaygın olduğunu daha iyi anlamak amacıyla deneklere rüşveti hangi saikle verdiklerine dair sorulan soruların cevabı gösterilmektedir. Genel olarak trafik polisinde, gümrüklerde ve emniyet de meşru olmayan yani bireyin aslında hakkı olmayan bir işlem için rüşvet verdiğini, diğer kurumlarda ise (tapu daireleri, belediyeler, devlet hastanesi, mahkemeler de, maliye ve örgün eğitim kurumlarında ise) ağırlıklı olarak meşru, yani aslında hakkı olan bir iş için rüşvet verildiğini düşünmektedir.²⁶⁰ Bu da vatandaşın bu kurumlarda hakkı olanı almak için rüşveti vermek durumunda bırakıldığı hissini uyandırmaktadır. Oysa rüşvet ve irtikâp ceza kanunu açısından birbirinden farklıdır ve bunu normal vatandaş ayırt edememektedir.²⁶¹

²⁵⁹ TEPAV, a.g.k., s. 114.

²⁶⁰ Adaman ve arkadaşları, 2001, a.g.k., s. 134.

²⁶¹ Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı, *Yolsuzlukla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu*, D.D.K Yayınları, Ankara, 1996, Özeti için bakınız www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/yolsuzlukla-mucadele-stratejileri/tum-yazilar/devlet-denetleme-kurulu.pdf (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

Grafik 3: Kurumlardaki Rüşvet Türü



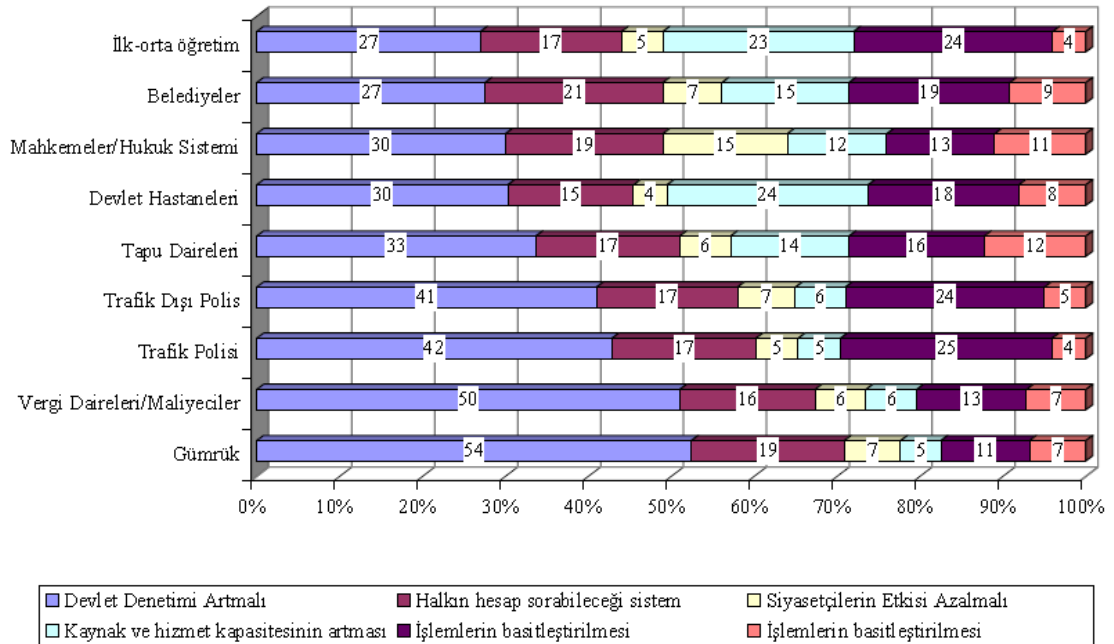
Çalışmada varsayıma dayalı senaryolarla hane halkının çeşitli alanlardaki rüşvet verme eğilimleri de araştırılmıştır. Buna göre genel olarak deneklerin %68'inin net olarak rüşvete karşı bir duruş sergilediği, geri kalan %32'sinin ise rüşvete karşı net bir karşı duruş sergileyemediği ortaya çıkmıştır. Bu da hane halkının rüşveti genel olarak içselleştirdiğinin bir göstergesidir. Ayrıca, bu konuda yapılan açıklamaların gerçeğin altında olacağı düşünülürse küçük çaplı rüşvet ilişkisinin toplumun geneline sirayet ettiği söylenebilir.²⁶²

Grafik 4'de ise deneklere Türkiye'de kamu kurumlarında yolsuzluğu önlemede kullanılacak yöntemler hakkında neler yapılması gerektiğine dair sorulan soruların cevabı özetlenmiştir.

²⁶² Adaman ve arkadaşları, 2001, a.g.k., s. 136.

Buna göre, deneklerin büyük bir bölümü genel olarak devlet kontrolünün kamu kesimindeki yolsuzlukları azaltacağını öngörmektedir. Kaynak ve hizmet kapasitelerinin artırılması idareden idareye farklılık arz etmektedir. Buna göre gümrüklerde, vergi dairelerinde, trafik polisi ile emniyetteki kaynak ve hizmet kapasitesinin artırılmasının marjinal faydası ile kamu hastaneleri, okullar ve belediyelerdeki marjinal faydaları birbirinden farklıdır. Kaynak ve hizmet kapasitelerinin artırılması ikinci grubu oluşturan kuruluşlardaki yolsuzlukların azaltılmasına daha olumlu katkı yapacağı söylenebilir. Buna örnek olarak da okullarda çeşitli giderlerin karşılanması amacı ile kayıt parasının istenmesi gösterilebilir.²⁶³ Ayrıca vergi ve gümrük daireleri ile mahkemelerde ücretlerin artırılması da göreceli olarak daha az önemlidir, burada oluşabilecek rant kapasitesi maaş yükseltilmesi ile karşılanamayacak kadar yüksek olduğu sonucuna ulaşılabilir.

Grafik 4: Kurumlarda Rüşvet ve Yolsuzluğun Önüne Gececek Reformlara Yaklaşımlar²⁶⁴



Anayasa’da belirtildiği gibi; herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. ...Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz. Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine

²⁶³ Öğrenci ve veli olarak hemen hemen herkes bu durumla karşılaşmıştır.

²⁶⁴ TEPAV, a.g.k., s. 116.

uygun olarak hareket etmek zorundadırlar. Oysa bu çalışma göstermiştir ki; yurttaşlara eşit muamele yapıldığını düşünenlerin sayısı %20, %25'ler gibi düşük bir düzeydedir. Kamu ihalelerinde ise bu oran daha da düşük olup %10, 15'ler düzeyindedir.

Yapılan bu çalışma; vatandaşların politik sisteme olan güvenlerini yitirdiklerini, verilen hizmetlerden memnun olmama ile birlikte ele alındığı zaman siyasal yabancılaşmanın söz konusu olduğu gibi bir sonuç ortaya koymaktadır. Bu bağlamda deneklerin dörtte birinden fazlası mevcut partilerden hiçbirisine güvenmemesi ve mevcut liderler lehine oy kullanmamayı tercih etmiş olması oldukça kaygı uyandıran bir husustur.²⁶⁵ Zaten bir sonraki seçimde bu çalışmanın yapıldığı sırada henüz kurulmamış olan Adalet ve Kalkınma Partisi iktidara gelmiştir.

Varsayıma dayanan senaryolar karşısında halkın azımsanmayacak bir bölümünün rüşvet ilişkisine girmesi, vatandaşın yolsuzluk ve rüşveti kanıksadığı yönünde işaretler vermektedir.²⁶⁶

TESEV'in vardığı geniş kapsamlı değerlendirmeyi özetlemeyi ise onlara bırakmak daha iyi olacaktır.

Ancak, gerek yolsuzluk ve rüşvetin önemli bir sorun olarak algılanması, gerek hizmetlerden duyulan memnuniyetin çok düşük olması, halkta yolsuzluğa karşı bir reform programına destek verme eğilimi bulunduğuna işaret etmektedir. Odak grup görüşmelerinde de saptandığı gibi, rüşvetin yaygınlığı sorun olarak görülmediği anlamını taşımadığı gibi, geri dönülmez bir ahlaki yozlaşmanın dışavurumu da sayılmamaktadır. Rüşvet ve yolsuzluk birçok açıdan önemli bir sorun olarak görülmekle birlikte, yurttaşların çoğu bireysel mücadeleyi yeterli ve anlamlı bulmamakta, devletin alacağı önlemleri önemsemektedir. Araştırmamız bu tür önlemler için yeterli bir toplumsal desteğin bulunduğunu ortaya koymaktadır.

Görüşülen kişiler değişik reform önerilerini farklı kurumlar bazında ayırtmışlardır. Örneğin yurttaşlar bir kurum için ek kaynak yaratmanın önemli bir düzeltici rol oynayacağını savunurken, başka bir kurum için bürokratik düzenlemelerin azaltılmasının altını çizmektedirler; ancak, her koşulda devletin denetleyici rolünün önemini baştan kabul etmektedirler. Burada dikkat çekici olan, gerek güven, gerek hizmetlerden memnuniyet değerlendirmelerinde merkezi yönetimin ve onun kontrolünü elinde tutan odakların oldukça kötü olan performanslarının, yolsuzluğun önlenmesi konusunda merkezi yönetime yüklenen ödev üzerinde düşürücü bir etki yapmıyor oluşudur. Yurttaşların reform önerilerinde halkın hesap sorabileceği oluşumlara birinci derecede rağbet etmiyor olması da bu bağlamda düşündürücüdür. Bir açıdan bakıldığında halkın yolsuzluk konusunda çözümü kendi dışında hiyerarşik bir otoriteden beklediği izlenimi oluşurken, diğer açıdan da her şeye rağmen siyasi otoriteye olan inancın yitirilmediği görüşü akla gelebilir.

²⁶⁵ Adaman ve arkadaşları, 2001, a.g.k., s. 136.

²⁶⁶ Adaman ve arkadaşları, 2001, a.g.k., s. 136.

Algılanan rüşvetin yurttaşların bu kurumlardan olan beklentilerini de etkilediği olgusu, yolsuzluğa karşı reform programı şekillendirilirken dikkate alınmalıdır. Sade vatandaş, eğer hizmetini kullandığı ya da herhangi bir nedenle karşı karşıya kaldığı kamu kurumunda diğerlerine oranla daha çok rüşvet ve yolsuzluk olduğuna inanıyorsa, bu kurumda kuraldışı bir ödeme yapmaya daha yatkın olacak ve hizmetin kurallara uygun verilmesi için bir gayret de göstermeyebilecektir. Böylelikle var olan beklentileri destekler bir tecrübe de rahatlıkla oluşabilecektir. Beklentilerin, etkin bir reform paketi ve bunun halkla doğrudan paylaşımı olmaksızın kırılması mümkün görülmemektedir. Bu noktada unutulmamalıdır ki yurttaşların kurumlardan rüşvet ve yolsuzlukla ilgili olarak beklentileri bir kurumdan diğerine farklılık da göstermektedir. Bu farklılıklar reform paketinin halka anlatılması ve uygulanmasında ve ayrıca halkın katılımının sağlanmasında etkin olarak kullanılabilir. Rüşvet ve yolsuzluğun yaygın olarak algılandığı kurumlarda etkin bir önlem paketini uygulamaya koymak, halkın öncelikle bu kurumlardan, ancak genel olarak da tüm kamu idaresinden olan beklentilerini olumlu yönde etkileyebilecek ve sonuç olarak da reforma olan inanç ve desteğini güçlendirecektir.²⁶⁷

Nihai olarak bu tablodan, her bir kuruma özgün olarak ayrı bir politika izlenmesi gerektiği sonucu ortaya çıkmaktadır. Ayrıca vatandaşların, atılması gereken en önemli adımın devlet tarafından atılmasını beklediği sonucuna da varılmaktadır. Ayrıca kamu idarelerine olan güven eksikliğinin yönetimin meşruiyetinin de sorgulanması ile sonuçlanacağından yolsuzlukla mücadelede etkin olamama veya mücadele etmede zaaf gösteren bir devletin istikbali de tehlikeye girebilecektir.²⁶⁸

4.1.3.2 TESEV-İş Dünyası Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler

‘İş Dünyası Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler’²⁶⁹ geniş çaplı bir çalışmanın ikinci ayağını oluşturmaktadır. Bu kısımda ortaya çıkan grafikler hane halkı araştırması ile oldukça paralel olduğundan onlara burada yer verilmeyecektir. Sadece, durum kısaca özetlenecektir.

Çalışmanın genelinden, iş dünyasının da hane halkı gibi kamu kurumlarına güvenmedikleri anlaşılmaktadır. Bunların başında siyasi partilerin, merkezi yönetimin, meclisin ve gazetelerin geldiği söylenebilir. Deneklerin %46’sı geçen iki sene içinde en az bir defa yasa dışı ödeme yaptıklarını belirtmiştir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken konu; beyan edilenin olandan daha düşük olacağı hususudur.

²⁶⁷ Adaman ve arkadaşları, 2001, a.g.k., s. 136-138.

²⁶⁸ Ahmet Mumcu, a.g.k., s. 88.

²⁶⁹ Fikret Adaman; Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatalar, *İş Dünyası Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler*, İstanbul: Tesev Yayınları, 2003, http://www.tesev.org.tr/dosyalar/yolsuzluk_isdunyasi.pdf (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

İş dünyasına göre de gümrükler, trafik polisi, vergi daireleri ve belediyeler en yozlaşmış kurumlar arasında başı çekmektedir. İş dünyası da hane halkı gibi yolsuzlukla mücadele de devlet denetimine ve bürokratik formalitelerin azaltılmasına özel önem atfetmektedir. Çözümün daha ziyade devlet eli ile gerçekleşeceğine inanmaktadır.

Deneklerin %58'i ise insanlara genel olarak güvenilemeyeceğini düşünmektedir. %73'i ise; diğer insanların ellerine fırsat geçtiği takdirde bu deneklere kazık atmaya çalışacaklarını düşünmektedir.

İş dünyasının da kurumların hizmetlerinden memnuniyeti hane halkı ile paralellik göstermektedir. En dikkat çeken husus ise trafik polisi ile gümrüklerdeki hizmetlerden memnun olmamanın iki sektör içinde ağırlığını korumasıdır.

Şirket sahiplerinin %41'lik kısmı devletten alınan teşviklerde kayırmacılık yapıldığını düşünmektedir. Kamu bankalarından alınan krediler konusunda ise deneklerin %52'si kredilendirmede objektif ölçülere uyulmadığı ve kayırmacılık yapıldığını düşünmektedir. Bu oran özel bankalarda %27'dir. Krediler tarafsız değerlendirilir diyenler ise özel sektörde %56 iken bu oran kamu bankalarında %30 civarındadır. Buradan anlaşılacağı üzere kamu kaynağı kullanan bankalarda rasyonel olmayan kararlar daha fazla alınmaktadır. Bunun maliyeti de 'görev zararı' adı altında şüphesiz vatandaşın sırtına yüklenmektedir.

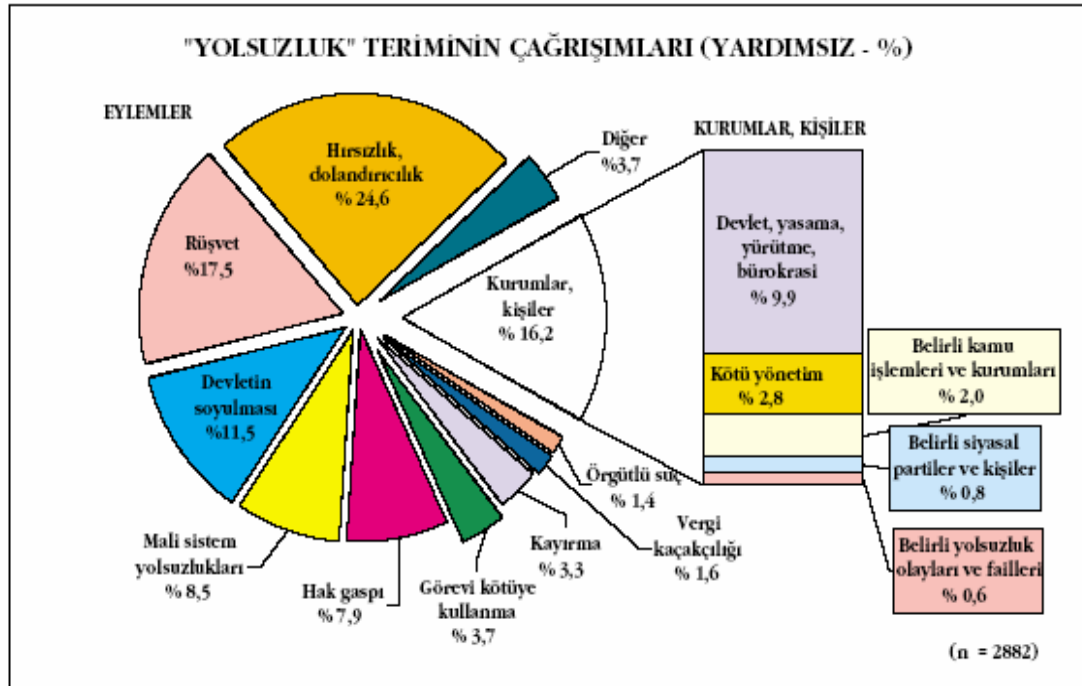
Bu çalışma göstermiştir ki; kamuda bir işin görülmesi amacıyla ödenecek rüşvet miktarı tahmin edilebilmekte ve tarifesi ortalama olarak kestirilebilmektedir. Ödenen bu rüşvet karşılığında da bu işin daha önce yapılan 'anlaşmaya' göre halledileceğini düşünen deneklerin oranı ise %72 gibi büyük bir çoğunluktur. Ayrıca iş dünyasında verilen rüşvetin gerekçesi de hane halkındaki araştırma ile uyum içindedir. Ancak iş dünyasında verilen rüşvet diğerine göre -verenlerin gözünde- daha da meşrudur. Yani iş âlemi hakkı olan bir işi yaptırmak için belki biraz da görevlilerin zorlaması ile buna mecbur kalmaktadır. Nihayetinde iş âlemi bu sektörde çalıştığı müddetçe iş âleminin o görevlilere ihtiyacı düşecektir. İş dünyası, diğer bir ifade ile rüşveti kanıksamış ve bu rüşvet sistematığına uyum sağlamak durumunda kalmıştır.

4.1.3.3 TÜSİAD, Türkiye’de Kamu Reformu Araştırması

TÜSİAD (Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği) 2002 yılında hazırladığı Türkiye’de Kamu Reformu adlı çalışmasında Türkiye’de, yolsuzluklar üzerine oldukça geniş katılımlı bir anket çalışması yapmıştır.²⁷⁰

Bu çalışmada Türk halkının yolsuzluk denince %24,6’sının ‘hırsızlık ve dolandırıcılık’ı algıladığını, ondan sonra %17,5’lik bir kesiminin ise yolsuzluktan ‘rüşvet’i anladığını görmekteyiz. %11,5’i devletin soyulmasını yolsuzluk olarak tanımlarken, %8,5’i ise halk arasında hortumlama olarak da bilinen ‘mali sistemdeki yolsuzlukları’ anlamaktadır. Bu tabloda en ilgi çekici husus ise yolsuzluk denince ‘vergi kaçakçılığı’nın çok düşük bir -%1,6- oranda anlaşılmasıdır. Buna göre vatandaşlar vergi kaçırmayı, devletin parasını çalmakla bir tutmamaktadır. Yani başlı başına bir suç olan vergi kaçakçılığının vatandaşlar arasında normal karşılandığı ve toplumda kanıksandığı söylenebilir.

Grafik 5: Yolsuzluk Teriminin Çağrışımları²⁷¹



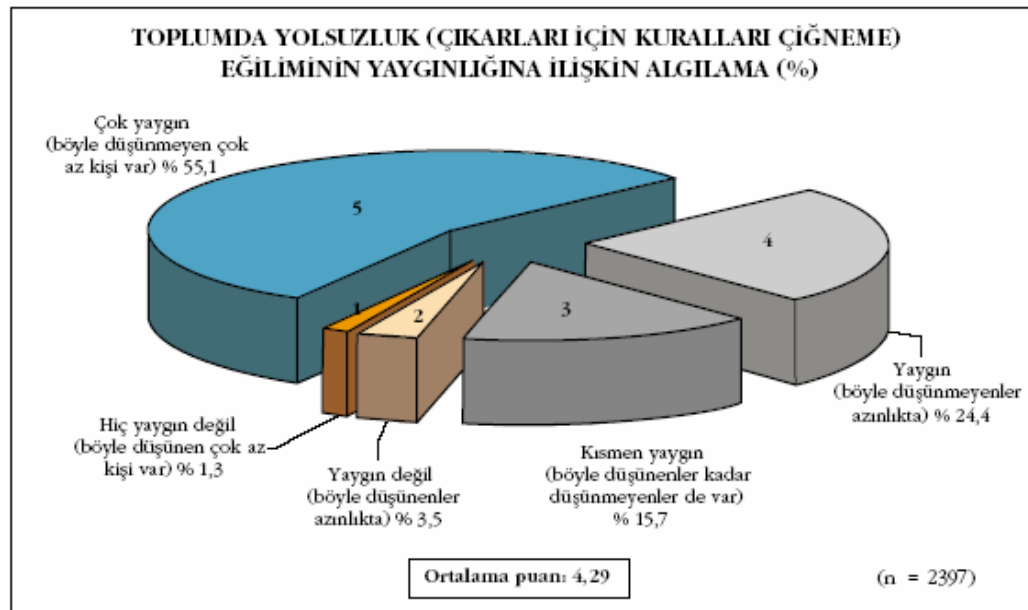
Bu araştırmada, Türk toplumunda yolsuzluk eğiliminin yaygınlık düzeyi de ölçülmeye çalışılmıştır. Çalışmada 2397 ülkedeki yolsuzluğun yaygınlık düzeyi

²⁷⁰ TÜSİAD, *Kamu Reformu Araştırması*, İstanbul: TÜSİAD, 2002, [http://www.tusiad.org/tusiad_cmnsf/LHome/420BB2B47582356AC225733E003ECA1D/\\$FILE/kamureformu.pdf](http://www.tusiad.org/tusiad_cmnsf/LHome/420BB2B47582356AC225733E003ECA1D/$FILE/kamureformu.pdf) (Erişim Tarihi: 30.05 2008)

²⁷¹ TÜSİAD, 2002, a.g.k., s.102.

hakkındaki fikirleri sorulmuş, çeşitli değerler atfetmeleri istenmiştir. Buna göre: 1, yolsuzluğun olmadığını; 2, yolsuzluğun yaygın olmadığını; 3, kısmen yaygın olduğunu; 4, yaygın olduğunu; 5 ise tamamen yaygın olduğunu, ifade etmektedir. Buna göre tabloda da görüleceği üzere deneklerin %55,1'i yolsuzluğun çok yaygın olduğunu, %24,4'ü yolsuzluğun yaygın olduğunu düşünmektedir. Ülkemizde yolsuzluğun kısmen var olduğunu düşünenler ise %15,7 düzeyinde olup ülkemizde yolsuzluğa nadiren rastlanıldığını düşünenler ise %4,8'dir. Hiç yolsuzluğun olmadığını düşünenler ise %1 den dahi düşüktür. Her ne kadar bu verilerin ağırlıklı ortalama alma suretiyle değerlendirilmesi çok da doğru olmasa da, bu rakamların ağırlıklı ortalaması 5 üzerinden yaklaşık 4,29 dur. Buradan, Türk toplumunun yolsuzluklarla hemhal olduğunu ve toplumun geniş bir kesiminin Türkiye'de yolsuzlukların ciddi şekilde cereyan ettiğine inandığını görüyoruz. Buradaki tablo TESEV'in yaptırdığı çalışmanın sonuçları ile de örtüşmektedir.

Grafik 6: Toplumda Yolsuzluk(Çıkarları için Kuralları Çiğneme) Eğiliminin Yaygınlığına İlişkin Algılama (%)²⁷²

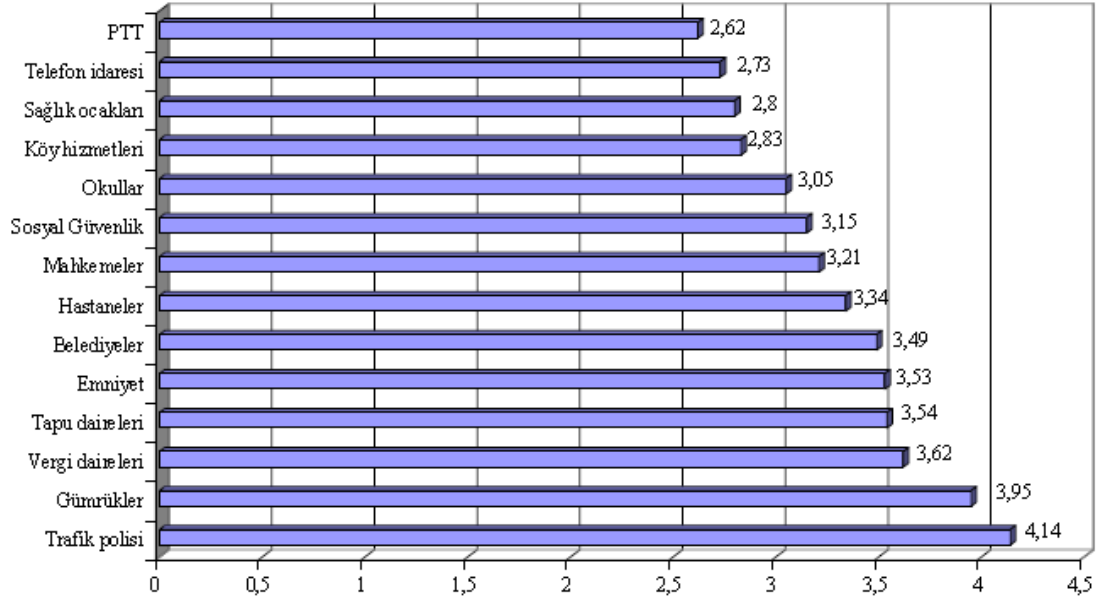


Grafik 7'de de görüleceği üzere ülkedeki kurumların yolsuzluk düzeyleri farklılık arz etmektedir. Kurumların işlevlerinden kaynaklanan ve çalışanlarına verilen takdir yetkisinin boyutunun kurumların yolsuzluk oluşturabilme kapasitesine oldukça fazla etki ettiği, bu çalışmada bir kez daha teyit edilmiştir. Özellikle trafik

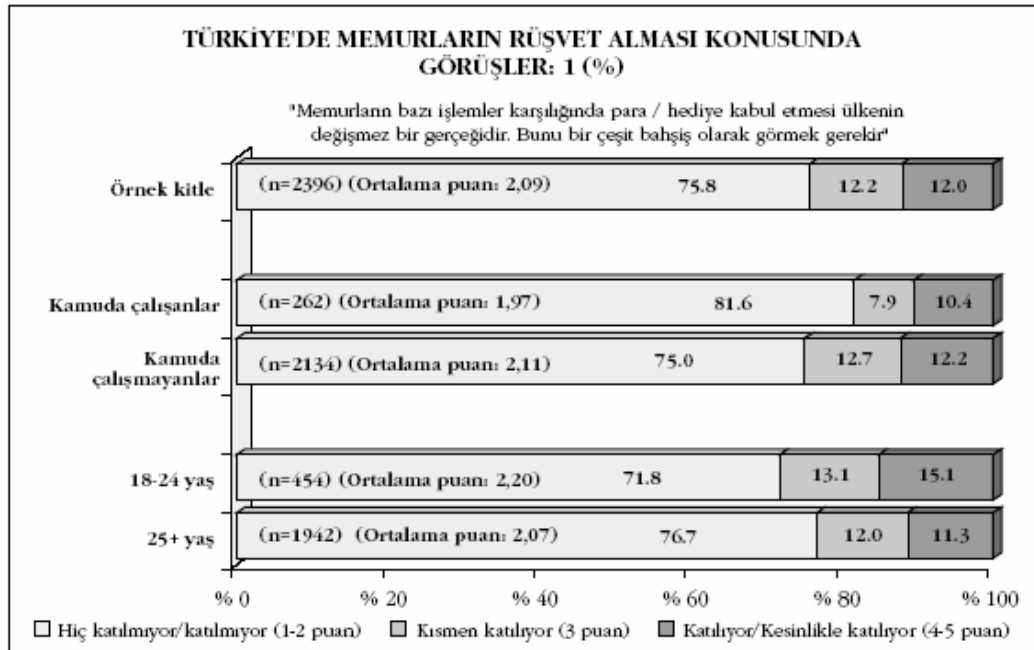
²⁷² TÜSİAD, 2002, a.g.k., s. 104.

polisinde, gümrüklerde, vergi dairelerinde ve tapu dairelerinde rüşvetin yaygın olduğu dikkat çekmektedir.

Grafik 7: Değişik Kamu Kuruluşlarında Rüşvetin Yaygınlığına İlişkin Algılama (Ortalama Puan)²⁷³



Grafik 8: Türkiye’de Memurların Rüşvet Alması Konusunda Görüşler (%)²⁷⁴



²⁷³ TEPAV, a.g.k., s. 119.

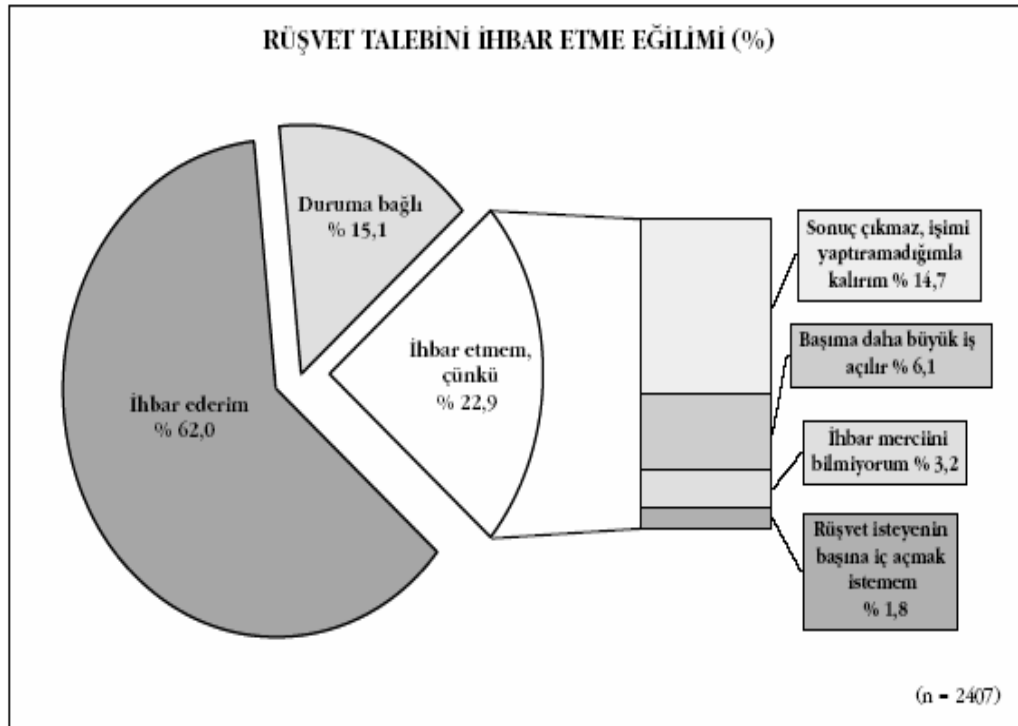
²⁷⁴ TÜSİAD, 2002, a.g.k., s. 115.

Yukarıda, Grafik 8’de, vatandaşların memurların rüşvet alması konusundaki algılamaları gösterilmiştir. Türk halkının büyük bir çoğunluğunun memurların rüşvet almalarını hiçbir şekilde -düşük ücret alsalar dahi- tasvip edilemeyeceğini düşündüğü görülmektedir.

Grafik 9 da, memurların rüşvet istemelerine %62 gibi yüksek bir oranla sıcak bakmayan Türk halkının %38’lik bir kısmının rüşvet talepleri karşısında net bir karşı duruş sergileyemediğini görüyoruz.

Grafik 9 da görüleceği üzere ihbar etmeyenlerin %57’si rüşvet ihbarında bulunmama gerekçesi olarak; şikâyetleri ile alakalı olarak herhangi bir sonuç alınamayacağı düşündüklerini ve işini yaptırmadığı ile kalacaklarını göstermektedir. İhbar etmem diyen deneklerin %14’ü ise ihbar merciini bilmediklerini ifade etmişlerdir. Başına daha büyük bir iş açılır diyenlerin oranı ise yaklaşık %27’dir. Bu tablodan anlaşacağı üzere Türkiye’de ihbar sistemi iyi işlememektedir. Daha iyi işleyen bir ihbar sistemi yolsuzlukların azaltılmasına büyük hizmet edeceği aşikârdır.

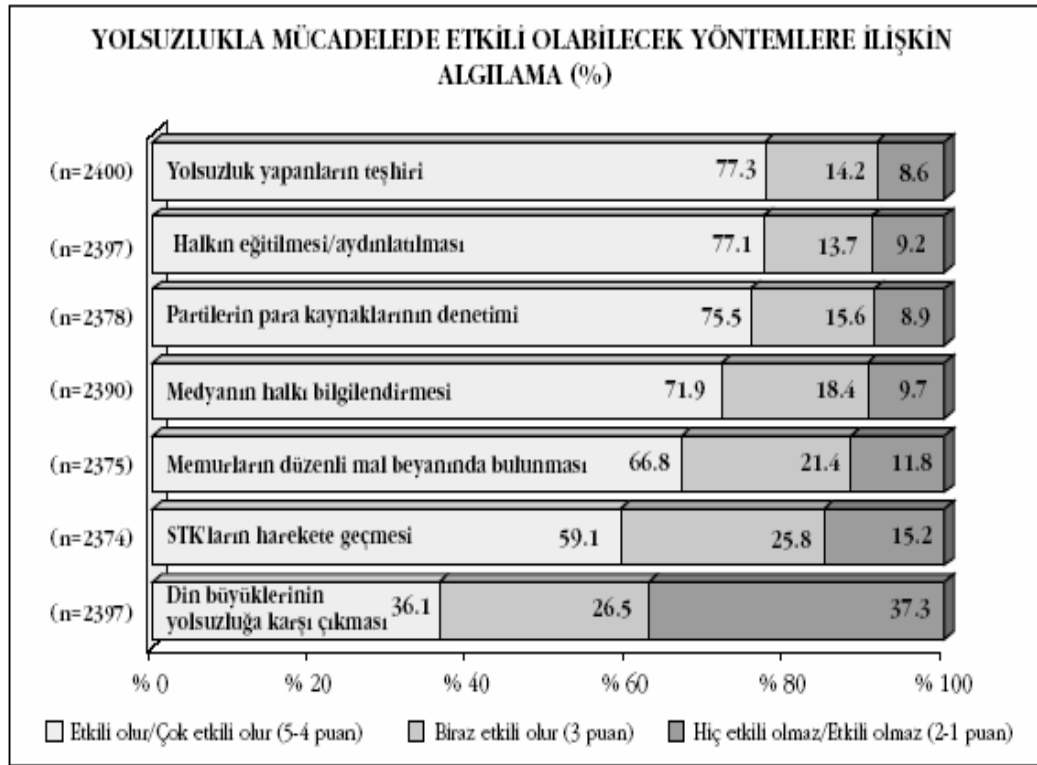
Grafik 9: Türkiye’de Rüşvet Talebini İhbar Etme Eğilimi (%)²⁷⁵



²⁷⁵ TÜSİAD, 2002, a.g.k., s. 117.

Deneklere Türkiye’de Yolsuzluk ile mücadelede etkili olabilecek yöntemler de sorulmuştur. Detayı Grafik 10’da da görüleceği üzere, yolsuzluk yapanların teşhiri ve halkın eğitilmesi, aydınlatılması yolsuzlukla mücadelede büyük önem verilmesi gereken hususların başında gelmektedir. Medyanın da halkı bilgilendirmesi, memurların düzenli mal beyanında bulunması siyasi partilerin para kaynaklarının denetimi ve sivil toplum kuruluşlarının harekete geçirilmesinin gerektiği de deneklerin en az %90 ortalama ile hemfikir olduğu diğer alanlardır.

Grafik 10: Yolsuzlukla Mücadelede Etkili Olabilecek Yöntemlere İlişkin Algılama (%)²⁷⁶



4.1.4 Türkiye’de Yolsuzluk Bir Kültür mü?

Türkiye’de algılanan yolsuzluk düzeylerini hem dünyanın, hem iş âleminin hem de hane halkının gözünden çekilen bir fotoğrafla yansıtmaya çalıştık. Buraya dek çizilmeye çalışılan tablo göstermiştir ki: Türk insanının çözülmesi gerek sorunları arasında yolsuzluklar ön sıralardadır. Ancak, bu yolsuzluğu üreten en büyük unsur biz vatandaşlardan başkası da değildir. Yolsuzlukların nedenleri kısaca ‘kötü kanun,

²⁷⁶ TÜSİAD, 2002, a.g.k., s. 119.

kötü insan' dense de o kanunları koyan da uygulayan da insandır. "Değerler alışkanlıklardan ve tekrarlardan oluşur" diyen Aristo yolsuzluk kültürünün bir başlangıcı olduğunu, başlamış o döngünün kendi kendini besleyen bir hal aldığını, diğer bir ifade ile yolsuzluk sarmalına girileceğini ifade etmiştir. Ayrıca "büyütülerek ekrana yansıtılmış bireysel psikoloji"²⁷⁷ olarak tanımlanan kültür, şüphesiz biz insanların kendi elleriyle inşaa ettiği bir değerler manzumesidir.

Özellikle 1980'li yıllardan sonra ülkemizde uygulanan politikalar sonucunda Anadolu insanının tabiatında var olan, yardımlaşma, şükür duygusu, elindekiyle yetinmeyi bilme duygularının yerini, ne yazık ki lüks yaşama isteği, kısa zamanda köşeyi dönme ve zengin olma isteği, bencillik gibi duygular almıştır. Yine bu yıllarda yaşanan bankerlik yolsuzlukları, hayali ihracatlar, devlet teşvikleri gibi olaylar sonucu siyaset bile bir para kazanma aracı olarak görülmeye başlanmıştır.²⁷⁸

Atasözleri toplumların ortak hafızası gibidir ve içinden çıktıkları kültürlerin özelliklerini yansıtır niteliktedir. Örneğin, bireyler 'devlet malı deniz...', 'bal tutan parmağını yalar', 'su akarken kovani doldur' gibi atasözlerinden hareketle 'yapanın yanına kar kalıyor' düşüncesine kapılmış hatta yolsuzluk yapanları takdir eder hale gelmiştir.

Ayrıca aşağıdaki örnekler de halkın önemli bir kısmının fırsat bulduğu zaman yolsuzluklara bulaşabileceğini göstermesi açısından önemlidir.

- 2005 yılında devletten sübvansiyon almak için 6000 çiftçi, sahip olduğu tarla dönümünü yanlış göstermiştir.

- Çalışan işgücünün %55'i, işçi ve işveren arasında imzalanan aleni bir anlaşmayla, kayıt dışı çalışmaktadır.

- Doğu illerinde yapılan genel kontrollerde, insanların hemen hemen %50'sinin sahte beyanlarla sağlık yardımı aldığı ortaya çıkmıştır.

- Başka bir bölgede, 200 kişi, mülkünün zarar gördüğünü iddia ederek, deprem yardımı almıştır.

²⁷⁷ Salih Güney, *Davranış Bilimleri ve Yönetim Psikolojisi Terimler Sözlüğü*, Ankara: Ocak Yayınları, 1998, s. 180. Aktaran Kemal Özsemerci, "Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Yozlaşmanın Kültürel Altyapısı", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 58, 2005, s. 4.

²⁷⁸ "Yolsuzluğun Nedenleri", <http://www.yolsuzluklamucadele.org/yolsuzlugunnedenleri.asp> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

- Küçük bir doğu ilinde, 239 kişi, sahte belgelerle, ölmüş yakınlarının emekli maaşını çekmek isterken yakalanmıştır.²⁷⁹

Yaşar'ın, Türkiye'de yozsuzlukların sebeplerinin ve aşağıdaki unsurların karmaşık sistemler modeli çerçevesinde açıklandığı bir çalışmada da belirtildiği gibi bir politik sistem beş ana öğeden oluşmaktadır; toplum, toplumun talepleri doğrultusunda düzenlemeler yapan kanun koyucu, yürütme, özel sektör ve bu kurumların beşeri unsurlarıdır. Yaşar'ın bu bahsi geçen çalışmada ispat etmeye çalıştığı ana varsayım şudur;

Hedef siyasi rejimin meşruiyeti tartışılır durumda olup sistemdeki aktörlerin ahlaki seviyesi de düşükse, sistemin yapısında mevcut bazı siyasal, sosyal ve ekonomik dürtü ve fırsatlar kendi başlarına veya grup halinde sistemin aktörleri arasında yolsuz işlem ve ilişkileri körükler. Yolsuzluk kendi başına bırakıldığında tekrar ve sosyal öğrenme ile sisteme yayılabilir ve bir süre sonra kendi kaynağı haline gelebilir, zaten zayıf olan meşruiyet ve ahlaki durumu iyice yıpratarak yolsuzluk riskini daha da arttırabilmektedir.²⁸⁰

2003 yılında Meclis Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu'nun Türkiye'de yolsuzluklarla alakalı tespitleri şöyle özetlenebilir:

A. Kamu yönetiminde yolsuzluk yaygındır.

B. Vatandaşlar yolsuzluğu ülkenin çözülmesi gereken en önemli sorunları arasında görmektedirler.

C. Yolsuzluğun başlıca nedenleri şunlardır:

- a. Kalabalık kamu kadroları
- b. Ezberci eğitim
- c. Kurumlara duyulan yaygın güvensizlik
- d. Yolsuzluğun kamuoyunca zımnen uygun sayılması
- e. Yasa, kural, düzenleme ve işlemlerin karmaşıklığı
- f. Medya-ticaret-siyaset ilişkisi
- g. Gelir dağılımı, enflasyon vb. ekonomik nedenler
- h. Kamu yönetiminde etik ve değerlerin yoksunluğu
- ı. Kamu yönetiminde kariyer ve liyakat ilkesinin işlememesi

D. Kamuda rüşvetin verilme nedenleri şunlardır:

- a. İşleri kolaylaştırmak
- b. Haksızlıktan korunmak
- c. Hakkını elde etmek

²⁷⁹ Yaşar, 2005, a.g.k., s. 139.

²⁸⁰ Yaşar, 2005, a.g.k., s. I.

E. Kamuda yolsuzluk aşağıdaki sonuçları doğurmaktadır:

- a. Devlet kaynaklarının yağması
- b. Kamu ve özel sektörde üretim ve kar kaybı
- c. Mafya-devlet oluşması
- d. Bireysel hak aramanın artması
- e. Sisteme olan güven azalması

F. Yolsuzlukla mücadelede en etkin yöntemler şunlardır:

- a. Yolsuzluk yapanların teşhiri
- b. Etkili denetim ve hesap vermenin sağlanması
- c. Eğitim
- d. Siyasetin finansmanının saydamlığı
- e. Bağımsız medya

Yolsuzluk ve rüşvetle mücadelede kararlı siyasi irade kadar ve belki de daha önemlisi kamuoyunun desteğinin sağlanmasıdır. Yukarıda özetlenen çalışmalarda, yolsuzluktan şikâyet edilmekte birlikte; yolsuzluğun toplumsal, siyasal ve ekonomik yapının ayrılmaz bir parçası olduğu yolunda yaygın bir kanaat bulunmaktadır.

Yolsuzlukla mücadelede hükümetin; yolsuzluk kaynaklarını tespit, kural koyma, soruşturma ve yaptırım uygulama yanında, kamuoyunun desteğini yanına almak üzere çeşitli araçları uygulaması zorunludur. Bu bağlamda, kamu kurumlarına güven yaratılması öncelik taşımaktadır. Ayrıca, kamuoyunda aracısız, kayırmasız ve rüşvetsiz iş yapılmayacağı yolundaki algılamının değiştirilmesi gerekmektedir. İhbar müessesesinin etkinlik kazandırılması için yasal güvence getirilmelidir. Denetimi esas alan etkin bir devlet yapılanması ve bu imajın yaratılması gerekmektedir.²⁸¹

Meclis raporunda ‘toplumun yolsuzlukla içli dışlı olduğu’ hususu belirtilmekte ve Türkiye’de yolsuzluktan genel olarak şikâyet edilse de yolsuzluğun toplumsal, siyasal ve ekonomik yapının ayrılmaz bir parçası olduğu yolunda yaygın bir kanaat bulunduğu sonucuna varılmaktadır.

Yukarıda bahsedilen; gerek uluslararası kurumların, gerek kendi ülkemizdeki sivil toplum kuruluşlarının yaptırdığı kamuoyu çalışmaları gerekse yapılan akademik çalışmalar şunları göstermiştir:

Türkiye de en büyük sorunlar arasında yolsuzluk ön sıralarda yer almaktadır. Özellikle Türkiye’nin geçirdiği en son ekonomik krizde yolsuzlukların önemli bir payı vardır. Türkiye’de yolsuzluk ve rüşvetle mücadelede kamuoyunu desteğinin sağlanması, alınması gereken tedbirlerin başında gelmektedir. Çünkü yolsuzluktan şikâyet edilmekle birlikte; yolsuzluğun toplumsal, siyasal ve ekonomik yapının

²⁸¹ TBMM, a.g.k., s. 108, 109.

ayrılmaz bir parçası olduğu yolunda yaygın bir kanaat bulunmaktadır.²⁸² Yolsuzlukla mücadele konusunda halk katılımını da içine alan çok boyutlu bir stratejinin izlenmesi gerekmektedir. Diğer bir ifade ile yolsuzluk salt bir suç olarak görülmemelidir. Bunun için idari ve siyasi yaptırımların yanı sıra en önemli unsur olarak halkın da bu mücadelede, ona ortak edilmesi gerekir. Ancak, Türk halkı bu mücadelede devletin öncü rol üstlenmesi gerektiğini düşünmektedir. Bu anlamda yapılması gereken en önemli işin ise; toplumun yolsuzluklara meyletmesine imkân tanıyan ve ahlaki kodlarında bulunan zaaflarının izale edilmesi gerektiğinin anlaşılmasıdır. Aksi takdirde ne kadar iyi yasa çıkartırsanız çıkartın, ne kadar çok denetim yaparsanız yapın uygulayıcısında ‘Kötü İnsan’ın olduğu iyi yasalar da bir süre sonra yetersiz kalacaktır. Yolsuzluk-Yoksulluk-Yolsuzluk kısır döngüsünün kırılabilmesi için bu mücadeleye bir taraftan başlamak gerektiği açıktır. İşte bu geniş kapsamlı yolsuzlukla mücadele stratejinin kim veya kimler tarafından, nasıl, işletildiği veya işletileceği önem arz etmektedir.

4.2 TÜRKİYE’DE YOLSUZLUKLA MÜCADELE VE ÖNLEME FONKSİYONU

Yolsuzlukla mücadele yazınında, yolsuzlukla mücadelede başarılı olabilmenin en basit ve etkin yolu olarak gösterilen ve “önlemek, tedavi etmekten her zaman daha kolaydır” şeklinde özetlenen bir husus vardır. Türkiyede, yolsuzlukla mücadele denildiğinde genel anlamda devlet, yasalar ve çeşitli kurum ve kurullar ön plana çıkmaktadır. Diğer bir ifade ile yolsuzluk bu ülkedeki tüm kurum ve vatandaşların, yani herkesin meselesidir.

Ele alınması gereken temel mesele olan nitelikli ve dürüst insanı yetiştirme Türk milî eğitiminin, tüm dürüst ve ahlaklı vatandaşların, kamu idarecilerinin kısaca herkesin ana meselesidir. Ama, idare sistemimiz açısından bazı birimlere bu konuda daha fazla vazife düşmüştür. Örneğin KGEK, Başbakanlığa bağlı olarak, kamu çalışanları arasında etik değerlerin yayılmasını sağlamak amacıyla kurulmuştur. İdarenin içinde yer alan denetim birimlerine de önleme ve soruşturma konusunda çeşitli görevler düşmektedir. Örgün eğitim çalışmaları ile Millî Eğitim Bakanlığı’nda bu işin içinde önemli bir köşe başını tuttuğu söylenebilir. Halk

²⁸² TBMM, a.g.k., s. 108.

eğitimi çalışmalarında çeşitli araçlar kullanılmaya çalışılsa da bunların etkinliği hususunda endişeler vardır. Diğer bir ifade ile bu alanda ciddi bir zaaf vardır. Bunların en sonunda da şüphesiz işin adalet mekanizması vardır ki bunun ile adli kolluk ve yargı ilgilenmektedir.

Bir devlet teşkilatının vatandaşlarına sunduğu hizmeti çeşitli ilkeler çerçevesinde sunduğu kabul edilir.

Bir ülkenin kamu idaresi ve yöneticilik aralığında bulunduğu konumdan bağımsız olarak, ‘üç E’ tabir edilen ekonomi, etkinlik ve etkililik amaçları önemlerini korumaktadır. Buna dördüncü ‘E’, yani etik konusunu eklemeliyiz. Kamu çalışanlarını görev ve sorumlulukları bağlamında, doğru ve düzgün davranış her zaman iyi yönetişimin önkoşulu olmuştur (...) Kamu sektörlerindeki büyük değişikliklere karşın ya da belki bunlar sayesinde, iyi ve doğru davranışa en az eskisi kadar ve belki daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nokta, kamu yönetimi reformlarının başarısında ve devlete duyulan güvende belirleyici olacaktır... İyi davranışların teşviki için etkili bir etik altyapı şarttır.²⁸³

Tüm siyasal sistemler insan üzerine kurulmuştur. Birinci bölümde de belirtildiği gibi kişilerin ahlaki seviyeleri, yolsuzluk fonksiyonunun içinde önemli bir ağırlığa sahiptir. Esas belirleyici unsur olan bu ahlak ve etik konusunun biraz açılmasında fayda vardır. Etik, insanların, birbirleriyle ve kurumlarla ilişkilerinde ve kurumlar içindeki davranışlarında iyi, doğru, kötü veya yanlış olarak adlandırdıkları değer yargılarının bütününe ifade etmektedir. Bu değer yargılarının toplum, siyaset, yönetim ve yargı hayatında çok önemli bir yeri bulunduğu kabul edilmektedir. Bir toplumun gelişmesi ve kalkınması için gerekli olan maddi sermaye, borç bularak temin edilebilir, ancak kurumsal yapının ve sosyal dokunun temel harcı olan ahlaki değerler, etik, borç olarak alınamaz, bunun başka birşeyle ikame edilmesi ve dışarıdan ithal edilmesi de mümkün değildir.²⁸⁴

Etik bir toplumun manevi öz sermayesidir, öncelikle sivil toplum içinde geliştirilen etik değer ve ilkeler, daha sonra uyulması gereken genel kurallar haline dönüşmektedir. Bu kurallar günümüzde ‘etik davranış kodları’ adı altında, mevzuu hukuk kuralları gibi yazılı hale getirilmekte ve çoğu hallerde bunları ihlal edenlere maddi yaptırımlar uygulanmaktadır. Bir bakıma hukuk, etik değerlere

²⁸³ OECD, *Kamu Hizmetinde Etik: Güncel Konular ve Uygulama*, (Çeviri), Ankara: TÜSİAD, 1996, s. 13.
[http://www.tusiad.org/tusiad_cms.nsf/LHome/DA119A46DAF95E63C225733E004195DD/\\$FILE/ka_mu.pdf](http://www.tusiad.org/tusiad_cms.nsf/LHome/DA119A46DAF95E63C225733E004195DD/$FILE/ka_mu.pdf) (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

²⁸⁴ Bilal Eryılmaz, “Yolsuzluklarla Mücadelede Etik Projesi Açılış Konuşması”, <http://www.basbakanlik.gov.tr/etik/duyuru/baskankonusma.htm> (Erişim Tarihi: 29.05.2008).

dayanmaktadır.²⁸⁵ Eryılmaz’a göre bugün gelişmekte olan bir etik hukukundan söz edilebilir.

Kamu yönetiminde etik davranış ilkeleri, başta anayasa ve ceza kanunları olmak üzere, çeşitli kanunlarda, kamu yönetimi disiplin hükümleri içinde ve yönetime ilişkin kılavuz ilkelerde düzenlenmektedir. Etik davranış kodları, toplumda ve sözü edilen mevzuatta dağınık halde bulunan etik davranış ilke ve kuralların, açık ve anlaşılır olarak bir bütün halinde bir araya getirilmesiyle ortaya çıkmaktadır. Gelişen şartlar ve anlayışlar çerçevesinde bu etik davranış ilke ve kuralları, belirli aralıklarla güncellenmektedir. Gerek etik davranış ilkelerinin belirlenmesi ve gerekse bunların güncellenmesi aşamalarında, sivil toplumun ve ilgili aktörlerin katılımı, etik bilincin geliştirilmesi ve etik kültürün yayılması bakımından çok önemlidir.

Kamu yönetiminde etik, kamu görevlilerinin karar alırken ve hizmetleri yürütürken uymaları gereken tarafsızlık, dürüstlük, liyakat, nesnellik, saydamlık, hesap verebilirlik, adalet, eşitlik, kamu yararını gözetme, profesyonellik, tutumluluk ve etkinlik gibi ilke ve değerler bütününden meydana gelmektedir. Bu ilke ve değerleri benimseyen, karar ve işlemlerinde bunları uygulayan yönetime, ‘etik yönetim’ denilmektedir. Bu kapsamda Farabi’nin ‘erdemli şehir’ kurgusunu hatırlayalım. Etik yönetimi kurmak ve sürdürmek; ancak siyaset, yargı, yönetim ve toplumun kararlılığı, nitelikli işbirliği ve desteği ile mümkündür.²⁸⁶

Kötü kanunu iyisiyle değiştirmek ancak iyi insanlarla mümkündür, bu sebeple kötü insanı iyi insana dönüştürmek ele alınması ve yapılması gereken en önemli husustur.

4.2.1 Kamu Görevlileri Etik Kurulu

25.05.2004 tarih ve 5176 sayılı Kanuna istinaden kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun görevleri; kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmektir. Kuruluş kanunundan da anlaşılacağı üzere bu kurum kamu görevlilerin uymaları gereken asgari ahlaki standartları belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamakla görevlidir.²⁸⁷

Genel bütçeye dâhil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadî teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dâhil tüm personeli söz konusu Kanunun kapsamındadır. Yargı, üniversite ve TSK mensupları bu kurulun kapsamı

²⁸⁵ A.g.k.

²⁸⁶ A.g.k.

²⁸⁷ “5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, www.hukuki.net/kanun/5176.15.text.asp (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

dışındadır. Kurulun tüzel kişiliği bulunmamakla birlikte doğrudan başbakanlığa bağlı olarak çalışır. Sınırlı bir soruşturma yetkisi bulunmakta ve nihai kararı başbakanlık vermektedir. Kurul 2005 yılında Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmeliği hazırlamış ve Başbakanlık tarafından 13.04.2005 tarihinde yayımlanmıştır. Yayımlanan bu yönetmeliğin amacının; kamuda etik kültürünü yerleştirmek, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek, bu ilkelere uygun davranış göstermeleri açısından onlara yardımcı olmak ve görevlerin yerine getirilmesinde adalet, dürüstlük, saydamlık ve tarafsızlık ilkelerine zarar veren ve toplumda güvensizlik yaratan durumları ortadan kaldırmak suretiyle kamu yönetimine halkın güvenini artırmak, toplumu kamu görevlilerinden beklemeye hakkı olduğu davranışlar konusunda bilgilendirmek ve kurula başvuru usul ve esaslarını düzenlemek olduğu belirtilmiştir.²⁸⁸

Bu Kurul adından da anlaşılacağı üzere; Başbakanlık'a bağlıdır ve kamu görevlileri arasında etik kültürün yayılması ve gelişmesi amacıyla kurulmuş ve sınırlı soruşturma yetkisini haiz bir kuruluş olarak karşımıza çıkmaktadır. Kurula belirlenmiş etik değerlere uymadığı gerekçesiyle, genel müdür seviyesi ve üstündekilere, soruşturma yapma yetkisi tanınmıştır. Diğer ilgililer hakkında ise, kurumların kendi iç disiplin mevzuatına göre işlem tesis edilecektir (Md. 4, 5). Ayrıca yargıya intikal eden hususlardaki tüm soruşturmalar da askıya alınacaktır.

Söz konusu yönetmeliğin 'Etik Kültürün Yerleştirilmesi ve Eğitimi' başlıklı 25. maddesinde şu hükümler yer almaktadır. Kurul, etik kültürün yerleştirilmesi ve geliştirilmesi konusunda her türlü çalışmayı yapar, yaptırır, araştırma, yayın, anket, kamuoyu yoklaması, bilimsel toplantılar ve benzeri etkinlikler düzenler, kamu görevlileri için eğitim programları hazırlar, koordine eder, yürütür veya bu konularda bakanlıklar, diğer kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, mahalli idareler ve konusunda uzman sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapabilir. Etik davranış ilkelerinin, kamu görevlilerine uygulanan temel, hazırlayıcı ve hizmet içi eğitim programlarında yer alması, kurum ve kuruluş yöneticilerince sağlanır.

Kurum, söz konusu yönetmeliğin 2. bölümünde ise "Etik Davranış İlkeleri"ni

288 "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik", <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/23127.html> (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

yayınlanmıştır. İlgili maddelerin başlıkları şöyledir;

- Görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci,
- Halka hizmet bilinci,
- Hizmet standartlarına uyma,
- Amaç ve misyona bağlılık,
- Dürüstlük ve tarafsızlık,
- Saygınlık ve güven,
- Nezaket ve saygı,
- Yetkili makamlara bildirim,
- Çıkar çatışmasından kaçınma,
- Görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması,
- Hediye alma ve menfaat sağlama yasağı,
- Kamu malları ve kaynaklarının kullanımı,
- Savurganlıktan kaçınma,
- Bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyan,
- Bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık,
- Yöneticilerin hesap verme sorumluluğu,
- Eski kamu görevlileriyle ilişkiler,
- Mal bildiriminde bulunma,

Yönetmelikte bu madde başlıkları ile kamu görevlilerinin uymaları gereken etik değerlere ilişkin bir çerçeve çizildiği görülmektedir.

Kendi bütçesi ve bir idari mekanizmasının olmaması veya başka nedenlerden dolayı Kanun'un ve daha ötesi vatandaşların kendisinden beklediği etkinliği gösterdiğini söylemek şu an itibarıyla oldukça güçtür. Ancak AB fonları ile Kasım 2007'de çalışmaları başlayan olan bir 'Etik Proje' söz konusudur. Bu projenin bitim tarihi de Kasım 2009 olarak öngörülmüştür.

Söz konusu proje çerçevesinde;

1. Kamu Görevlileri Etik Kurulu sekretaryasının idari kapasitesinin güçlendirilmesi,
2. Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve kamu kurum ve kuruluşları tarafından düzenlenecek hizmet içi ve diğer eğitim programlarında kullanılmak üzere bir Eğitim paketi hazırlanması,
3. Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve kamu kurum ve kuruluşları tarafından düzenlenecek eğitimlerde yararlanılmak üzere on eğiticinin eğitilmesi,
4. Valilik, Kaymakamlık ve Belediyelerin Etik Komisyonu üyelerinin katılımlarıyla onbeş adet Bölgesel Etik Kültürün Geliştirilmesi ve Yolsuzluğun Önlenmesi Semineri düzenlenmesi,
5. Vali Yardımcısı ve kaymakamların katılımları ile on adet Bölgesel Etik Kültürün Geliştirilmesi ve Yolsuzluğun Önlenmesi Semineri düzenlenmesi,
6. Merkezi idare ile kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının etik komisyonlarının katılımları ile altı adet Etik Kültürün Geliştirilmesi ve Yolsuzluğun Önlenmesi Semineri düzenlenmesi,
7. Merkezi idarenin üst düzey görevlilerinin katılımları ile dört adet Etik Kültürün Geliştirilmesi ve Yolsuzluğun Önlenmesi Semineri düzenlenmesi,
8. Yolsuzluğun önlenmesi ve Etik konularında on adet akademik araştırma yaptırılması ve araştırma sonuçlarının kamuoyunda tartışılması,
9. Kurulumuz görev kapsamı dışında kalan seçilmişler ve yargı mensuplarına yönelik etik kuralların geliştirilmesine katkı sağlanması,
10. Etik düzenlemeler ile yolsuzlukla mücadele mevzuatının (ceza ve disiplin mevzuatı, bilgi edinme hakkı kanunu vb.) etkililiğinin incelenmesi,
11. Etik Kurulu ve yolsuzlukla mücadele birimleri arasında koordinasyonun geliştirilmesi hedeflenmektedir.²⁸⁹

Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi Çalışma Toplantısının ilk günkü atölye çalışmalarında rüşvetin ve iltimasın en çok görüldüğü sektörler analiz edildi. Sivil toplum kuruluşlarıyla özel sektörde etkin yerleştirilmesi ve haberlerde etkin de masaya yatırıldığı projenin ayrıntılarını ve Kurul'un çalışmalarını anlatan Kamu Görevlileri Etik Kurulu Başkanı Prof. Dr. Bilal Eryılmaz, otuz beş eğitim programıyla toplumu ahlâk

²⁸⁹ “Yolsuzluğun Önlenmesi için Etik Projesi”, <http://www.basbakanlik.gov.tr/etik/bilgi.htm> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

konusunda bilgilendireceklerini söyledi. “Yolsuzluk uyuyan bir dev. Üzerine gidilmediği zamanlarda büyür ve zamanı geldiğinde uyanır.” diyen Eryılmaz, 2001'deki bankacılık krizini örnek gösterdi. Eryılmaz, “Anaokulundan başlayarak etik davranış ve değerleri yeniden düzenleyeceğiz. Derslerde bunları öğreteceğiz.” Diye konuştu.²⁹⁰

Kuruluş kanunu ve ilgili yönetmeliği gereği çeşitli yetkileri bulunan Kurul'un kendisinden beklenen yararı göstermesi, için çeşitli açılardan yasal ve idari altyapısının güçlendirilmesi gerekmektedir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu, mevcut haliyle mahkemeye intikal eden olaylar nedeniyle şikayet edilen bürokratların incelemesini yapamadığı için pasif kalmaktadır. Kurul, son üç yılda kendisine gelen 30'a yakın bürokrate yönelik şikâyeti yargıya taşındığı için inceleyememiştir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na son üç yılda toplam 188 şikâyet gelmiş olup şu ana kadar hiçbir bürokrat hakkında ‘etik dışı davranış sergiledi’ kararı verilmemiştir.²⁹¹

Eryılmaz, “Yeni bir kanunla yargıya intikal eden konulara bakmak istiyoruz. Aynı kanunda kurulumuzun, bürokatlara uyarma ve kınama cezası verme yetkisi olmalı.” diyerek icracı ve etkin bir birime duyulan ihtiyacı dile getirmiştir ve yeni düzenlemeler üzerinde çalıştıklarını ifade etmiştir. 10 kişilik ekiple denetim, eğitim ve ilkeleri belirleme işlemlerini yapmakta zorlandıklarını ve personel sayısının 30'a çıkacağını ifade etmiştir.²⁹² Kanaatimce kurula düşen veya düşmesi gereken büyük vazife karşısında bu 30 rakamı dahi az gelecektir. Buna ilaveten kurulun sınırlı olan görev alanını dahi yeterince denetleyecek kapasitede oluşturulmadığı ancak sembolik bir anlam ifade ettiği şeklinde yorumlar literatürde de mevcuttur.²⁹³

Söz konusu projenin dış fon ve maddi yardım olmadan da kurumun kendi kaynakları ile yürütülebiliyor olması gerekirdi. Umut edilir ki daha sonra belirtilecek olan çeşitli gazete haberlerinde olduğu gibi bundan iki sene sonra içeriği aynı olan, bir haber daha yayınlanmasın ve projenin çıktıları ülkeye hizmet etmekte kullanılsın.

Kurulun, söz konusu kanun ve yönetmelik gereği vatandaşların eğitilmesi konusu ile halkla ilişkiler bağlamında yaptığı, çalışmalarına²⁹⁴ geçmeden önce

²⁹⁰ “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Pasif Kalıyor”, *Zaman Gazetesi*, 24 Ocak 2008
<http://www.memurlar.net/haber/99906/> (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

²⁹¹ A.g.k.

²⁹² A.g.k.

²⁹³ İbrahim Arap ve Levent Yılmaz, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının "Yeni" Kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu”, *Amme İdaresi Dergisi*, 39, 2, 2006, s. 59.

<http://www.deu.edu.tr/userweb/levent.yilmaz/dosyalar/etikkurul.pdf> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

²⁹⁴ Bu tez çalışmasının yazılmaya başladığı tarihlerde böyle bir genelge söz konusu değildi.

Başbakanlık bünyesindeki Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından bu güne değin²⁹⁵ hiçbir kamu görevlisine karşı bir idari tedbirin alınamaması konusunun altının bir kez daha çizilmesi gerekir.

4.2.2 Türkiye’de Yolsuzlukla Mücadelede Eğitim ve Önleme Faaliyetleri

Siyaset ve yönetim alanında ortaya çıkan yolsuzluklar ile yozlaşmanın temelinde, siyaset ve yönetim sisteminin etik değerler ve ilkeler karşısında gösterdiği zaafın önemli bir payının bulunduğu düşünülmektedir. Ayrıca bu yozlaşmada toplumsal etiğin ve yargı etiğinin erozyona uğraması da önemli bir yer tutmaktadır. Yozlaşma; siyaset, yönetim, yargı ve toplum alanında, birleşik kaplar gibi birbirini tetikleyerek artmaktadır.²⁹⁶ Bu bağlamda insan unsuru bir ülkedeki en önemli toplumsal dinamik olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yolsuzlukla mücadelede halkın da bu mücadeleye ortak edilmesi gerekir. Bu hususta ise ilk olarak yapılması gereken şey vatandaşların daha ahlaklı, daha faziletli bireyler olmasını sağlamaktır.

Ahlaki donanımları yeterli derecede mükemmel yeterli sayıda insan desteği olmaksızın, yolsuzluklarla başa çıkmak için girişilen her çaba sonuçsuz kalmaya mahkûmdur. Yolsuzluk belasından kendisini kurtarmak isteyen bir toplumun, yeterli sayıda insanı yeterli derecede ahlaki değerlerle donatıp, en kısa zamanda, bu insanları, toplumu etkileyip yeniden biçimlendirebilecekleri makamlara getirmesi gerekir.²⁹⁷

Ülkemizdeki kültürel alt yapı bu hususta oldukça kuvvetlidir. Tüyü bitmemiş yetimin hakkının korunması konusunda duyarlı insan sayısı azımsanmayacak kadar çoktur. Ancak İsmet İnönü’nün de belirttiği gibi bir ülkede namus erbabı, namussuzlar kadar cesur olmalıdır. Bir başka husus ise; vatandaşların (memurlar dâhil) yolsuz eylem ve işlemlere girişmesi durumunda, hem toplumsal yaptırımın uygulanmasını temin etmek hem de gerekli cezai takibata girişilmesi için gerekli şikâyet mekanizmalarının da işletilmesini sağlamak üzere çeşitli önlemlerin alınması gerektiğidir. Bunların yanı sıra, vatandaşlara temel düzeyde yolsuzlukla mücadele hususunda neler yapılabileceğinin anlatılması gerekmektedir. Örneğin bir kamu dairesinde işlemlerinin bir menfaat temin etmek amacıyla savsaklandığını düşünen bir vatandaş burada istenen şeyin rüşvet olmayıp ‘irtikâp’ olduğunu bilebilecek

²⁹⁵ Haber tarihine kadar.

²⁹⁶ Eryılmaz, a.g.k.

²⁹⁷ Seyyid Hüseyin El-Attas, *Toplumların Çöküşünde Rüşvet*, (Çev. Cevdet Cerit), İstanbul: Pınar Yayınları, 1988, s. 62. Aktaran Kemal Özsemerci, “Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Yozlaşmanın Kültürel Altyapısı”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 53, s. 3.

seviyeye getirilmelidir. Ayrıca okullarda çeşitli derslerin içinde (örneğin vatandaşlık bilgisi derslerinin içinde) bu tür yolsuzluklarda bunlarla mücadele adına neler yapılabileceğine dair tavsiyelerde bulunulabilir.

4.2.2.1 Örgün Eğitim Faaliyetleri

Türk Milli Eğitiminin genel amacı; Atatürk inkılâp ve ilkelerine ve Anayasada ifadesini bulan Atatürk milliyetçiliğine bağlı; Türk Milletinin millî, ahlakî, insanî, manevî ve kültürel değerlerini benimseyen, koruyan ve geliştiren; ailesini, vatanını, milletini seven ve daima yüceltmeye çalışan; ... Sorumluluklarını bilen ve bunları davranış haline getirmiş yurttaşlar olarak yetiştirmek, olarak tanımlanmıştır.²⁹⁸ Türk vatandaşlarına belirli bir ahlaki seviyeyi kazandırmak, devletin en önemli işleri arasında yer alsa da şüphesiz ki ahlaki ve kültürel değerler, aileden ve sosyal çevreden edinilmektedir. Ayrıca Anayasa gereği ‘Din Kültürü ve Ahlak Bilgisi’ dersleri ilk ve orta öğretim düzeyindeki okullarda zorunlu olarak okutulmaktadır (Md. 24).

İlkokul yıllarında her sabah “Türküm! Doğruyum! Çalışkanım! ...” ile başlayan ve “Varlığım Türk varlığına armağan olsun...” şeklinde biten andı herkes hatırlayacaktır. Bu and da küçük yaşlardaki bireylerde ahlaki kazanımları edindirmek ve bunlara milleti için fedakârlıkta bulunmaktan kaçınmamalarını benimsetmek için her sabah okutulmaktadır. Aynı zamanda tüm öğretmenlerin de -temel anlamda derslerini öğrenmelerinin yanı sıra- öğrencilerinin ahlakî gelişimlerine katkıda bulunduğunu söyleyebiliriz.

Ancak yukarıda sayılan çeşitli uygulamaların maalesef tek başına yeterli olduğunu söylemek mümkün değildir. ‘Köşe dönmenin’ maharet sayıldığı, çalışmadan kolayca zengin olmanın yollarının arandığı bir kültürel yapı içinde temiz çocukların, büyüdüklerinde de temiz kalması kolay olmayacaktır. Tüm vatandaşlar söz konusu dersleri almış bahsi geçen andı ezberlemiş olabilir. Ancak buna rağmen hala Türkiye’de amirinden memuruna işadamından vatandaşına kadar herkesin bu konuda yakındığı bilinmektedir.²⁹⁹ Diğer bir ifade ile bu konudaki eğitim

²⁹⁸ “1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu”, www.mevzuat.meb.gov.tr/html/126.html (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

²⁹⁹ Kemal Çelebi, “Kel Başa Şimşir Tarak (Böyle İşe Böyle Çözüm)” <http://www.cagropolitisi.com.tr/26/25-26.htm> (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

çalışmalarının (eğer var ise tabii ki) tekrar gözden geçirilmesi yok ise de “Bu konu hakkında şimdiye kadar yapılan çalışmalarda nerede eksiklik var ve ne yapmalıyız?” sorusuna nitelikli cevap bulunmalıdır. Her şeyden öte bu hususu gündem yapacak, geniş bir strateji geliştirmeye ihtiyaç vardır.

KGEK’ın yukarıda bahsedilen alanlarda bir çalışmanın içerisine girdiğinden bahsetmiştik. KGEK, 17 Mart 2008 tarih ve B.02.0.PPG.0.12–921 sayılı, İçişleri Bakanlığına gönderdiği yazısıyla her yıl 25 Mayıs’ın Etik Günü, 25 Mayıs–1 Haziran haftasının ise Etik Haftası olarak kutlanacağını bildirmiştir. Yazının ekindeki onbeş maddelik öneriler listesinde ise örgün eğitim kurumlarında bu konu ile alakalı neler yapılabileceğine ilişkin öneriler bulunmaktadır. Bunlar öğrenciler arasında kompozisyon ve şiir yarışması düzenlenmesi, okullarda skeç yarışması düzenlenmesi, ilk ve orta öğrenimde ‘etik kolları’ kurulması, okul panolarında etik konularına önem verilmesi ve üniversitelerde Etik Kulüpleri kurulması şeklindedir ve anılan genelgeyle bu önerilere genel bir çerçeve çizilmiştir. Böyle bir girişim çok önemlidir. Ancak bu konuda daha detaylı çalışmalar yapılması gerektiği de açıktır. Ayrıca bu konuda yapılan çalışmaların etkinliğinin ölçülmesi gerekmekte, aksayan yönlerinin tadil edilmesi için çalışmalara girişilmesi gerekmektedir.

4.2.2.2 Yaygın Öğrenim

Okullarda etik değerlerin yayılması ve benimsenmesi hususunda neler yapıldığını özetlemeye çalıştık. Ancak örgün eğitimde kullanılan çeşitli araçların varlığına mukabil yaygın eğitimde bunlardan bahsetmek pek de mümkün değildir. Şöyle ki rüşvet almanın da vermenin de kötü olduğu bilinmesine rağmen bu düşüncenin aksine işlemlere girişilebildiği görülmektedir. TESEV’in raporunda da belirtildiği gibi Türk halkı yolsuz işlemler içinde bulunmayı tasvip etmemektedir. Bununla beraber, önemli bir kısmı da gerektiği takdirde buna başvurmaktan çekinmeyeceklerini ifade etmektedir. Diğer bir ifade ile vatandaşların temel örgün eğitimin üzerine yaygın eğitim ve öğrenim araçları ile de bilinçlendirilmesi gerekmektedir. En azından rüşvet ve irtikâp arasındaki farkın dahi bilinemediği bir toplumda yolsuzlukla mücadelede halkın desteğinin tam olarak alınmasından bahsedilemeyeceğini düşünmekteyiz.

Türk halkının yolsuzluklar karşısında etkin bir mücadele için devletten adım atmasını beklediğini daha önce belirtmiştik. Örneğin “Sayın Bakanım, vazgeçtim 999

taneden, bana 99 tane daha "halk düşmanı" gösterin, ben size 65 milyon savaşçı göstereyim..."³⁰⁰ diyen bir zihniyet, somut adım atılmasını beklemektedir. İşte bu toplumsal dinamizmi teşvik edecek, cesaretlendirecek etkili bir kitle iletişim aracına ve etkili bir halkla ilişkiler birimine ihtiyaç vardır. Ancak yukarıda bahsi geçen hususların bu gün için ülkemizde uygulandığını söylemek maalesef mümkün değildir. Bu düşünce sahiplerinin, niyetlerinin ciddi olduğundan şüphemiz olmamasına karşın, harekete geçme ve eylemde bulunma konularında aynı iradeyi gösterdiğini söylemek mümkün değildir. Çünkü, 1,5 milyon Euro bedelli bir 'Etik Proje' için bütçeden ödenek çıkartılabılırdı. Ancak bu fon AB'den gelmiştir. KGEK'nin bir önceki bölümde bahsedilen söz konusu yazısında, yaygın eğitim ve halkla ilişkiler politikalarının da kullanılmaya başlanacağına dair çeşitli iyi niyetli girişimleri bulunmaktadır. Bu bağlamda kurumların etik komisyonlarına çeşitli tavsiyelerde bulunmaktadır. Bunlar;

- Etik günü ve haftası etkinlikleri çerçevesinde düzenlenecek bir törenle; etik ilkelerin yaygınlaştırılması ve benimsenmesi amacıyla etik davranış konusunda 'örnek uygulamaları olan' kamu görevlilerine ve toplumun çeşitli kesimlerine (öğrenciler, meslek grupları, basın vb.) yönelik olarak 'Etik Kültürüne Katkı Ödülleri' verilmesi, 25 Mayıs haftasında seminer, panel, konferans vb. düzenlenmesi, yönetmelikteki etik kuralların afişler, ilan tahtaları vb. yollarla 'uyulması gerekli etik kuralları' olarak duyurulması, kısa metrajlı filmler hazırlanması,

- TV'de yayınlanabilecek çizgi filmler hazırlanması, etik konulu canlı yayın tartışma programı yapılması,

- TV dizilerinde bu konuya yer verilmesi hususunda toplumsal sorumluluk gereği senaristlerle görüşülmesi,

- Gerçekleştirilecek etkinliklerle MEB, Kültür Turizm Bakanlığı, TRT, RTÜK Diyanet İşleri Başkanlığı ve benzeri kurumlarla işbirliği yapılması,

- Kamu Kurum ve kuruluşları ile valiliklerin ve belediyelerin etik komisyonları tarafından, daha önceki dönemlerde kurum ve kuruluşlarınca

³⁰⁰ ATO, 2003, a.g.k., s. 7.

gerçekleştirilen etik konusundaki çalışmaların -varsa- derlenmesi ve internet sayfaları aracılığı ile kamuoyu ile paylaşılması.

- Etik komisyonları öncülüğünde Etik Hatıra Ormanı kurulması Etik Kurulu ve Etik Komisyonları işbirliği ile etik ilkelerinin uygulanmasının değerlendirilmesi amacıyla bir anket çalışması yapılması,

- Kurum ve kuruluşlarının etik komisyonlarınca belirlenecek diğer etkinlikler olarak sıralanmıştır.

Görüleceği üzere, KGEK kanunu gereği kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli ve yetkili olduğu halde, Kurul görüldüğü üzere tavsiye niteliğinde kararlar almaktan öteye gidememekte, icraî bir faaliyette bu gün itibari ile bulunmamaktadır. Kaldı ki, söz konusu yönetmeliğin 29. maddesi gereğince kurum veya kuruluşun üst yöneticisi tarafından kurum ve kuruluşlarda kurum içinden en az üç kişilik bir etik komisyonu oluşturulması gerekmektedir. Bu etik komisyonun etik kültürünü yerleştirmek ve geliştirmek, personelin etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak tavsiyelerde ve yönlendirmede bulunmak ve etik uygulamalarını değerlendirmek gibi önemli görevleri bulunmaktadır. Ancak tüm idarelerde böyle bir komisyonun oluşturulduğunu, bugün itibarî ile söylenemez.³⁰¹ Bununla beraber, oluşturulan komisyonların etkinliği hususunda yapılmış bir araştırma da bulunmamaktadır.

Bu çerçevede yayımlanan tavsiye kararları biraz muallâkta kalmaktadır. Söz konusu tavsiyelerin ne kadarına uyulup ne kadarına uyulmadığının denetimi de sağlıklı ve etkili temellere oturturulmalıdır. Bu tavsiye kararlarının önemli bir kısmı ise ancak çok yüksek temsil kabiliyetine sahip etkili ve yetkili bir birim tarafından yürütülecek türdendir. Örneğin kısa metrajlı filmlerin çekilmesi, bakanlıkların çeşitli alanlarda işbirliğine girmesi, senaristlerle görüşülmesi, TV’de yayınlanabilecek çizgi filmler hazırlanması, etik konulu canlı yayın tartışma programı yapılması gibi öneriler ancak ve ancak oldukça güçlü ve icracı bir birim tarafından yerine getirilecek tarzdadır. Bu gün için ise bu birim bu tavsiyeleri sunmakla yetinmektedir. Ancak şu an itibari ile on kişilik bir idarî kadrosu bulunan söz konusu kurulun bu

³⁰¹ Çeşitli mülki idare amirleri ile yapılmış görüşmeler.

denli muazzam sayılabilecek bir politikanın yürütülmesinin altından nasıl kalkabileceği tartışmalıdır. Ayrıca Başbakan Yardımcısı Hayati Yazıcı'nın da belirttiği gibi;

Türkiye’de yolsuzlukla mücadelede; “Sorun teoride değil, pratiktedir”. Bir seferberlik anlayışıyla götürülmezse vatandaşlarımız, meslek ve sivil toplum kuruluşlarımız, medyamız bu konuyla ilgili demokratik tepkilerini ortaya koymazsa, desteklerini vermezse adı kötüye çıkmış, kamu kaynaklarına el uzatmış olanlara yeri geldiğinde sırtını dönmezse başarılı olamayız.³⁰²

Bu ihtiyacın siyasi irade tarafından da hissedilmesi muhakkak kayda değer bir gelişmedir.

Sonuç olarak; şuan itibariyle Türkiye’de yolsuzlukların önlenmesinde, halkın eğitimi özelinde bir koordinasyon ve strateji eksikliği söz konusudur. Bu görevle vazifeli birim ise adından da anlaşılacağı üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulu gibi gözüксе de bu Kurul şu an itibari ile kanunu gereği tavsiye makamından öteye geçememektedir. Diğer bir ifade ile bu çalışmalar kurumların kendi çalışmaları ekseninde ve koordinasyonsuz halde devam etmektedir.

4.3 TÜRKİYE’DE YOLSUZLUKLARIN ÖNLENMESİ VE ORTAYA ÇIKARILMASI (İDARİ SORUŞTIRMALAR)

Yolsuzlukları düşük getirili, yakalanma riski yüksek ve ağır cezalı bir eylem haline getirmeye çalışmak yolsuzlukla mücadelede kullanılan önemli bir araçtır. Türkiye’de yolsuzlukla mücadele etme şüphesiz tüm kamu idarelerinin, tüm dürüst kamu görevlilerinin ve yolsuzluklardan en çok canı yanan vatandaşın işidir. Kısaca belirtmek gerekirse, bu görev tüm dürüst siyasetçilerin, iş adamlarının, medyanın ve vatandaşların işidir. Türkiye’de yolsuzlukla mücadelede eğitim ve önleme ayaklarının yanı sıra soruşturma ve ortaya çıkarma ayağı vardır. Bu ayağı eksik kalan bir yolsuzlukla mücadele stratejisi başarısız olmaya mahkûmdur. Bu bağlamda Türkiye’de önleme ve idari soruşturma (önleme hususundaki yeri daha önemlidir) faaliyetlerine göz atmakta fayda vardır. Meclis Yolsuzlukları Araştırma Komisyonunun vardığı şu sonuç oldukça kayda değerdir:

Kamu yönetiminde yolsuzluk ve devlet kaynaklarının yağmalanmasını önleyici kapasitelerin artırılması ve yolsuzluk riskinin azaltılmasına çalışılmalıdır. Denetim olanaklarının güçlendirilmesi ve kalitesinin artırılması yanında, ceza hukuku sistemimizin soruşturma ve kovuşturma kapasitelerinin Avrupa Birliği ve uluslararası standartlara kavuşturulması öncelik taşınmalıdır. Örgün eğitimin yanında yaygın eğitim

³⁰² *Zaman Gazetesi*, 21 Ocak 2008, <http://www.zaman.com.tr/haber.do?haberno=640707>

olanaklarını da kullanarak kamuoyunun bilinçlendirilmesi sürecin devamlılığı ve etkililiğinde en hassas araçlar arasındadır. Son olarak, sivil toplum örgütlerinin ve temsilcileri aracılığıyla iş dünyasının yolsuzlukla mücadele sürecine etkin katılımı ile bu kuruluşların izleme ve etkilme kapasitelerini geliştirmelerine yardımcı olunmalıdır.³⁰³

4.3.1 Yolsuzlukları Önleme ve Ortaya Çıkarma Faaliyetleri Açısından Denetim Birimleri

Denetim, bir kurum veya kuruluşun ya da belirli bir plan, program veya projenin yapısı, işleyişi ve çıktılarının önceden belirlenmiş standartlara uygunluk derecesinin araştırma, gözlemlene, sorgulama gibi yöntemlerle tespit edilesi ve elde edilen bulguların objektif ve sistematik bir biçimde değerlendirilerek ilgili taraf veya taraflara iletilmesi süreci olarak tanımlanabilir.³⁰⁴

Yolsuzluklara doğrudan mücadele etme gibi bir görevi olmayan denetim birimleri daha sonrada belirtileceği üzere ancak suç unsuruna rastlar ise bu konuda girişimde bulunmaktadır. Meclis Yolsuzlukları Araştırma Komisyonun raporuna göre de:

Her ne kadar yolsuzlukların ortaya çıkarılması, genelde, denetim görevi içinde değerlendirilmese de; sağlıklı mali yapının sürdürülmesinde ve saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun yerleşmesindeki olumlu katkıları nedeniyle, denetimin, yolsuzlukları engelleyici rolü üzerinde durulmaktadır.³⁰⁵

Söz konusu meclis raporuna göre de Türk denetim sisteminin bazı aksaklıkları vardır. Bunlar;

- Ülkemizde uygulanan denetim, genellikle, şekli unsurları ön plana çıkarmakta ve bir çeşit törenciliğe neden olması,
- Denetim birimlerinin ve mensuplarının bağımsızlığının yerli yerine oturmamış olması,
- Denetimsiz alanların ve faaliyetlerin bulunması,
- Mükerrer denetim faaliyetleri,
- Denetim birimlerinin arasındaki koordinasyon ve işbirliği eksikliği,
- Ülkemizde denetim mesleğinin yeterince gelişmemiş olduğu,
- Çağdaş denetim uygulamalarının yeterince yaşama geçirilememiş olması,

³⁰³ TBMM, a.g.k., s. 3.

³⁰⁴ Hacı Ömer Köse, *Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim*, Ankara: Sayıştay Yayınları, 2000, s. 5.

³⁰⁵ TBMM, a.g.k., s. 38.

- Çağdaş anlamda denetim metodu ve tekniklerinin oluşturulmaması,
- Denetim mensuplarının hizmet içi eğitimlerine gereken önemin verilmemesi,
- Denetim faaliyetleri yürütülürken bilişim teknolojisi imkânları gerektiği gibi kullanılmaması,
- Denetim faaliyetlerinin ve raporlarının kamuoyunun bilgisine ve değerlendirmesine sunulmaması, şeklinde sıralanabilir.³⁰⁶

Görüleceği üzere onlarca işinin arasında yolsuzlukla doğrudan mücadele etme gibi bir görevi bulunmayan ve sayıları oldukça fazla olan (129)³⁰⁷ ve mesleki eğitimleri usta-çırak ilişkisinde yürüten denetim birimlerinin kendi mesleklerini dahi icra ederlerken çeşitli sıkıntılar yaşadığı görülmektedir. Bunlarla uğraşırken yolsuzlukları önleme gibi açık bir görevi bulunmayan bu kurumların yolsuzlulukla mücadele kapasitelerinin arttırılmasında büyük yarar vardır. Ayrıca teftiş raporları için ise;

...Özellikle siyasi iktidarların sıkça değiştiği dönemlerde, gazete manşetlerine siyasi bir malzeme olmaktan öteye geçemiyor. Devlet kadrolarında binlerce müfettiş veya denetçi bulunuyor ama ortalık yine de yolsuzluklardan geçilmiyor. Açıkçası Türkiye'de denetim sistemi, 'hem var hem yok' gibi... şeklinde ciddi ithamlar da söz konusudur.³⁰⁸

Ancak, "Hiçbir yolsuzluk yoktur ki bir müfettiş raporuna konu edilmesin. Birileri sümen altı etmiştir, o başka..."³⁰⁹. Teftiş kurullarının da daha çok düzenlilik denetimine yoğunlaşarak, faaliyet denetimini ihmal etmeleri nedeniyle yolsuzluk üreten sistemin tasfiyesi konusunda yeterli katkıyı yapamadıkları söylenebilir.³¹⁰ şeklinde öne sürülen görüşler de vardır.

Söz konusu yorumlara bu kurumların lehinde ve aleyhinde daha pek çoğunu eklemek mümkündür. Bu birimlerin genel değerlendirilmesi bu çalışmanın kapsamı dâhilinde değildir. Yolsuzluklara karşı sistematik olarak, kurum kültürü tanıyan yolsuzluklara meyilli alanları tespit eden, kuruma bir de bu gözle bakan bir denetim

³⁰⁶ TBMM, a.g.k., s. 39-41.

³⁰⁷ Rıdvan Akarsu, "Türk İdari Yapısında Koordinasyon Eksikliği", 18 Haziran 2007, http://www.stratejikboyut.com/article_detail.php?id=47 (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

³⁰⁸ Ali Ekber Doğanoglu, "Türkiye'de Denetim: Hem Var, Hem Yok...", *Ekonomi Muhabirleri Derneği*, Sayı 9, 1998, www.emd.org.tr/ekonomi/sayi9.pdf (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

³⁰⁹ R. Bülent Tahran, "Yolsuzluklar ve Teftiş Kurulları", *Radikal Gazetesi*, 26.02.2008) <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=248564> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

³¹⁰ Ferhat Emil, "Tasarıda değişiklik şart", *Radikal Gazetesi*, 13.02.2004, <http://www.bmdr.org.tr/makale1.htm> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

birimi yolsuzluk önlemede daha başarılı olacaktır. Çünkü günümüz dünyasında yapılan yolsuzluklar artık kılıfına, kitabına uygun olarak yapılmaktadır.³¹¹ Kanaatimce de asıl mesele budur; yani bu kitapların yeniden yazılması ve gereken önlemlerin alınması gerekmektedir. Örnek verecek olursak; birim fiyat teklif alınarak çıkılan bir baraj işinde, yapılacak her bir iş kaleminin ve hizmetin birim fiyat bedeli (kazı, dolgu, kullanılacak betonun pozu gibi) bellidir. Ancak işin niteliği gereği bu birim fiyatlar sabittir ve bunların belirli bir tarifesi vardır. Bu tarife cetvelinde olmayan ve işin doğası gereği bu tarife cetvelinde bulunanlardan farklı olarak ‘özel fiyat’ yapılabilmektedir. Ancak bu özel fiyatın resmi tarifede olmasına rağmen ayrı bir ad altında daha pahalı bir yöntem seçilebilmektedir. Buradaki usulsüzlüğün, yolsuzluğun ortaya çıkarılması işi münferit olarak Sayıştay denetçilerinin vazifesi olabilir. Ancak, burada ortaya çıkan sorunların tespit edilip ilgili mercilere bildirilmesi ve bu tür bildirimlerin idari takibatının yapılması ve bu tür kötü uygulama örnekleri hakkında bir bilgi bankasının teşkil edilmesi ve bu konulardan diğer denetçilerin ve diğer kurumların denetim elemanlarının da haberdar edilmesi gerekir. Böyle kapsamlı bir işi üstlenecek sağlam bir mekanizmaya ihtiyaç vardır.

Ülkemizde 129 adet teftiş kurulunun yani denetim biriminin olması ve çeşitli denetim kurumlarının aynı alanlarda denetim yapıyor olması da göz önünde bulundurulursa denetim kurumları arasında koordinasyonun sağlanması gerekmektedir.³¹² Böyle bir mekanizma kurumların her birinin teker teker boyunu aşmaktadır. Böyle bir sistemin ulusal çapta organize edilebilmesi halinde çeşitli alanlarda ortaya çıkabilecek yolsuzluklarla başarılı bir şekilde mücadele etmek mümkün olacaktır.

4.3.1.1 Denetim ve Teftiş Kurulları

Ülkemizde her bakanlığın veya kamu tüzel kişiliğinin kendi, teftiş ve iç denetim birimleri vardır. Bu birimler GRECO tarafından ‘dâhili polis’ olarak

³¹¹ “Türkiye’de ‘Kitabına Uygun’ Yolsuzluk var.”, *Hürriyet Gazetesi*, 08.07.2005, <http://webarsiv.hurriyet.com.tr/2005/07/08/669271.asp> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

³¹² Akarsu, a.g.k.

tanımlanmaktadır.³¹³ Bu birimlerin her birinin kendi tüzükleri veya yönetmelikleri vardır. Ancak genel olarak görevleri aynıdır. İç İşleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu tüzüğü teftiş kurullarının genel özelliklerini özetler niteliktedir.³¹⁴

Buna göre teftiş kurulları, görev kapsamına dâhil olan idarelerin çalışmalarını, işlemlerini ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemekle görevlidir. Söz konusu birim ve kuruluşların, suç işledikleri anlaşılan veya ihbar ve şikâyet olunan memurları ve diğer kamu görevlileri ve mahallî idarelerin seçilmiş veya atanmış organları ve bunların üyeleri hakkında inceleme ve soruşturma yapmak da bu kurulların vazifeleri arasındadır. Yiyeceklikleri (rüşvet ve irtikâpları) veya görev ve memurluk onuruna uymayan kötü alışkanlık ve davranışları yayılmış olan görevliler hakkında inceleme yaparak özel gizli rapor düzenlemek, gibi görevleri, bizim konumuz bağlamında tanımlanabilir.³¹⁵

Yolsuzluk olayı ile karşılaşan herhangi bir teftiş kurulu veya başka bir denetim birimi 3628 sayılı Kanun'un 17, 18 ve 19. maddeleri uyarınca bu durumu savcılığa bildirmekle yükümlüdür. 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nda³¹⁶ yazılı suçlarla, irtikâp, rüşvet, basit ve nitelikli zimmet, görev sırasında veya görevinden dolayı kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, devlet sırlarının açıklanması veya açıklanmasına sebebiyet verme suçlarından veya bu suçlara iştirak etmekten sanık olanlar hakkında; 02.12.1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanmayacaktır. Bundan sonra da yukarıda belirtilen CMK ve TCK hükümleri gereği savcılık tarafından takip edilir.

Teftiş Kurulları ve denetim birimlerinin yukarıda sayılan durumlarda soruşturmaya girişmesi için de herhangi bir şekilde bir ihbarın gelmesi gerekmektedir. İhbarlar söz konusu olduktan sonra zaten adli kolluk bu hususu soruşturacaktır. Burada vurgulanmak istenen husus ise; bu suç olaylarının ortaya

³¹³ GRECO, *Evaluation Report on Turkey*, Strazburg:Greco, 2006, s. 14.
[www.coe.int/t/Dg1/Greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2_\(2005\)3_Turkey_EN.pdf](http://www.coe.int/t/Dg1/Greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2_(2005)3_Turkey_EN.pdf) (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

³¹⁴ "Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü", <http://www.hukuki.net/kanun/859750.25.text.asp> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

³¹⁵ MTK Tüzüğü, Madde 18.

³¹⁶ "5411 sayılı Bankalar Kanunu",
<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5411&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=banka> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

ıkmasına imkân vermeyecek düzenlemelerin yapılabilme ve yolsuzluklara mahal vermeyecek nitelikte sorunları tespit edebilme kapasiteleridir.

Malî Anayasa olarak kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 2006'dan itibaren yürürlüğe girmiştir. Kanununun 1. maddesinden Kanun'un amacının; ... Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemek olduğunu anlıyoruz. Kanunun 63. maddesinde de 'İç Denetim Birimleri' düzenlenmiştir. Buna göre iç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve buna rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetleri olarak tanımlanmıştır. Bu faaliyetlerin ise, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirileceği belirtilmiştir.

İç denetçi, aşağıda belirtilen şu görevleri yerine getirmektedir:

a. Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek.

b) Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak.

c. Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak.

d. İdarenin harcamalarının, mali işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek.

e. Malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak.

f. Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak.

g. Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek.

... İç denetçi, görevinde bağımsızdır ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemez ve yaptırılamaz.³¹⁷

Çağdaş denetimin amaçlarından birisi de kamu faaliyetlerine değer katmaktır. Bu bağlamda iç ve dış denetim birimlerine büyük vazifeler düşmektedir. Çağdaş denetimde işlem bazında denetimden ziyade sistem tabanlı denetime büyük önem verilmektedir. Yani sivrisinek üretebilecek bataklıkları kurutmak gibi bir görev yüklenmiştir de diyebiliriz. Ülkemizde henüz tam olarak kurumsallaşmamış olan bu iç denetim sisteminin de yolsuzluk üretebilecek mekanizmaları tespit edebilecek nitelikleri haiz olabilmesi gerekmektedir.

Bağımsız ve tarafsız bir organ olarak hizmet vermek ve kamu idarelerinin iç denetim sistemlerini izlemek için İç Denetim Koordinasyon Kurulu kurulmuştur. Kurulun görevleri:

a. İç denetime ilişkin denetim ve raporlama standartlarını belirlemek, denetim rehberlerini hazırlamak ve geliştirmek.

b. Uluslararası uygulamalar ve denetim standartlarıyla uyumlu risk değerlendirme yöntemlerini geliştirmek.

c. Kamu idarelerinin denetim birimleri ile işbirliğini sağlamak.

d. Yolsuzluk veya usulsüzlüklerin ortadan kaldırılması için gerekli önlemlerin alınması konusunda önerilerde bulunmak.

e. Risk içeren alanlarda iç denetçilere program dışı özel denetim yaptırılması için kamu idarelerine önerilerde bulunmak.

f. İç denetçilerin eğitim programlarını düzenlemek.

g. İç denetçiler ile üst yöneticiler arasında görüş ayrılığı bulunması halinde anlaşmazlığın giderilmesine yardımcı olmak.

h. İdarelerin iç denetim raporlarını değerlendirerek sonuçlarını konsolide etmek suretiyle yıllık rapor halinde Maliye Bakanına sunmak ve kamuoyuna

³¹⁷ “5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”, www.hukuki.net/kanun/5018.15.text.asp

açıklamak.

i. İşlem hacimleri ve personel sayıları dikkate alınmak suretiyle idareler ile ilçe ve belde belediyeleri için iç denetçi atanıp atanmayacağına karar vermek.

j. İç denetçilerin atanmasına ilişkin diğer usulleri belirlemek.

k. İç denetçilerin uyacakları etik kuralları belirlemek.

l. Kalite güvence ve geliştirme programını düzenlemek ve iç denetim birimlerini bu kapsamda değerlendirmek.³¹⁸ şeklinde sayılmaktadır.

Kamu malî yönetimi açısından önemli bir boşluğu dolduracak olmasının yanı sıra bu kurul yolsuzlukla mücadele hususunda da oldukça yararlı olacaktır. Ancak, maalesef iç denetçilik müessesesi şuan itibari ile kendi kurumlarının içindeki meslek taassupları vb. nedenlerden dolayı çeşitli sıkıntılar çekmektedir. Örneğin kurulun başkanı genel müdür seviyesindedir. İç denetçiler ise direk üst yöneticiye (bakanlıklarda müsteşar, belediyelerde başkan, üniversitelerde rektör vb.) karşı sorumludur. Bunun dahi kurulun etkinliğine tesir edeceği düşünülmektedir. Tüm bunları göz önünde bulundurduğumuz zaman bahsi geçen Kurul'a yolsuzlukla mücadele politikaları konusunda kendi alanında rehberlik edebilecek, diğer kurumları olduğu gibi kurulu da bu konuda tetikleyebilecek icracı bir mercinin bulunması gerektiği sonucuna varabiliriz.³¹⁹

4.3.1.2 Devlet Denetleme Kurumu

Anayasal bir kuruluş olan Devlet Denetleme Kurumu idarenin; hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak, Cumhurbaşkanının isteği üzerine tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Silahlı Kuvvetler ve yargı organları, Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanı dışındadır. Devlet Denetleme Kurulu'nun üyeleri ve üyeleri içinden Başkanı,

³¹⁸ 5018 sayılı KMYKK, Madde 67.

³¹⁹ Sayıştay meslek mensupları ile çeşitli zamanlarda yapılan görüşmeler.

Kanunda³²⁰ belirlenen nitelikteki kişiler arasından, Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır (Md. 108).

Kendi hükmü şahsiyeti bulunmayan bu denetleme kurulunun da bağımsız soruşturma yetkisi bulunmamaktadır. Ancak Cumhurbaşkanının isteği üzerine Cumhurbaşkanlığı makamına rapor sunmaktadır. Yapılması gereken bir husus var ise Cumhurbaşkanı bunu gereğinin yapılması için Başbakanlık'a iletmektedir. Sonuç olarak, bu kurulun da yolsuzlukla mücadele hususunda doğrudan bir vazifesinin olduğunu söylemek mümkün değildir. Ancak, bu kurulun yolsuzlukla mücadele konusunda yayınladığı bir değerlendirme raporu mevcuttur.³²¹

4.3.1.3 Sayıştay

Yasama erkinin yürütmeden daha fazla etkilendiği siyasi ortamlarda denetim boşluğunu dolduran kurumlar; Sayıştaylardır. Birçok devlet yapılanmasında, meclis adına denetim yetkisi olan ve yüksek denetimi temsil eden Sayıştaylar, aynı zamanda bazı ülkelerde mahkeme hüviyetindedir. Yasamanın yanı sıra yürütme organları için de vazgeçilmez işlevler üstlenen ve bazen yargısal görevleri de yerine getiren bu kuruluşlar, kamusal kaynakların hukuka, toplumsal çıkarlara ve performans ilkelerine uygun olarak kullanımını gözeterek, halk adına hazinenin bekçiliği görevini yürütürler.³²²

...Sayıştaylar, çağdaş demokrasilerde çok önemli işlevler üstlenmektedirler. Sayıştay'ın varlığı, kamuoyu için bir güvence unsuru olmakta, ödedikleri her kuruluş verginin nereye ve nasıl harcadığını bilmek isteyen vatandaşlar adına yönetimden hesap sorma işlevini Sayıştay'lar üstlenmektedir. Bağımsız ve etkin bir Sayıştay, demokratik bir ortamın ürünü olduğu gibi, güçlü bir demokrasinin korunmasında da denetim önemli bir öge olmaktadır.³²³

Anayasal bir kurum olarak da Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen

³²⁰ “Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun”, <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/542.html> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

³²¹ Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı, *Yolsuzlukla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksudıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu*, Ankara: D.D.K Yayınları, 1996, Özeti için bakınız www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/yolsuzlukla-mucadele-stratejileri/tum-yazilar/devlet-denetleme-kurulu.pdf (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

³²² Köse, a.g.k., s. 14.

³²³ Erol Akbulut, “Sayıştay Denetimi ve Yolsuzlukla Mücadeledeki İşlevi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 50-51, 2003, s. 4. www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/dergi3.asp?id=367 (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Sayıştay'ın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz.

Vergi, benzeri malî yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararları esas alınır. Mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır. Sayıştay'ın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri, başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir (Md. 160).

Sayıştay Kanunu'nun³²⁴ 65. maddesi uyarınca; harcamadan sonra sayman hesaplarının incelenmesi esnasında suç teşkil eden bir fiile rastlandığı takdirde, ilgili denetçi tarafından derhal deliller tespit edilerek durum, Birinci Başkanlığa bildirilmektedir. Birinci Başkan'ın görevlendireceği hesap mahkemesince kamu davası yönünden kovuşturma yapılmasına karar verilmesi halinde de işlemli evrak veya hesabın bu kısmı, gereği yerine getirilmek üzere toplanan ilk delillerle birlikte sorumluların bağlı olduğu daireye veya Cumhuriyet Savcılığı'na verilir. Genel mahkemelerce verilen hükümler, Sayıştay'ın, hesap ve işlemler yönünden denetimine ve hükmüne engel değildir

Sayıştaylar (Yüksek Denetim Kurumları) görev tanımları gereği parlamento adına denetim yapmaktadır. Her ne kadar bu kurumların amaçları arasında sayılmasa da yaptıkları derin incelemeler sonucunda yolsuzlukları tespit etme açısından oldukça önemli imkânlarının olduğunu söyleyebiliriz.³²⁵ Ancak görüldüğü üzere mevcut durumda suç teşkil eden fiile rastlanıldığı takdirde eyleme geçilmektedir. Diğer bir ifade ile Sayıştay'ın da diğer denetim birimleri gibi yolsuzlukla doğrudan mücadele etme ve yolsuzlukları ortaya çıkarma gibi bir amacı bulunmamakta, ancak bu duruma denetimleri sırasında rastlaması halinde işleme girişmektedir. Sayıştayların bu hususta oynadığı rol daha ziyade caydırma amacı gütmektedir. Her

³²⁴ “832 sayılı Sayıştay Kanunu”, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.832&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

³²⁵ Klaus-Henning Buse, (Çev: Seher Özer), “Yolsuzlukla Mücadelede Sayıştayların Rolü”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 66-67, s. 51, www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/dergi3.asp?id=528 (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

sene inceleneceği bilinen hesaplarda devamlı surette hata yapılması beklenilmez. Ancak kötü niyet esas olduktan sonra yukarıda da belirtildiği gibi tüm işlemlerin kitabına uydurulması da mümkündür. Bu nedenle Sayıştay'ın bu kitabına uydurma imkanı veren fırsatları tespit edip bunları da izale ettirmesi gerekmektedir. Ayrıca sadece Sayıştay'ın değil, tüm denetim birimlerinin yolsuzlukla mücadelede teyakkuz halinde bulunmasının sağlanması ve bu kurumların yolsuzluk önleme kapasitelerinin artırılması gerekmektedir.

Şüphesiz rüşvetin belgesi olmaz veya düzenlenmiş veya düzenlenmemiş takdir hakkının kötüye kullanılmasını belge üstünde ispat etmek çok da kolay değildir. Ancak kesinleşmiş ilamlarla sabit olan ve üst üste kamu zararına sebebiyet veren işlem ve fiilleri mütemadiyen işleme alışkanlığını edinen sorumlular hakkında da gerekli idari ve cezai takibatın yapılmasında büyük fayda vardır.

Sayıştayların yolsuzlukların önlenmesi ve açığa çıkarılması hususunda yapabileceği bir diğer faaliyet de performans denetimleri olduğu iddia edilse de; şu ana dek yapılan performans denetimlerinden bu konuda ortaya çıkarılmış bir yolsuzluk mevcut değildir.³²⁶ Performans denetimleri ile yolsuzlukları ispat etmek güç olsa da, kamu kaynaklarının verimli kullanılması ve kaynakların israf edilmesinin önlenmesi açısından; bu denetim türünün önemli bir görevi vardır.

4.3.1.4 Kamu İhale Kurumu

Devlet ihaleleri yolsuzluk şayialarının ortaya çıktığı ve kamunun hemen hemen tüm mal ve hizmet alımlarının yapıldığı süreçlerdir. Kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemek amacıyla 4374 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 4734 sayılı Kanun'un 5. maddesinde uyulması gereken temel ilkeler sayılmıştır. İdareler, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun ve kaynakların verimli kullanılmasını ve ihtiyaçlarının zamanında karşılanmasını sağlamakla sorumlu olacaklardır. Bu bağlamda saydamlık, rekabet ve kamuoyu denetimi gibi hususların işlediği bir

³²⁶ Mayıs 2008 tarihi itibarı ile böyle bir rapor hazırlanma aşamasında olduğunu biliyorum.

ortamda yolsuzluk şayialarının azalması da beklenecektir. İşte buna binaen, kamu ihalelerinde cereyan edebilecek usulsüzlüklere ilişkin bir kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Kamu İhale Kurumu kurulmuştur.

İhale sürecinin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içerisinde idarece yapılan işlemlerde bu Kanuna ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmadığına ilişkin şikâyetleri inceleyerek sonuçlandırmak, bu kurumun görevleri arasında sayılmıştır. Günümüzde kılıfı hazırlanmadan minare çalınmamaktadır. Bu nedenle de söz konusu kurumun, unsurlarından biri ‘gizlilik’ olan, yolsuzlukların ortaya çıkarılmasında pek de etkin olamayacağını söylemek daha doğru olacaktır. 4734 sayılı Kanun ile başlayan süreçten önce, Türkiye’de kamu ihalelerinin hali pür melâli ifade etmek için anlatılan bir fıkra vardır. Üç kişi vardır birisi kamu idaresinin ihale yetkilisidir ve iki tane de ihaleye teklif verebilecek durumda olan istekli vardır. İhale yetkilisi tekliflerden birini açar 100 liraya bu işin yapılabileceği yazmaktadır, 2. teklifi açar bunda da 300 lira yazmaktadır. İhale yetkilisi 300 lirayı çok yüksek bulduğunu söyler. Niçin bu kadar yüksek teklif verdiğini sorduğunda ise aldığı cevap oldukça ilginçtir. 2. istekli 100 lirayı 1. istekliye vereceğini geriye kalan 200 liranın ise 100 lirasının kamu görevlisine vereceğini, geri kalanı ise kendisi alacağını söylemektedir.³²⁷ Bu fıkra bize saydam hesap verebilir bir ihale sistemine olan ihtiyacını ve bunun hiçbir zaman tek başına yeterli olmadığını da anlatmaktadır. İşte bu fıkra, kurumsal olarak yapılan düzenlemelerin getirmiş olduğu yeniliklerin yanında uygulayıcıların tutumlarının da düzeltilmesi gerektiğini ifade etmektedir.

Bu doğrultuda her ne kadar ilgili ceza kanunlarına yapılan atıfların altı çizilerek Kanun’un doğru uygulanması, bu Kanun’un uygulayıcılarına anlatılsa da bu konuda genel çaplı değerlendirmeleri, KİK’in yapmasına imkân yoktur. Bu değerlendirmeyi KİK’in yapması gerekli de değildir. Diğer bir ifade ile bu husus KİK’in değil bizzat idarelerin kendilerinin işi olmalıdır. KİK başkanının da dediği gibi; KİK’in kamu ihalelerinde gerçekleşmesi muhtemel yolsuzlukları ortaya

³²⁷ Bu fıkra Kamu İhale Mevzuatı dersinde anlatılan eski durumu hicveden bir fıkradır. Dürüst yetkilileri itham etmek gibi bir amacı yoktur. Ancak 4734 sayılı Kanunun da insan unsuru nedeni ile çeşitli yaralar aldığı hakkında fikirler vardır.

çıkarma gibi bir görevi yoktur.³²⁸ Bu konularda gerekli çalışmaların koordine edilmesi için şüphesiz idarenin genel işleyişinden ve koordinasyonundan sorumlu makama veya onun nam ve hesabına hareket eden bir mekanizmaya ihtiyaç duyulmaktadır.

Bu bölümde sayılan çeşitli birimlerin asıl vazifeleri yolsuzlukla mücadele etmek değildir. Ancak söz konusu birimlerin bu konu ile alakalı bir vazife de üstlendiği düşünülmektedir. Bu birimlerin yolsuzlukla mücadelede kendi içlerinde bir iletişim ağına, bir koordinasyona ihtiyaçları olduğu görülmektedir.

4.4 ADLİ SORUŞTURMA VE CEZALANDIRMA STRATEJİSİ

Soruşturma ve cezalandırma stratejileri, yolsuzlukları yüksek maliyetli ve yakalanma riski yüksek bir suç halinde dönüştürme temeli üzerine oturtulmuştur. Adli soruşturma ve cezalandırma yolsuz(luk)la mücadelede (yolsuz kişiler ile yani suçlular ile alakalıdır), cürüm işlendikten sonra devreye girmektedir. Adli makamlar, kendisine gelen ihbarları değerlendirmekte, şüpheliler hakkında gerekli takibati yapmakta ve onların hakkında işlem yapmaktadır.

4.4.1 Yolsuzlukla Mücadelede Ceza-Adalet Sistemi

Ceza Adalet Sistemi; suç işlenmesinden sonra maddi gerçeğin araştırılması, şüphelilerin adli takibatının yapılması ve hükümlünün cezasını çekmesi ve ıslahı ile tamamlanan bir süreç olarak tanımlanabilir. Yolsuzluğun geniş tanımı içinde konusu ceza kanunları açısından yaptırımı gerektiren pek çok suç vardır. Türk hukukunda 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu ve 5271 sayılı Ceza Muhakemeleri Kanunu genel çerçeveyi çizmekte ve bu konuda genel hükümler olarak adlandırılmaktadır. Ayrıca 3628 sayılı ‘Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu’ da bulunmaktadır. Bu kanunda sayılan suçlara ilişkin olarak da, genel kanunlara ilave olarak soruşturmanın hızlı ve selametli bir şekilde tamamlanması için yeni hükümler getirilmektedir.

³²⁸ “KİK Başkanı Gül: Yolsuzlukla mücadele misyonum yok”, *NTV-MSNBC*, 16-05-2008. http://www.etikturkiye.com/haber_detay.asp?haber_id=192 (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

4.4.1.1 Adli Kolluk ve Emniyet Teşkilatı

Türk ceza adalet sisteminde adli kolluk birimi şeklinde örgütlenmiş ayrı bir yapı bulunmamakla birlikte CMK 164. maddesi uyarınca bu görevi ifa eden birimler vardır. Buna göre; Adlî kolluk; 4.6.1937 tarihli ve 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 8, 9 ve 12.nci Maddeleri, 10.3.1983 tarihli ve 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanununun 7.nci maddesi, 2.7.1993 tarihli ve 485 sayılı Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 8 inci maddesi ve 9.7.1982 tarihli ve 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu'nun 4. maddesinde belirtilen soruşturma işlemlerini yapan güvenlik görevlilerini ifade etmektedir. Ayrıca Soruşturma işlemleri, cumhuriyet savcısının emir ve talimatları doğrultusunda öncelikle adlî kolluğa yaptırılır. Adlî kolluk görevlileri, cumhuriyet savcısının adlî görevlere ilişkin emirlerini yerine getirir. Adlî kolluk, adlî görevlerin haricindeki hizmetlerde ise üstlerinin emrindedir ve idari kolluk olarak görevine devam etmektedir.

Gerektiğinde veya Cumhuriyet savcısının talebi halinde, diğer kolluk birimleri de adlî kolluk görevini yerine getirmekle yükümlüdür. Bu durumda, kolluk görevlileri hakkında, adlî görevleri dolayısıyla bu Kanun hükümleri uygulanır (CMK Md.165).

Ülkenin genel emniyet ve asayişinden İçişleri Bakanı sorumludur. İçişleri Bakanı bu işleri, kendi özel kanunlarına göre Emniyet Genel Müdürlüğü ile Jandarma Genel Komutanlığı vasıtası ile yerine getirmektedir (Md.1).³²⁹

Yukarıdaki paragraflarda sayılan Emniyet Genel Müdürlüğü³³⁰, Jandarma Genel Komutanlığı³³¹ ve Sahil Güvenlik Komutanlıkları genel olarak İçişleri Bakanlığı'na bağlıdırlar. Emniyet Genel Müdürlüğü şu an için Türkiye yüz ölçümünün yaklaşık %8 ini, nüfusunun ise %90'ını kapsayan bir alanda faaliyet göstermektedir. Jandarma Genel Komutanlığı ise Emniyetin görevli olmadığı alanlarda hizmet vermektedir. Son zamanlarda ortaya çıkarılan bireysel ve örgütlü

³²⁹ “3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu”, <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/712.html> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

³³⁰ A.g.k.

³³¹ “Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu”, <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/603.html> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

yolsuzluk olayları, adli kolluğa ve emniyete herhangi bir görev düştüğü zaman, bunu başarı ile tamamlayabildiğini göstermektedir.

Amerika'da yayınlanan bir raporda Türkiye ile ilgili olarak ‘Güvenlik güçleri üst düzey yöneticilerinin kesinlikle yolsuzluklara bulaşmadığı, bir menfaat temin etmediği görülmüştür’ ifadesi yer almaktadır. Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı’nın faaliyet raporlarına göre, 2003–2007 döneminde yolsuzluk operasyonları iki kat artmış ve aralarında üst düzey yöneticilerin de bulunduğu 805 bürokrat gözaltına alınmıştır. Yürütülmekte olan yolsuzlukla mücadele soruşturmalarında son 5 yıl içerisindeki istatistiklere bakıldığında, 2003 yılında yolsuzlukla mücadeleyle ilgili yapılan operasyonel soruşturma sayısı 16 iken, 2004 yılında 9, 2005 yılında 8 oldu. 2006 yılında ise büyük oranda artış ile 38 adet operasyonel çalışma gerçekleştirildi. 2007 yılında 55’i planlı olmak üzere toplam 117 yolsuzluk operasyonu gerçekleştirildi. 2007 yılında gerçekleştirilen operasyonlarda toplam 1.028 kişi adli makamlara sevk edildiği anlaşılmaktadır.³³²

Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı (KOM) Emniyet içinde yolsuzluklar konusunda uzmanlaşmış bir birim olarak karşımıza çıkmaktadır. KOM’un alt kollarından birisi de Mali Suçlarla Mücadele Şubesi’dir. Bu birim ise belge sahteciliği, hileli iflas suç örgütlerince işlenen zimmet ve irtikâp suçları, yine suç örgütlerince işlenen fıkri ve sanayi ürün taklitçiliği, nitelikli dolandırıcılık, ihaleye fesat karıştırma gibi suçlarla ilgilenmektedir. Jandarma’da da buna benzer bir yapı vardır. Ancak bunlar arasında koordinasyon eksikliğinin bulunduğu iddia edilmektedir.³³³ Emniyet ve Jandarma’nın Asayiş Şube Müdürlükleri de yolsuzluk sayılan suçların ikiden az işlenmesi halinde bunların soruşturmasını yapmaktadır.

4.4.1.2 Türk Ceza Kanunu ve Ceza Muhakemeleri Kanunu

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun amaç başlıklı 1. maddesinde Ceza Kanununun amacı; kişi hak ve özgürlüklerini, kamu düzen ve güvenliğini, hukuk devletini, kamu sağlığını, çevreyi ve toplum barışını korumak, suç işlenmesini önlemek olarak sayılmıştır. Kanunda, bu sayılan amaçların gerçekleştirilmesi için ceza sorumluluğunun temel esasları, suçlar ile ceza ve güvenlik tedbirlerinin türleri

³³² Ahmet Pek, a.g.k.

³³³ GRECO, a.g.k., 2006, s. 76.

düzenlenmiştir. Suç olarak sayılan yolsuzluk türleri de genel olarak bu kanunda taadadi olarak sayılmıştır. Ancak hiçbir kanunda yolsuzluğun açık bir tanımı da yapılmamıştır. Buna karşılık TCK’de sayılan bazı suçların yolsuzluk olduğu hususunda genel geçer bir kabul vardır. Bunları çalışmamızın ‘Suç Sayılan Yolsuzluklar’ başlığı altında incelemiştik. O nedenle burada bunlara değinmeye gerek duymuyoruz.

5271 sayılı Ceza Muhakemeleri Kanunu’nda öngörülen soruşturma ve kovuşturma usulüne göre: Cumhuriyet savcısı, ihbar veya başka bir suretle bir suçun işlendiği izlenimini veren bir hâli öğrenir öğrenmez kamu davasını açmaya yer olup olmadığına karar vermek üzere hemen işin gerçeğini araştırmaya başlar (Md. 160). Cumhuriyet savcısı, maddî gerçeğin araştırılması ve adil bir yargılamanın yapılabilmesi için, emrindeki adlî kolluk görevlileri marifetiyle, şüphelinin lehine ve aleyhine olan delilleri toplayarak muhafaza altına almakla ve şüphelinin haklarını korumakla yükümlüdür.

Cumhuriyet savcısı, doğrudan doğruya veya emrindeki adlî kolluk görevlileri aracılığı ile her türlü araştırmayı yapabilir; yukarıdaki maddede yazılı sonuçlara varmak için bütün kamu görevlilerinden her türlü bilgiyi isteyebilir (Md. 161). Soruşturma evresi sonunda toplanan deliller, suçun işlendiği hususunda yeterli şüphe oluşturuyor ise cumhuriyet savcısı görevli ve yetkili mahkemeye hitaben bir iddianame hazırlar (Md. 170). Savcı tarafından düzenlenmiş olan iddianameyi alan mahkeme tarafından, iddianamenin ve soruşturma evrakının verildiği tarihten itibaren onbeş gün içinde soruşturma evresine ilişkin bütün belgeler incelemeye tabii tutulur ve iddianamede eksik veya hatalı nokta mevcut değilse yetkili ve görevli mahkeme tarafından iddianamenin kabulü ile kamu davası açılmış olur. Böylece, kovuşturma evresi yani CMK’nın 2. maddesinde tanımlanan ve verilecek hükmün kesinleşmesine kadar geçecek olan süre başlamış olur.

Kovuşturma evresinin aktörleri; kamu davasını açan ve iddianameyi hazırlayan cumhuriyet savcısı, suçlamanın muhatabı olan sanık ile varsa müdafî, suçtan zarar gören mağdur ile varsa vekili ve davaya katılındır. Bütün bu aktörlerin üzerinde de iddia ve savunma taraflarının kendisine intikal ettirdiği bilgi, belge ve kanıtlara dayalı olarak hüküm tesis eden mahkeme bulunmaktadır. Mahkeme duruşmalarda ortaya konulan ve tartışılan delillere dayalı olarak ve çözümünü

uzmanlığı, özel veya teknik bilgiyi gerektiren hallerde gerekirse bilirkişinin oy ve görüşünü alarak (Md. 63), gerekçeli olarak ve oybirliği veya oyçokluğu ile ancak iddianamede unsurları gösterilen suça ilişkin fiil ve fail hakkında karar ve hüküm verir. Verilen hüküm ancak; beraat, ceza verilmesine yer olmadığı, mahkûmiyet, güvenlik tedbirine hükmedilmesi, davanın reddi ve düşmesi kararı şeklinde olabilir. Görüldüğü üzere ceza kovuşturmalarının nasıl işleyeceği ile ilgili hususlar CMK’ da oldukça detaylı bir şekilde düzenlenmiştir.³³⁴

Hangi ceza mahkemesinin hangi ceza davasına bakmakla görevli ve yetkili olduğu 5235 sayılı ‘Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin, Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun’³³⁵ ile düzenlenmiştir. Kanunun 8. maddesine göre ceza mahkemeleri, sulh ceza, asliye ceza ve ağır ceza mahkemeleri ile özel kanunlarla kurulan diğer ceza mahkemeleridir. Tek hâkimli olan sulh ceza mahkemesi kanunların ayrıca görevli kıldığı hâller saklı kalmak üzere, iki yıla kadar (iki yıl dâhil) hapis cezaları ve bunlara bağlı adli para cezaları ile bağımsız olarak hükmedilecek adli para cezalarına ve güvenlik tedbirlerine ilişkin hükümlerin uygulanmasına bakar (Md. 10). Yine tek hâkimli olan asliye ceza mahkemesinde ise kanunların ayrıca görevli kıldığı hâller saklı kalmak üzere, sulh ceza ve ağır ceza mahkemelerinin görevleri dışında kalan dava ve işlere asliye ceza mahkemelerince bakılır (Md. 11).

Üç hâkimden oluşan ağır ceza mahkemeleri; kanunların ayrıca görevli kıldığı haller saklı kalmak üzere, Türk Ceza Kanunu’nda yer alan yağma (Md. 148), irtikâp (Md. 250/1 ve 2), resmi belgede sahtecilik (Md. 204/2), nitelikli dolandırıcılık (Md. 158), hileli iflas (Md. 161) suçları ile ağırlaştırılmış müebbet hapis, müebbet hapis ve on yıldan fazla hapis cezalarını gerektiren suçlarla ilgili dava ve işlere bakmakla görevlidir.

³³⁴ Aydın, Yılmaz, a.g.k., s. 161.

³³⁵ “5235 sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin, Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun”, <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1412.html> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

4.4.1.3 Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu

Türk mevzuatında yolsuzluğun tanımı ne ceza kanunda ne de başka bir kanunda bulunmaktadır. Ancak, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'nda yolsuzluk olarak adlandırılacak suçlara ilişkin bir çerçevenin de genel olarak çizildiğini söylemek mümkündür.

3628 sayılı kanunda; mal bildiriminde bulunmama, gerçeğe aykırı açıklama, gerçeğe aykırı bildirimde bulunma, haksız mal edinme, mal kaçırma veya gizleme suçları ile irtikâp, rüşvet, ihtilas ve zimmete mal geçirme, görev sırasında veya görevinden dolayı kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, devlet sırlarının açıklanması veya açıklanmasına sebebiyet verilmesi gibi sayılan davranış biçimlerinin yolsuzluk olarak kabul edildiği görülmektedir. Kanun'un 17. maddesinde ise bu kanunda ve 18.06.1999 tarihli ve 4389 sayılı Bankalar Kanununda yazılı suçlarla, irtikâp, rüşvet, basit ve nitelikli zimmet, görev sırasında veya görevinden dolayı kaçakçılık, resmi ihale ve alım ve satımlara fesat karıştırma, devlet sırlarının açıklanması veya açıklanmasına sebebiyet verme suçlarından veya bu suçlara iştirak etmekten sanık olanlar hakkında 02.12.1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmiştir.³³⁶

Yukarıdaki paragrafta yer alan hükümler müsteşarlar, valiler ve kaymakamlar hakkında uygulanmayacaktır. Görevleri veya sıfatları sebebi ile özel soruşturma ve kovuşturma usulüne tabi olan sanıklarla ilgili kanun hükümleri saklıdır.

3628 sayılı Kanun'un 19. maddesi soruşturma usulünü düzenlemektedir. Buna göre Cumhuriyet Savcısı 17. maddede yazılı suçların işlendiğini öğrendiğinde sanıklar hakkında doğrudan doğruya ve bizzat soruşturmaya başlamakla beraber durumu atamaya yetkili amirine veya 8. maddede sayılan mercilere bildirir.

Cumhuriyet Savcısı soruşturmaya başladığında ihbarı doğrulayan emareler bulunduğu takdirde sanıktan, haksız edinilen malın kaçırıldığı yolunda delil ve emare elde edildiği takdirde sanığın ikinci dereceye kadar kan ve sıhrî hısımları ile gelini ve

³³⁶ “3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu”, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.3628&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

damadından mal bildiriminde bulunmalarını ister. Bu istemin sanığa ve diğer ilgililere ulaştığı tarihten itibaren yedi gün içinde Cumhuriyet Savcısı'na mal bildiriminin verilmesi zorunludur. Soruşturmanın müfettiş veya muhakkik tarafından yapılması halinde müfettiş veya muhakkik de sanıktan ve yukarıda sayılan ilgililerden mal bildirimini isteminde bulunur. Bu istemin sanık ve ilgililere ulaştığı tarihten itibaren yedi gün içinde müfettiş veya muhakkike mal bildiriminin verilmesi keza zorunludur.

Cumhuriyet Savcısı, kamu davası açılmadan önce haksız edinildiği yolunda delil veya emare elde edilen para veya mal ile ilgili tedbirin alınmasını görevli mahkemeden, para veya malın bulunduğu yer hukuk mahkemesinden isteyebilir.”

Özel kanunlarında aksine bir hüküm bulunsa bile ilgili gerçek veya tüzel kişiler veya kamu kurum ve kuruluşları; bu kanuna göre takip, soruşturma ve kovuşturmaya yetkili kişi, Maliye Bakanlığı Baş Hukuk Müşavirliği ve Muhâkemat Genel Müdürlüğü veya temsilcisi ve bu kanundaki diğer mercilerce istenen bilgileri gecikmeksizin makul sürede eksiksiz vermek zorundadır. Aksine davranan kişiler hakkında bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası verilir. Bu ceza, para cezasına veya tedbirlerden birine çevrilemez ve ertelenemez (Md. 20).

3628 sayılı Kanun'un 14. maddesine göre; haksız edinilmiş olan malların zor alımına hükmolunur. Bu malların elde edilememesi veya bir malın tümünün haksız mal edinme konusu teşkil etmemesi sebepleri ile zor alımın mümkün olmadığı hallerde haksız edinilen değere eşit bedelinin hazineye ödenmesine karar verilir. Bu bedel, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun³³⁷,un hükümlerine göre tahsil olunacaktır. Kanun'un 4. maddesinde ise haksız mal edinmenin tanımı yapılmıştır. Buna göre; kanuna veya genel ahlaka uygun olarak sağlandığı ispat edilmeyen mallar veya ilgilinin sosyal yaşantısı bakımından geliriyle uygun olduğu kabul edilemeyecek harcamalar şeklinde ortaya çıkan artışlar, bu Kanun'un uygulanmasında haksız mal edinme sayılacaktır.

Görüleceği üzere haksız edinilen mallar nedeniyle kişi, aksi ispat edilinceye kadar suçlu muamelesi görmekte ve bu hükümle ceza yargılamasındaki masumiyet karinesi olarak bilinen genel hükme bir istisna getirilmektedir.

³³⁷ “Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun”,
http://www.alomaliye.com/6183_sayili_kanun_amme.htm (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

3628 sayılı Kanun'un 18. maddesi uyarınca 17. maddede sayılan suçlardan dolayı müfettiş ve muhakkikler de soruşturma neticesinde delil veya emare elde ettikleri takdirde, işi yetkili ve görevli Cumhuriyet Başsavcılığı'na ihbar ve evrakı tevdi ederler. Cumhuriyet Başsavcılığı müfettiş ve muhakkikler tarafından kendisine tevdiine lüzum görülmediği halde dahi evrakın taalluk ettiği iş hakkında soruşturma yapmak üzere gerekçe göstererek evrakı ait olduğu merciden isteyebilir.

3628 sayılı Kanun'un 17. maddesine göre yazılı suçlardan dolayı delil veya emare elde eden müfettiş ve muhakkikler durumu yetkili ve görevli Cumhuriyet Başsavcılığına ihbar ve evrakı tevdi etmedikleri takdirde bunlar hakkında da yapılacak takibattan dolayı Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat Hükümleri uygulanmayacaktır. Bu kanun ile müfettişler ve muhakkikler üzerine de önemli bir görev verilmiş olmaktadır.

Görüldüğü üzere yolsuzluk suçları ile alakalı oldukça detaylı bir kanunî düzenleme vardır. Ancak yolsuzluk diye bir suç da bu işin doğası gereği yapılamamaktadır. Oysa yolsuzlukla mücadele hususunda en azından yolsuzluk suçları çeşitli kanunlarda tanımlanan suçlara atıflar yapılmak suretiyle tanımlanmaya çalışılabilirdi. Ayrıca, çoğu kabiliyetli insanlar tarafından işlenen yolsuzluk suçları ile mücadelede etkili soruşturma ve kovuşturma tekniklerinin kullanılması gerekmektedir. Meclis Yolsuzlukları Araştırma Komisyonunun raporunun öneriler kısmında geçen şu paragraf dikkat çekicidir.

3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu, yolsuzlukla mücadelede yetersiz kaldığı pek çok kişi tarafından paylaşılmaktadır. Buna nedenle, söz konusu kanunun özellikle mal bildirim sürelerine ve denetimine ilişkin hükümlerinin uygulanabilir ve izlenebilir şekilde yeniden düzenlenmiş maddelerini, 4208, 2531 ve 1156 sayılı Kanunların revize edilmiş biçimlerini, Sermaye Piyasası Kanunu gibi özel kanunların yolsuzluk sayılan fiillere dair ceza hükümlerini, Türk Ceza Kanununun yolsuzluk kapsamında sayılabilecek düzenlemelerini, yolsuzluk fiillerinden elde edilecek gelirlerin zapt ve müsaderesi ile yargılama usullerini, muhbir ve tanık koruma programlarını ve konuyla ilgili tüm çağdaş hükümleri bir arada toplayacak ve böylece bu konudaki mevzuat dağınıklığını giderecek bir Yolsuzlukla Mücadele Kanunu tasarısı hazırlanmalıdır.³³⁸

Yukarıdaki hususlar ile alakalı olarak hükümet yolsuzlukla mücadele kapasitesini güçlendirmek amacıyla çeşitli önlemler alma girişimlerinde bulunmuştur. Buna göre:

Adalet Bakanlığı yasaların etkili bir şekilde uygulanması için 4 bin hâkim ve savcıya eğitim verecek. Proje çerçevesinde Türk Ceza Kanunu ile bazı özel ceza yasalarında

³³⁸ TBMM, 2003, a.g.k., s. 138.

yolsuzluklara karşı yürütülen çabaları daha etkin hale getirecek değişiklikler yapılacak. Projenin Avrupa Birliği'nin 5 milyon 900 bin Euro'luk desteğiyle gerçekleştirilmesi hedefleniyor. Bu arada Adalet Bakanlığının üzerinde çalıştığı Yolsuzlukla Mücadele Kanunu Tasarısı'nda bütün yolsuzluk olaylarında süre sınırı aranmadan suçüstü muamelesi uygulanması öngörülüyor. Tasarının kanunlaşması halinde yolsuzluktan mahkûm olanların hapis cezaları, verdikleri zararı telafi edinceye kadar para cezasına çevrilmeyecek. Hâkim ve savcılara yönelik projeyle, Başbakanlık'ın koordinatörlüğü altında Adalet Bakanlığı, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu, İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi, Devlet Planlama Teşkilatı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı arasında ortak çalışmalar yapılacak.

Yolsuzlukla mücadele konusundaki kapasitenin artırılmasının hedeflendiği proje kapsamında Adalet Bakanlığı, hâkim ve savcılara yönelik eğitim seminerleri düzenleyecek. Adliye ve Devlet Güvenlik Mahkemesi başsavcılıklarında yolsuzlukla mücadele konusunda odak nokta olarak savcılar belirlenecek, yapılacak eğitimlerle ilgili birimlerin etkinlik ve koordinasyonları sağlanacak. Yabancı dil bilen savcılar yurtdışına gönderilecek. Gittikleri ülkelerdeki çalışmalar hakkında bilgi edinerek Türkiye'de yolsuzlukla mücadelenin kapasitesi artırılmaya çalışılacak. Hâkim ve savcılarla emniyet ve jandarmanın ilgili birimleri yolsuzlukla mücadele seminerleriyle eğitilecek, siyasi partiler ve seçim mevzuatı daha fazla şeffaflık sağlayacak şekilde gözden geçirilecek. Seminer notları kitap haline getirilerek ilgili birimlerdeki görevlilere dağıtılacak.

Proje çerçevesinde Türk Ceza Kanunu ile bazı özel ceza yasalarında yolsuzluğa karışanların yargılanmasını hızlandıracak düzenlemeler yapılacak. Batan bankalardan hortumlanan paraların geri alınması amacıyla çıkarılan yasayla banka davaları, ihtisas mahkemelerine gönderilmişti. Bu gelişmenin ardından Adalet Bakanlığı, yolsuzluklarla daha kararlı bir şekilde mücadele edebilmek için Yolsuzlukla Mücadele Kanunu Tasarısı adı altında yeni bir taslak üzerinde çalışıyor. Hazırlık çalışmaları süren taslağa göre banka yolsuzlukları da dâhil olmak üzere ayrı ayrı sayılan zimmet, rüşvet, dolandırıcılık, ihaleye fesat karıştırma, kara para aklama, kaçakçılık gibi suçlara bakmak üzere Devlet Güvenlik Mahkemeleri gibi 'bölge ihtisas mahkemeleri' kurulacak. Taslakta yer alan düzenlemeye göre Yolsuzlukla Mücadele Kanunu kapsamına giren bütün yolsuzluk olaylarında süre sınırı aranmadan suçüstü muamelesi uygulanacak.

Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Yasası'nda yer alan telefon dinleme, gizli görevli kullanma gibi tedbirlerin yolsuzluk soruşturmalarında da uygulanmasına imkân sağlıyor. Bu kanun kapsamındaki suçlardan mahkûm olanların hapis cezaları, verdikleri zararı telafi edinceye veya haksız kazancı iade edinceye kadar para cezasına çevrilmeyecek ve ertelenemeyecek. Yolsuzluk davalarına bakmak amacıyla kurulacak bölge ihtisas mahkemesi savcılarını da olağanüstü yetkilerle donatılıyor. Süper savcılar, Anayasa'da belirtilen cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanlar gibi istisnalar dışında bütün kamu görevlileri hakkında görev ve ünvanlarına bakmadan ve izin almadan doğrudan doğruya takibat yapabilecek. Yolsuzluk soruşturmasını yürüten Cumhuriyet savcısı, emniyet yetkilileri ve diğer kurumların uzmanlarından bir çalışma gurubu oluşturabilecek. Savcı, yurtdışı boyutu olan olaylarda uluslararası sözleşmeler ve adli yardımlaşma çerçevesinde suç failleri ve delilleriyle, yolsuzluktan elde edilen gelirleri doğrudan kendisi ilgili ülkelere giderek veya polis aracılığıyla araştırarak.³³⁹

Bu haberle benzer nitelikli bir haberin 8 ay sonra tekrar başka gazetelerde de haber olduğunu görmekteyiz.³⁴⁰ 2004 yılında yayınlanan yukarıdaki haberle aynı içerikli bir haberin 2006 yılında tekrar yayınlandığını görüyoruz.³⁴¹ Diğer bir ifade ile yolsuzlukla mücadele hususunda iyi niyetle başlayan girişimlerin her nedense

³³⁹ *Zaman Gazetesi*, 16.02.2004.

³⁴⁰ "Hedef Yolsuzluk", *Türkiye Gazetesi*, 24.10.2004, Ayrıca *Yeni Şafak*, 25.10.2004.

³⁴¹ "Hedef Yolsuzluk", *Türkiye Gazetesi*, 24.10.2004, Ayrıca *Yeni Şafak*, 25.10.2004.

akim kaldığı, tamamlanamadığı görülmektedir. Ülkemizde bugün için yolsuzlukla mücadelenin, soruşturma ve ortaya çıkarma ayaklarında bir acizliğin ve çok ciddi şekilde kifayetsizliğin olduğu söylenemese de; yasal dayanaklarının tam anlamıyla sağlam, eksiksiz ve mükemmel olduğu konusunda da endişeler vardır. Nitekim bahsi geçen, yapılması planlanan çalışmalar ihtiyaca binaen ortaya konmuş ama her nedense bu çalışmalar tamamlanamamıştır. Ayrıca 2003 yılında da kimi kesimlerce ülke çapında kurulacak bir Türkiye Cumhuriyeti Başsavcılığı önerisi dile getirilmektedir. Buna göre bu birim tüm adli kolluğun amiri olmalı yerel organize işlenen yolsuzluk olayları ile de alakalı soruşturma ve kovuşturmayı takip etmelidir.³⁴²

4.4 TÜRKİYE’NİN YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE TARAF OLDUĞU ULUSLAR ARASI SÖZLEŞMELER VE BUNLARIN UYGULANMASI

Türkiye’nin yolsuzlukla mücadele hususunda kendi iç düzenlemelerine ek olarak taraf olduğu ve bu doğrultuda hükümlerine de uyması beklenen sözleşmeler vardır. Anayasa’nın “Usulüne uygun olarak onaylanan uluslararası sözleşmeler kanun hükmündedir.” hükmü uyarınca uluslararası sözleşmeler kanun hükmündedir. Ancak biz uluslararası sözleşmeleri ayrı bir başlık altında ele almayı daha uygun bulduk. Söz konusu sözleşmelerin tarihi ve uygun bulunmasına dair kanunlar şöyledir:

- 1 Şubat 2000-OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi 4518 sayılı kanunla onaylandı.

- 24 Mart 2001 – İçeriğinde yolsuzlukla mücadeleyle ilgili öncelikli hedeflerinde yer aldığı Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar kabul edildi.

- 16 Mayıs 2001 Etkin Yönetim ve Yolsuzlukla Mücadele Yönlendirme Komitesi ve bu Komiteye yardımcı olmak üzere bir çalışma grubu oluşturuldu.

- 12 Ocak 2002-Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edildi.

³⁴² Sabih Kanadoğlu, “Türkiye Cumhuriyeti Başsavcılığı Kurulmalıdır”, *Cumhuriyet Gazetesi*, 14.04.2003.

- 16 Kasım 2002-Yolsuzlukla mücadelele ilgili hususların da yer aldığı 58. T.C. Hükümeti Acil Eylem Planı açıklandı.

- 2 Ocak 2003-Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi İçin Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında 4782 sayılı Kanun kabul edildi.

- 17 Nisan 2003-Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Avrupa Konseyi Sözleşmesi 4852 sayılı Kanunla onaylandı.

- 10 Aralık 2003-Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi Türkiye tarafından imzalandı.

- 14 Ocak 2004-Yolsuzluğa Dair Ceza Hukuku Avrupa Konseyi Sözleşmesi 5065 sayılı Kanunla onaylandı.

- 18.5.2006 tarihli ve 5506 sayılı Kanunla “Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi”nin onaylanması uygun bulunmuş ve Sözleşmenin onaylanması Bakanlar Kurulu’nca 11.8.2006 tarihinde kararlaştırılmış ve karar 2.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır.³⁴³

Türkiye, söz konusu sözleşmeler gereğince birtakım yasal düzenlemeleri iç mevzuatında yürürlüğe koymuştur. Ancak bazı maddeler hususunda hala adım atılması beklenmektedir. Örneğin Türkiye’nin de imzaladığı BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi’nin Yolsuzluğa Karşı Önleyici Birim ya da Birimler başlıklı 6. maddesinde :

1) Taraf Devlet, iç hukuk sisteminin temel ilkelerine uygun olarak, aşağıdaki yollarla yolsuzluğun önlenmesi için uygun birim ya da birimlerin varlığını sağlayacaktır:

a. Bu Sözleşmenin 5. maddesinde belirtilen politikaları uygulamak ve uygun görülen hallerde bu politikaların uygulanmasını koordine ve kontrol etmek;

b. Yolsuzluğun önlenmesi hakkında bilgiyi arttırmak ve yaymak.”

2) Her Taraf Devlet, iç hukuk sisteminin temel ilkelerine uygun olarak, bu maddenin 1. fıkrasında belirtilen birim ya da birimlere, görevlerini etkin bir biçimde ve gereksiz etkilerden uzak olarak yerine getirebilmeleri için gerekli özerkliği tanıyacaktır

3) Her Taraf Devlet, yolsuzluğun önlenmesi amacına yönelik özel önlemlerin geliştirilmesive uygulanmasında diğer taraf devletlere yardım edebilecek yetkili kurum veya kurumların isim ve adreslerini Birleşmiş Milletler Genel Sekreterine bildireceklerdir.

³⁴³ <http://www.masak.gov.tr/tr/yolsuzlukulusal.htm#> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

Hükümleri yer almaktadır.³⁴⁴ Ancak bugün için böyle özerk ve yolsuzlukla mücadele amacına odaklanmış bir birimin olduğunu söyleyemiyoruz.³⁴⁵ Buna benzer kaygıları, üyesi olduğumuz GRECO'nun 2005 yılı sonu itibari ile yaptığı Türkiye değerlendirmesinde de görmekteyiz. GRECO'ya göre ülkemizin yolsuzlukla mücadele konusunda alması gereken yirmibir tedbirden bazıları şunlardır:

1. Yolsuzlukla mücadele konusunda ilgili birimlerde yapılan çeşitli girişimlerin sonuçlarının izlenmesi amacıyla sistem geliştirilmelidir.

2. Bu izleme görevini yürütecek birime yeterli ölçüde bağımsızlık tanınmalı ve bünyesinde çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarından temsilci bulundurulmalı ve sivil toplum temsilcilerine de yer verilmelidir. Bu birim ayrıca gözlem görevinin yanı sıra yolsuzlukla mücadelede yeni stratejilerin belirlenmesinde de tavsiyelerde bulunmalıdır.

3. Soruşturma yetkisi ile de donatılmış ve soruşturmacı birimlerin, kurullarının deneyimlerinin, bilgilerinin paylaşılmasını sağlamak ve bunlara yolsuzlukla mücadele konusunda önleme ve soruşturma hususunda rehberlik edecek, yol gösterecek özel yetki ile teçhiz edilmiş bir birim kurulmalıdır.

4. Etik Kurul'a; yeni etik kodlar hazırlamak, bunları kamu idarelerine duyurmak, yüksek dereceli kamu görevlilerinin soruşturmalarını yapmak, ahlaki sıkıntıların ortaya çıkabileceği, yolsuzlukların kök salabileceği riskli alanlarda önleyici tedbirleri almak gibi hususlarda yeterli bağımsızlık tanınmalı, personel durumu ve mali yapısını bu görevlerini tam olarak yapmasına imkân tanıyacak ölçüde iyileştirilmelidir.

5. İşe yeni giren kamu görevlilerin hizmet içi eğitimlerinin bir parçası olarak kullanılmak üzere etik kodlar ve yolsuzlukla mücadele yasaları hakkında eğitim materyalleri hazırlanmalıdır. Buna benzer çalışmalar hizmet içi eğitim faaliyetleri içinde de ele alınmalıdır.

³⁴⁴ <http://www.tepav.org.tr/eng/admin/dosyabul/upload/BM.pdf>

³⁴⁵ Bülent Tarhan, "Yolsuzlukla Mücadele Alanında Türkiye Deneyimi ve Kurumsal Yapı Arayışları", *Yolsuzlukla Mücadele Konferansı*, 7 Temmuz 2005, Ankara: TEPAV, s. 3, www.tepav.org.tr/eng/admin/dosyabul/upload/2_TOBBYolsuzluk.pdf (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

6. Kamu görevlilerinden gelen yolsuzluk ihbarlarının sayısının ve bunların kalitesinin artmasına yönelik olarak tanık koruma programları geliştirilmelidir.³⁴⁶

Söz konusu uluslararası sözleşmelerin bir kısmının yürürlüğe girdiğini, özellikle yolsuzlukla mücadelede strateji geliştirme görevi üstlenecek yapılanmalar konusunu içeren kısmıyla ilgili maddelerinin ise yürürlüğe girmediğini görüyoruz. Yolsuzlukla mücadele konusunda görevli mekanizmaların etkinliğinin hala endişe veren boyutlarda olduğu düşünülmektedir.³⁴⁷

³⁴⁶ GRECO, 2006, a.g.k., s. 106.

³⁴⁷ GRECO, 2006, a.g.k., s. 107.

BEŞİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’NİN YOLSUZLUKLA MÜCADELESİNDE BAĞIMSIZ BİR KURUM İHTİYACI VE ANALİZİ

Bu bölümde, üçüncü bölümde anlatılan “Yolsuzlukla Mücadelede Bağımsız Kurumlar Modeli: Hong Kong Uygulaması” ve dördüncü bölümde anlatılan “Türkiye’de Yolsuzluk ve Yolsuzlukla Mücadele” deneyimleri bağlamında tezimize temel teşkil etmek üzere analitik bir çerçeve çizilmesi amaçlanmıştır. Çalışmanın bu kısmında, bu tez ile Türkiye’ye yolsuzlukla mücadelede (özellikle yolsuzluk önleme ve caydırma bağlamında) uygulanabilir bir model olarak sunduğumuz “yolsuzlukla mücadelede bağımsız kurumlar modelinin” Türkiye’de yapabileceği çeşitli çalışmalara örnekler verilmek suretiyle Türkiye’de ICAC benzeri bir kurumun doldurabilmesi muhtemel çeşitli boşluklar gösterilmek istenmiştir.

Literatürde, yolsuzlukla mücadele hususunda ele alınması gereken ilk mesele yolsuzlukların önlenmesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Yolsuzlukla ilgili işlem ve muamelelere girilmesi halinde ise etkili bir ihbar mekanizması ve etkili soruşturmalar sayesinde yolsuzluklar ortaya çıkartılabilmelidir. Son kertede de etkili bir ceza kovuşturması, etkin bir ceza-adalet sistemi ve toplumsal müeyyidelerle yolsuzluklar düşük getirili, yüksek riskli bir davranış biçimi haline dönüştürülmelidir.

5.1 YOLSUZ(LUK)LA MÜCADELE

Yolsuzlukla mücadele etmek; temelde yolsuzluk olgusunun nedenleri ile ve sonrasında da yolsuzluk yapan kişiler ile mücadele etmek demektir. Yolsuzluklar, salt bir cürüm veya kabahat olarak ele alınmaktan ziyade, daha geniş bir çerçevede ele alınmalıdır. Diğer bir ifade ile yolsuzlukla mücadeleye, yolsuzluklara neden olan yasal, idari ve kültürel altyapının ele alınması ile başlanılmalıdır. Yolsuzlukla mücadelede geniş bir perspektiften ele alınmayan çalışmalar başarısız olmaya mahkûmdur.

Türkiye’nin yolsuzlukla mücadele deneyimini değerlendirmekte fayda vardır. Ülkemizde kendisine intikal eden yolsuzluk davalarına bakan bağımsız sulh ceza ve ağır ceza mahkemeleri bulunmakta, her ne kadar çok önemli kabul edilebilecek

türden çeşitli eksiklikleri bulunsa da (hâkim ve savcılarının bu konuda ki yetkinliği, bilirkişi mekanizmasının etkinsizliği gibi)³⁴⁸, ve üzerlerine düşen vazifeleri yapmaya çalışmaktadırlar. Ama yapılan bu çalışmalar, caydırıcılığının tartışılmasına da engel değildir.

...Yolsuzluk yapanların belirli bir müddet ellerine kelepçe vurulabilmekte, mahkemelere çıkarılabilmekte, cezaevlerine sokulmaktadırlar. Ama bu boyutta yolsuzlukları yapan kişiler belki de yaptıkları yolsuzluğun neticesinde ceza olarak kendi karşılıklarına koyduğumuz hadiseyi kabul ederek bu işe başlamaktadırlar. Yani ceza sistemimiz aslında yolsuzluğu engelleyici ve önleyici bir sistem olmaktan çıkmış haldedir. Problem buradadır. Bir caydırıcılığı yoktur.³⁴⁹

Özellikle son zamanlarda ucu bakanlara, kuvvet komutanlarına ve yüksek bürokrasiye kadar uzanan pek çok alanda soruşturmalar açılmıştır. Bunların bir kısmı mahkûmiyetle sonuçlanmıştır. Bu bağlamda bağımsız adli yargı, önüne gelen vakalarda küçük, büyük demeden olayların üstüne gidebilmekte ve vatandaşların bu konudaki hislerine kısmen de olsa tercüman olabilmektedir. Emniyet ve jandarma gibi kolluk birimleri ise imkânları ölçüsünde büyük bir özveri ile çalışmaktadır ve önlerine gelen ihbarları oldukça iyi bir şekilde takip etmektedirler. Yolsuzluk olarak kabul edilen çeşitli konu ve alanlara meslek içi eğitimlerde ayrı bir önem verilmesi gerekirse de gerek rutin denetimleriyle, gerek aldıkları ihbarlar doğrultusunda harekete geçen denetim birimleri yolsuzlukların idari soruşturmasını yapmakta ve ortaya çıkarılmasına yardımcı olmaktadır. Daha önemlisi, bunların meydana gelmesinde bazen kısmen bazen de esaslı olarak önleyici rol oynamaktadırlar.

Türkiye’de adli soruşturmalarla adli kolluk ilgilenmektedir. Türkiye özelinde adli kolluk bağlamında çeşitli sorunlar yaşanmakla birlikte çok büyük bir zaaf da bulunmamaktadır. Ancak daha önce de belirtildiği üzere yolsuzlukların adli soruşturmalarında çekilen bazı sıkıntıları çözmek için bu konuda ihtisaslaşmış özel birimlerin kurulacağına ilişkin pek çok haber çıkmıştır.

Hong Kong-ICAC örneğinde üçlü sacayağı üzerine oturtulan yolsuzlukla mücadele stratejisinin önemli ayaklarından birisini yolsuzluk soruşturmaları oluşturmaktadır. Hong Kong’un yolsuzlukla mücadele deneyiminde oldukça etkin ve hızlı işleyen bir yasal alt yapının bulunduğu detaylı olarak üçüncü bölümde anlatılmıştı. ICAC modelinin soruşturma ayağına benzer ihtisaslaşmış bir birimin

³⁴⁸ Daha fazla bilgi için bakınız Aydın, Yılmaz, a.g.k., s. 105-110 ve TBMM, 2003, a.g.k., s. 41-45.

³⁴⁹ ATO, a.g.k., s. 18.

Emniyet Teşkilatı ve Jandarma Komutanlığı'nın ilgili birimlerinin içinde kendine yer bulması, Türkiye'nin adli kolluk sistemi içinde kendisine yer edinebilmesi ve bu alanda çalışan personelin daha yetkin bir hale getirilebilmesi Türkiye açısından daha pratik ve daha uygulanabilir bir çözüm olarak karşımıza çıkmaktadır.

Şahitlerin ihbarları ve ifadeleri herhangi bir suçla alakalı olduğu gibi yolsuzlukla mücadelede de önemli bir husustur. Özellikle yolsuzlukla ilişkili suçlarda tanıkların ve ihbarcılarının korunması yolsuzluk suçları ile alakalı ihbarların artmasına yardımcı olmaktadır. Bu nedenle dördüncü bölümde anlatıldığı üzere, halkın yolsuzlukları ihbar etme isteklerinin pekiştirilmesi gerekmektedir. Yolsuzluklara karşı savaşta halkın kolluk birimlerine güvenmeleri oldukça önemlidir. Yapılan ihbarların kaliteli olması ve devamlılığı yolsuzlukla mücadelede önemlidir. Bunun için Türkiye'de de genel adli kolluktan farklı olarak 155 numaralı polis imdat ve 156 numaralı jandarma imdat hatlarından bağımsız olarak Türkiye'de de Hong Kong'daki gibi bir "Alo Yolsuzluk" hattı kurulmalıdır. Bu hattın kurulmasından ziyade, bu nitelikteki bir hatta işlerlik kazandırılması daha önemlidir. Bu hattın ülke çapında reklamı yapılmalı ve kamuoyuna net mesajlar verilmelidir.

Yolsuzlukla mücadelede adli ve idari soruşturmalarda, çeşitli alanlarda tespit edilen belli sıkıntıların yaşandığı anlatılmıştı. TBMM Yolsuzluk Araştırma Komisyonu da söz konusu zaafılara dikkat çekmişti. Ancak, bu alanda ihtiyaca binaen ortaya atılan çeşitli fikirlerin sonucunda somut bir çalışmaya ilişkin olarak, atılmış bir adım da karşımıza çıkmamaktadır. Yolsuzlukla Mücadele Yasa Tasarısı mecliste şuan beklemektedir.

5.2 YOLSUZLUK ÖNLEME EKSENLİ POLİTİKALAR (ÖNLEYİCİ EĞİTİM)

Yolsuzluk; vatandaşlar ve kamu görevlileri arasında kamu yararı yerine kişisel çıkarın ön plana çıkması nedeniyle ortaya çıkan ahlaki yozlaşmanın en doğal sonucudur. Sonuç olarak hasta bireylerden oluşan toplumun genetik kodları da zaman içinde değişmektedir. Bu yolsuzluğa açık sağlıklı ortamda neşet eden bireylerin ise ahlaki seviyelerinin düşük olması mukadderdir. Bu sorunun tespit edilmesiyle yolsuzlukların kökünü kazımak için gereken en önemli teşhis ortaya konmuştur.

Türkiye’de yolsuzlukların önlenmesi hususunun ‘vatandaş eksenli politikalar’ ayağında şuan için büyük bir boşluğun bulunduğunu görüyoruz. Örneğin şu eleştiri oldukça kayda değerdir.

... Kişisel çıkarları milli menfaatlerin önüne koyan, kapalı kapılar ardında ihale pazarlıkları yapan, iş takipçiliğini, köşe dönmeçiliği, rüşveti, kayırmacılığı, haksız zenginleşmeyi yol edinen ve bütün bunları yapan kişi ve kurumlar iş bilirlilik ve iş bitiricilik olarak vasıflandırılırken, alın teriyle dürüst bir şekilde geçimini temin etmeye çalışmak ise beceriksizlik hatta aptallık olarak görülmeye başlanmıştır. Toplumun temel yarası buradadır. Yani yolsuzluk had safhadadır ama yolsuzlukla ilgili toplumun refleksine baktığımızda problem aslında o reflekste yatmaktadır. Yani bu işi yapanlar toplumun muteber kişileri halindedirler... Kaldı ki bu insanlar topluma yeniden çıkıp ortalığa düştüklerinde toplumun muteber kişileri olabilmektedir. Toplumun bu kişileri dışlama bu kişileri kabul etmeme gibi bir durumu da yoktur. Onları sık sık her an bütün işleri yapan bu boyutta işleri Türkiye’de gerçekleştiren kişiler olarak televizyonlarımızın magazin programlarında sık sık görürsünüz.³⁵⁰

Günümüzde yukarıdaki yoruma tamamıyla katılmak mümkün olmasa dahi yorumun çok büyük bir kısmı gerçeği ifade etmektedir. Ayrıca başka bir gerçek de şudur; en basitinden, fişsiz, faturasız alışveriş yapmak dahi normalde yasalarca müeyyide uygulanmasını gerektiren bir durumdur.³⁵¹ Ancak vatandaşlar arasında bugün için bunun ayıplanabilirliği ve buna toplumsal bir müeyyidenin uygulanabilirliği tartışmalıdır. Bu anlatılanlardan, Türk toplumunun, ahlaki değerlerden yoksun ve fırsat bulduğu ilk ortamı suiistimal etmeye meyilli olduğu veya yolsuzluk yapanları desteklediği anlaşılmamalıdır. Bu elbette böyle değildir, ayrıca daha önce de belirtildiği üzere Türk halkı yolsuzlukları tasvip etmemekte, özellikle büyük hortumculara karşı ciddi bir karşıt duruş sergilemektedir. Oysa hortumlamaya nazaran daha küçük çaplı olan ‘pipetçiliğe’³⁵² ise bazen göz yumabilmekte, hatta bu küçük hortumculuğu benimseyebilmektedir. Örneğin; en basitinden ölmüş yakınının bankamatik kartıyla maaşını çekenler, yeşil kartlı toprak ağaları, ilgili memurla anlaşıp telef edilen hayvanlarının sayısını onlarca kat fazla göstererek devletten çok daha fazla para kopartmaya çalışan köylüler, iş gücünün önemli bir kısmını kaçak çalıştıranlar pipetçilik yapmaktadır. Bunlara daha pek çok örnek vermek mümkündür. Görüldüğü üzere Türk toplumu yolsuzluklara karşı net bir duruş sergilemede çok da başarılı değildir. Bu, büyük ölçüde üçlü sacayağının, vatandaşlara önleyici eğitim verilmesi gibi en önemli ayağında karşımıza çıkan

³⁵⁰ ATO, a.g.k., s. 18.

³⁵¹ “213 sayılı Vergi Usul Kanunu”, Madde 353, www.hukuki.net/kanun/213.14.text.asp (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

³⁵² Abdullah Çavuş, “Yolsuzlukla Mücadele için Toplumsal ve Siyasal Destek Çağrısı”, <http://www.yolsuzluklamucadele.org/y/baskan.asp> (Erişim Tarihi: 29.05.2008).

büyük boşluktan kaynaklanmaktadır. Ayrıca toplumun da kendi içindeki çürük elmaların karar alma mercilerine gelmesini engellemesi gerekir. Bunun yanında bu kişileri ortaya çıkartan toplumun, özel sektörün de temizlenmesi, en azından bu konuda geniş kapsamlı bir halk eğitimi politikası ve stratejisinin geliştirilmesi çalışmalarına girişilmesinin gerektiği aşikârdır.

5.2.1 Örgün Eğitim

Yolsuzluk karşıtı, temiz bir kamuoyunun oluşması için gerek örgün, gerek yaygın eğitim ve öğretim araçlarıyla vatandaşların daha da ‘erdemli, ahlaklı’ bireyler haline getirilmesi, bu sorunun çözümüne katkıda bulunmak için yapılması gereken en önemli iştir ve bunun için büyük bir çaba gösterilmelidir. Bir önceki bölümde bahsedilen çeşitli birimler (KGEK, Türk milli eğitim sistemi, sivil toplum kuruluşları, tüm dürüst bireyler) bu doğrultuda çalışmalarına devam etmektedir, ancak bunların ne kadar etkin oldukları maalesef tartışmalıdır. Bu bağlamda; Hong Kong ICAC’ın anaokulundan üniversite son sınıfa oradan da iş yaşamında insanların eğitilmesine kadar yolsuzluk karşıtı mücadelede tam olarak taraftar kazanabilmesine yardımcı olan ve detayları üçüncü bölümde anlatılan okul eğitimi programlarına benzer programların Türkiye’de de uygulanması gerekmektedir. Bu doğrultuda destek hizmeti verebilecek, politika üretebilecek idari bir mekanizmaya olan ihtiyaç kendisini hissettirmektedir.

Türkiye’de örgün eğitim temelde Milli Eğitim Bakanlığı ve üniversitelerce sağlanmaktadır. Bu kurumlar bireylerin erdemli bireyler olarak yetişmesi için de bazı çalışmalar yapmaktadır veya yapıyor olmaları gerekir. Ancak hali hazırda yapılan veya yapılması umut edilen çalışmaların eksik yanlarının olduğunu da önceki bölümlerde ortaya koyduğumuz istatistikler ve çalışmalar ortaya koymaktadır. Yolsuzlukla mücadele de halk desteğinin sağlandığını ve yaygın eğitim bağlamında ise bu alanda pek fazla çalışmanın yapıldığını, yapılıyor ise de bunların müspet sonuçlarının alınmaya başlandığını söyleyemeyiz.³⁵³ Ayrıca her şeyin başı olan bu önemli hususun ‘eğitim şart’ diye sloganlaştırılıp içinin boşaltılmaması da gerekir. Evet, eğitimin şart olduğu gerçeğini herkes biliyor, ama bu eğitimin nasıl verileceğinin çok iyi belirlenmesi gerekir. Okullarda ahlak bilgisi dersi koymakla mı

³⁵³ 17 Mart tarihli Başbakanlık yazısının uygulama sonuçları 20 Mayıs 2008 itibarıyla henüz ortaya çıkmamıştır.

olacak? O zaten zorunlu olarak var ve ne kadar işe yaradığı tartışmalı. Üniversitelerde iş ahlakı dersi koymakla mı? Bu yöntem belki, okullarda konunun gündem yapılması amacıyla kullanılabilir. Ama bu bir kerteye kadar etkili olacaktır. En çok önem verilmesi gereken eğitim ise toplumun ilk eğitimini almaya başladığı yer olan ailenin verdiği ebeveyn eğitimi olsa gerektir.

Türkiye açısından başta aile ve toplumun geneli olmak üzere, hali hazırda yolsuzlukları önleyici mahiyeti haiz, hangi çalışmaların devam ettiği ayrı bir araştırmanın konusudur. Bununla birlikte, anaokulundan yüksek öğrenime kadar eğitimin her aşamasında ayrı, iş yaşamında işlerin türlerine -kamu sektörü veya özel sektöre- göre ayrı eğitim projelerinin yürütülüp yürütülmediğinin ve eğer yürütülüyor ise bu tür çalışmaların nasıl yapıldığının araştırılması gerekmektedir. Ancak bu gün itibari ile gözle görülür ve neticesi alınmış bir faaliyetin olduğunu söyleyemiyoruz.

Türk Milli Eğitimin’in temel amaçlarından birisi “...millî, ahlakî, insanî, manevî ve kültürel değerlerini benimseyen, koruyan ve geliştiren bireyler yetiştirmektir. Türkiye’de de ICAC gibi buna yönelik olarak ders müfredatlarının hazırlanması sırasında uzmanları ile bu çalışmalara katılabilen bir birime ihtiyaç bulunmaktadır.

Kendi yaptığı çalışmaların da bu ders kitaplarının içinde mümkün olduğunca işlenmesini sağlayacak ve işi sadece bu olan komisyonlar ihdas edilmelidir. Böyle bir yapılanmaya ilk etapta pek çok kişi karşı çıkabilir. Çünkü bu sayılanlar “Türk Milli Eğitimi’nin temel vazifesidir ve bunun için başkalarına gerek yoktur.” şeklinde düşünceler de ileri sürülebilir. O halde hali hazırdaki yolsuzlukların bu mevcut sistemden yetişen insanlardan kaynaklanmadığı mı iddia edilmektedir? Böyle bir iddia da bulunmak da mümkün olamayacağından mevcut durumun yolsuzlukla mücadelede yetersiz kalmış olduğu söylenebilir. Hali hazırdaki Türkiye’nin yolsuzluk probleminin çözümüne katkıda bulunmak için geliştirilecek stratejinin en önemli ayağı gençlerin iyi yetiştirilmesi olduğu ise açıktır.

Hong Kong-ICAC örneğinde ise anaokulundan üniversitenin son sınıfına kadar örgün eğitim faaliyetleri çerçevesinde pek çok çalışmanın yapıldığı görülmektedir.

Türkiye’de de üçüncü bölümde bahsedilen, ICAC’ın okul öncesi ve okul eğitimi hususları ile alakalı olarak, yazarlar ve yayıncılar ile işbirliği içine

girilebilmelidir. Ders kitaplarının içindeki çeşitli çalışmalarda bu konuların işlenmesi temin edilebilmelidir. Konunun uzmanları tarafından hazırlanmış bu çalışmaların, ders kitaplarının içinde daha fazla yer bulması sağlanmalıdır.

Türkiye’de de, Hong Kong’daki gibi yüksek öğrenim kurumlarında, iş dünyasının yeni profesyonelleri ve yöneticilerinde güçlü bir iş ahlakı yerleştirilmeye çalışılmalıdır. Bu amaçla üniversitelerin birinci sınıflarında okuyanlara iş ahlakı dersleri konulmalı veya buna benzer çeşitli çalışmalar yapılabilirdir. Ancak bu derslerde, öğrencilere basit (öğütler) vermekten ziyade, öğrencilere ileride karşılaşabilecekleri ahlaki ikilemler karşısında geliştirebilecek oldukları davranış kalıplarının neler olduğu gibi hususlarda analitik düşünce kabiliyetlerinin kazandırılması amaçlanmalıdır.

Ayrıca Türkiye’de de Hong Kong’da uygulandığı gibi üniversitelerin son sınıflarında okuyan öğrencilere sunumlar yapılmalı, seminerler verilmelidir. Bu sunumlarda yolsuzlukla alakalı yasalar anlatılmalı, bu yasaları açıklayıcı vaka çalışmaları sunulmalıdır. Bunlar, öğrencilerin ileride yaşayabilecekleri ve çeşitli şekillerde ortaya çıkacak yolsuzlukları teşvik edici ortamlarda, onlara almaları gereken tedbirlerin neler olduğu konusunda yardımcı olacaktır.

Türkiye’de de, öğretmenlerin ve üniversite hocalarının bu konuda daha fazla ilgisini çekmek amacıyla pek çok eğitim öğretim materyalleri hazırlanmalıdır. Bu materyaller Hong Kong’da da uygulandığı üzere sınıf ortamından tutun da okul toplantılarına, sınıf dışı aktivitelere kadar pek çok alana yayılmalıdır. Diğer bir ifade ile gerek ders dışında gerekse diğer faaliyetlerde söz konusu birimin okul eğitimi programının izi görülmelidir.

Söz konusu eğitim materyallerin hazırlanması sırasında çok geniş bir alandan pek çok uzmanın katkısına ihtiyaç bulunmaktadır. Söz konusu birimin uzmanlarının yanı sıra, okul müdürleri, öğretmenler, pedagoglar, psikologlar ve gençler bu araştırma geliştirme çalışmalarına katılabilmelidir.

Türkiye’de de, Hong Kong’daki gibi ahlaki eğitimin olabildiğince erken başlaması gerektiğine inanılmalı ve bu doğrultuda çalışmalara girişilmelidir. Bu nedenle anaokulu çağlarından itibaren mesajlar iletmeye başlanmalıdır. Bu doğrultuda televizyonda çizgi filmler yayınlatılmalı, videolar hazırlanmalı, oyunlar üretilmeli ve hikâye kitapları basıp bunları örgün eğitim kurumlarına yollatmak

mümkün olmalıdır. Böylece küçük yaştaki çocukların adalet, dürüstlük, doğruluk gibi soyut kavramları eğlenceli bir öğrenim ortamında anlamasına yardımcı olunacaktır. Ayrıca Türkiye’deki bu birim, okullarda oynanmak üzere çeşitli piyesler oynatmalı ve gerekirse bu konuda profesyonel yönetmenler, senaristler ve oyuncular istihdam etmelidir.

Türkiye’de de Hong Kong’daki gibi bir internet sitesi kurulmalıdır. Bu site gençlerin ilgisini çekebilecek bir tarzda yayın yapmalıdır. Yolsuzlukla mücadele hususundaki mesajlarını bilgisayar oyunları ve web aktiviteleri ile gençler arasında yaymaya çalışmalıdır.

5.2.2 Halk Eğitimi

Yolsuzlukla mücadelede halk eğitimi ve vatandaş eğitimi bağlamında tamamen halkla ilişkilere hasredilmiş bir yapılanma Türkiye’nin önüne büyük fırsatlar sunabilir. Hong Kong - ICAC örneği yetişkinlerin de yolsuzlukla mücadelede taraftar olarak kazanılabileceğini göstermektedir. Söz konusu ‘sessiz devrim’ de kamuoyu; sürekli olarak kampanya ve çeşitli kitle iletişim kanallarıyla yolsuzlukların zararları ve topluma maliyetleri hakkında gerek önleme gerekse caydırıcılık bağlamında uyanık tutulmaktadır ve bu konuda vatandaşlar eğitilmektedir. Diğer bir ifade ile yetişkinler de ‘iyi insan iyi vatandaş’ olma doğrultusunda geniş çaplı bir eğitim çalışmasının hedefinde yer almaktadır. Tüm bunlara rağmen yine de yolsuz muamelelere girme noktasına gelebilecek kişiler üzerinde de caydırıcı etkinin tesis edilmesi gerekmektedir. Şu bir gerçektir ki; hiç kimse (pek azı müstesna) vatanını çok sevdiği için vergisini tam olarak vermektedir. Pek çok kişi vergi kaçırmanın ağır maliyetinden korktuğu için vergisini ödemektedir.

Türkiye’de de yolsuzlukların neden olduğu zararlarının her tabakadan, her katmandan insanın aklından ve gündeminden düşürülmemesi gerekir. Bunun için bu birim yolsuzluk önleme mesajlarının daha iyi yayılması amacıyla kitle iletişim araçlarını kullanmalıdır. Hong Kong’daki gibi halkla yüzü yüze görüşmeler yapılmalıdır. Bunun için Türkiye’nin geniş coğrafi yapısı da göz önünde bulundurulunca bölgesel teşkilatlar kurulması gerekebilecektir. Bu birim fuarlar düzenlemeli ve bölgesel teşkilatları ile sürekli olarak halk desteğini yanına çekmeye çalışmalıdır.

Türk medyasında gerek televizyon programları, dergi ve gazetelere verilen ilanlar ile gerekse de televizyonlarda yayınlanan televizyon dizileri ve belgeseller ile yolsuzluklara girmenin ağır müeyyideleri vatandaşlara öğretilmeye çalışılmalıdır. Son zamanlarda sigaranın zararlarına ilişkin genel bir kampanya yürütülmektedir. Bu bağlamda geniş bir halkla ilişkiler stratejisi uygulanmaktadır. Söz konusu kampanyaya benzer çalışmalarla kamuoyuna neyin yolsuzluk olarak cezalandırıldığı ve bunlar nedeniyle ne tür müeyyidelerin öngörüldüğüne ilişkin genel bilgiler ICAC örneğindeki gibi ‘örnek vaka’ çalışmaları ile sunulmalıdır. Örneğin rüşvet ve irtikâp arasındaki fark sade bir vatandaşın anlayabileceği bir lisan ile çeşitli skeç, ve belgesellerle onlara aktarılabilirdir.

Türkiye’de kurulacak olan yolsuzlukla mücadele kurumu da başarılı tüm operasyonları, çeşitli kitle iletişim araçları ile halkla paylaşmalıdır. Ayrıca başarılı operasyonların konu edindiği pek çok dizi çekilmeli, kitle iletişim araçları ile halk karşılaştıkları yolsuzluklar hakkında kolluk birimlerine ihbarda bulunmaya davet edilmelidir. Ayrıca halkın yolsuzluk şeytanına karşı uyanık tutulması ve halka temiz bir topluma olan ihtiyacının hatırlatılması amacıyla pek çok reklâm çalışması yürütülmelidir. Bunun için yürürlükteki yolsuzlukla mücadele ile alakalı mevzuatın normal vatandaşlar tarafından anlaşılmasını sağlayacak detaylı bir tanıtım çalışması yapılmalıdır.

ICAC’ın söz konusu çalışmalarını ICAC TV aracılığı ile kamuoyuna duyurduğunu anlatmıştık. Türkiye’de de böyle bir televizyon kanalı kurulmalıdır. Bu kanalda, Hong Kong’da da olduğu gibi belgeseller, diziler, filmler oynatılmalıdır. Hong Kong’da yolsuzluk önleme bağlamında ICAC’ın çekilmesine yardımcı olduğu filmler, diziler ve belgeseller listesi oldukça uzun bir liste teşkil etmektedir. Söz konusu listelere ICAC Web sitesinden erişmek mümkündür.

Yukarıda bahsedilen çalışmaların bir ülkede yapılıyor olması, o ülkenin kendi kusurunu, eksikliğini kabul ettiği anlamına gelmemelidir. Eryılmaz’ın da belirttiği gibi “yolsuzluk uyuyan bir devdir”³⁵⁴ uyanmadan önlemleri alınmalıdır. Söz konusu önlemler zamanında alınmadığı takdirde iş işten geçmiş olacaktır.

Türkiye için bu bölümde yapılan çeşitli tespitlerden hareketle çeşitli alanlara bazı çözüm önerileri getirmek mümkündür.

³⁵⁴ Eryılmaz, a.g.k.

Yolsuzluk probleminin çözümüne yönelik olarak bir milli eylem stratejisi uygulanmalı ve daha önce bu sorunun çözümüne yönelik olarak yapılmış çalışmalardan istifade etmek suretiyle, gereken tedbirler alınmalıdır. Bu bağlamda TBMM, DDK ve sivil toplum örgütlerinin yaptığı veya yaptırdığı pek çok çalışma mevcuttur. Ancak söz konusu çalışmalarda ortaya konulan çözüm önerilerine kulak asılmalı ve bu konuda ciddi adımlar atılmalıdır. Bahsedilen çözüm önerilerini takip edebilecek, bu konuda çalışmalarda bulunabilecek, tüm kurum ve kuruluşlarla doğrudan yazışabilecek ve bu konuda koordinasyonsuzluğu giderebilecek bir kuruma ihtiyaç vardır. Daha da önemlisi söz konusu çalışmaların sonuçlarından istifade etmeyi isteyecek kararlı bir siyasi iradeye her şeyden daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır.

5.2.3 Yasal Düzenlemeler ve Yönetim

Türkiye’de kitabına uygun yolsuzlukların olduğu çeşitli kesimler tarafından dile getirilmektedir. Söz konusu kitapların ‘yolsuzluk önleme’ bağlamında bir kere daha gözden geçirilmesi gerekmektedir. Bunun için, Hong Kong-ICAC benzeri, yürürlükteki mevzuatı yolsuzluk önleme bağlamında gözden geçirecek bir çalışma grubuna veya çeşitli çalışma gruplarına ihtiyaç bulunmaktadır.

Türkiye’de uygulanacak yolsuzluk önleme stratejisinde; yolsuzluk üreten ve üretmeye yatkın alanların, sistemlerin, kanunların ve diğer mevzuatın denetimine özel önem verilmelidir. Türkiye’de de Hong Kong-ICAC’taki gibi iş gücünün büyük kısmını, süreç değerlendirmelerinin yapıldığı çalışma kâğıtlarına hasreden bir yapılanmaya girişilmeli ve bir komisyon kurulmalıdır. Bu çalışma kâğıtlarında, belirlenen alanlar en ince detayına kadar irdelenmeli ve bunlara geniş çaplı değerlendirmeler ve çözüm önerileri sunulmalıdır. Bu çalışmalardan en yüksek verimi almak için incelenen kurumların çalışanlarından, çalışmanın tüm aşamalarında faydalanılması da gerekecektir. Ayrıca kurumlarla yapılan işbirliğinin pekişmesi amacıyla, kamu kurum ve kuruluşlarının üst düzey yöneticileri ve bunların yardımcıları ile görüşmeler yapılmalı ve bunlarla, daha önce yapılan çalışmalar ve bunların uygulamaları hakkında bilgi alışverişinde bulunulmalıdır.

Yolsuzluk önleme faaliyetleri risk yönetimi ilkelerine göre belirlenmelidir. Bu bağlamda ‘wet agencies’ olarak tabir edilen yolsuzluk risklerinin diğer alanlara

göre daha yüksek olduğu kamu ihalelerine, lisanslamalara, vergi dairelerine ve gümrük idarelerine özel önem vermek faydalı olabilir.

Saydamlık ve hesap verebilirlik yolsuzlukları engelleyen başat unsurlardandır. Kamu görevlilerinin her ne düzeyde olursa olsun yetkisinin ve sorumluluklarının açık bir şekilde belirlenmiş olması hesap verebilirliğin sağlanması; yolsuz işlemlerin cereyan etmesine mahal verilmemesi açısından önem arz eder.

Kamuoyunun sahip olduğu hak, salahiyet ve yükümlölüklerin farkında olması da oldukça önemlidir. Kişiler bilmedikleri, farkında olmadıkları haklarının takipçisi olamayacaklardır. Örneğin işinin gecikmesi halinde zarara uğrayacağını ispat edebilen bir vatandaşın TCK/257. maddesinde geçen "...görevinin gereklerini yapmakta ihmal veya gecikme göstererek, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir kazanç sağlayan kamu görevlisi altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır." şeklindeki hükmü hatırlaması ve hatırlatması yolsuzlukların önlenmesinde oldukça önem arz edebilir.

Elbette kanun ve yönetmeliklerin tüm kamuoyu tarafından bilinmesi beklenemez ancak, rüşvet ve irtikâp arasındaki fark veya 'görevi ihmal suçunun' un anlamı gibi yolsuzlukla ilgili hükümlerin halk tarafından genel olarak bilinmesi, yolsuzlukla mücadelede halk desteğinin sağlanması açısından yardımcı olabilir.

Ülkemizde idari nitelikli soruşturma ve denetimin çeşitli aksaklıklarının göz önünde bulundurulmasında fayda vardır. Sayısı onlarla ifade edilen denetim birimleri gerçekte kendi işlerini yapmakta dahi çeşitli sıkıntılar çekmekte iken çok geniş çapta olabilen ve çeşitli alanlarda ortaya çıkabilen yolsuzluklarla mücadele etmek için geniş çaplı bir koordinasyona ihtiyaç duyduğu aşıkardır. Türkiye'ye önerilen ICAC benzeri bir yapılanma, söz konusu denetim birimlerine alternatif oluşturmamaktadır.

Ancak, burada ortaya çıkan sorunların tespit edilip ilgili mercilere bildirilmesi ve bu tür bildirimlerin idari takibatının yapılması ve bu tür kötü uygulama örnekleri hakkında bir bilgi bankasının teşkil edilmesi ve bu konulardan diğler denetçilerin ve diğler kurumların denetim elemanlarının da haberdar edilmesi gerekir. Böyle kapsamlı bir işi üstlenecek sağlam bir mekanizmaya ihtiyaç vardır.

İdarenin bir fonksiyonu olarak çalışan denetim birimleri de idarenin içinde ortaya çıkması muhtemel yolsuzlukları önleme bağlamında önemli bir yere sahiptir.

Denetim elemanları karşılaştıkları sorunları tespit ettikten ve bunların idari takibatlarını yaptıktan sonra kötü uygulama örnekleri hakkındaki tecrübelerini bir bilgi bankasına aktarabilmelidir. Böylece, diğer kurumların denetim elemanlarının da bu husustan haberdar edilmesi ve aynı nitelikli diğer yolsuzluk olaylarının daha hızlı bir şekilde ortaya çıkarılması sağlanabilir.

ICAC, sahip olduğu yüksek temsil kabiliyeti ve otoritesi ile bu birimlere yolsuzluk önleme ve yolsuzlukların soruşturulması bağlamında destek hizmeti vermekte ve danışmanlık hizmeti sunmaktadır. Söz konusu çalışmalar Hong Kong-ICAC örneğinde başarılı bir şekilde yapılmaktadır. Türkiye’de de denetim birimlerinin çeşitli alanlarda karşılaştığı koordinasyonsuzluk problemine ‘yolsuzluk önleme bağlamında’ da çözüm getirebilecek icrai ve yüksek temsil kabiliyetini haiz bir kuruma ihtiyaç duyulmaktadır.

5.2.4 İş Dünyası ile İlişkiler

Temiz bir toplum, temiz bir kamu yönetimi için temiz bir iş dünyası da gerekmektedir. Bunların yozlaşması sonucu oluşan fasit dairenin ortadan kalkması ancak döngüye katılan bu üçlüyü oluşturanların her birinin katkısı ile sağlanacaktır. İş dünyası önemli bir baskı grubu olarak karşımıza çıkmaktadır. Siyaset dünyasını da etkisi altına alabilen bu önemli baskı grubunun yolsuzluklar karşısında alacağı tutum da önemlidir. Çünkü büyük ölçekli yolsuzluklar daha ziyade iş âleminde görülmektedir. Hong Kong-ICAC bunun farkına varmıştır. Yolsuzlukların önlenmesi bağlamındaki faaliyetlerinde iş dünyasına ayrı bir önem vermiştir. Ahlaki Gelişim Merkezini, ‘Ethics Development Center’ı, iş âleminin temsilcileri ile beraber kurmuş ve yılda ortalama 90.000 özel sektör çalışanına seminer vermiştir. İş âleminin yolsuzluklar karşısında takınacağı tutum oldukça önemli olduğu için gerek Avrupa’da gerek Amerika’da buna benzer birimler ihdas edilmiştir.

Eğitimin amacı, özellikle iş ve meslek ahlakı eğitiminin amacı kesinlikle yolsuzlukları ortadan kaldırmak değil. Ancak buna katkıda bulunmak... Nasıl katkıda bulunuyor? İşte biraz önce söylediğim o uyusukluğu ortadan kaldırmaya çalışıyor. Yani, yolsuzluğun toplumsal meşrutiyetini azaltmaya ve yok etmeye çalışıyor. Bakın bir örnek vereceğim. ABD’de bugün bildiğiniz gibi işletmecilik eğitimi zirve noktasındandır. İşletmecilik eğitimi yapmak isterseniz, dünyada nereye giderseniz gidip sorsanız herhalde herkes ABD der. Ama ABD’de bir işletmecilik okulu açmak, bir okulda işletmecilik eğitimi vermek için belli şartlar gerekir. O şartlardan bir tanesi de; o okullarda mutlaka iş ahlakı dersinin müfredata konulmasıdır. Bu bir zorunluluktur artık Amerika’da. Şimdi bu nereden kaynaklanıyor? İşte onlarda da küresel olarak yolsuzluğun, mafyacılığın, çıkarıcılığın artması karşısında kapitalizmin tökezlemesi ya da yabancı yatırımcıların yatırımlarını

yapamama gibi bir sonuç ortaya çıkacağı için, sistemin kendi içinde çökmemesini sağlamak adına ahlak eğitime önem verilir ve toplumsal duyarlılık korunmaya çalışılır.³⁵⁵

Bu örneğin Türkiye’de de uygulanması mümkündür. Hacettepe Üniversitesinde 1999 yılında kurulmuş bu konuda çalışmalar yapan bir ‘İşletmecilik Meslek Etiği Merkezi’ bulunmaktadır. Bu tür çalışmaları desteklemek yapılacak çalışmalara rehberlik edecek dirayetli bir birime ve bu birimi de bünyesinde barındıracak bir kuruma ve bu kurumu kuracak bir siyasi iradeye ihtiyaç vardır.

Yolsuzlukla mücadele de kararlı bir siyasi iradeye olan ihtiyaç aşîkârdır. Yukarıda zikredilen çeşitli önerilerin vardığı son nokta hep belirtilen düzenlemelere olan ihtiyacın ülkeyi yönetenler nezdinde hissedilmemesi meselesidir. Yani yolsuzlukla mücadeleyi; sürdürülebilir kalkınmanın, yaşam kalitesinin ve hukukun üstünlüğünün sağlanması mücadelesinde önemli bir araç olarak görerek bunu böyle kabul edecek ve bu kabulünün sonucunda da girişimlerde bulunacak bir siyasi iradeye ihtiyaç vardır. Bu gün itibari ile Kasım 2009’da tamamlanacak olan ve yukarıda bahsedilen çeşitli alanlarda girişimlerde bulunulacak olan bir Etik Proje devam etmektedir.

Bu bağlamda yolsuzlukla mücadele etmede, ‘temiz bir kamuoyu’, ‘temiz bir kamu hizmeti’, ‘temiz bir iş dünyası’ nasıl oluşturulur örneğini başarılı bir şekilde sergileyen Hong Kong ICAC’ın (Independent Commission Against Corruption-Yolsuzlukla Mücadele Bağımsız Komisyonu) bu başarılı stratejisi derinlemesine incelenmiştir. Bu saydığımız başarısının altında ise kararlı bir siyasi iradenin, etkili yasal düzenlemelerin ve halk eğitime büyük önem vermenin ayrı ayrı ele alınmasının ötesine geçilmesinin ve ICAC örneğinde bunların tam bir eşgüdüm içinde ele alınmasının yattığını görüyoruz. Bu bağlamda, Türkiye için çeşitli zamanlarda bazı yasalarda yapılan münferit çalışmaların yerine; işi sadece yolsuzlukla mücadele olan bu doğrultuda ülkedeki tüm kesimlerle (milli eğitim, üniversiteler, iş dünyası, kamu kesimi ve siyasiler ile) işbirliği içine giren, politika üreten, bunu kamuoyunda gündem yapan bir birime ihtiyaç vardır. Hatta gündem yapmaktan öteye geçecek bunu faaliyete dökcek bir stratejiyi takip edecek olan bir birime olan ihtiyacın hissedilebilmesi halinde Türkiye’de yolsuzlukla mücadele konusunda alınabilecek en önemli karar alınmış olacaktır. Ayrıca tarafı olduğumuz

³⁵⁵ ATO, 2001, a.g.k., s. 65.

uluslararası sözleşmeler de ülke çapında yolsuzlukla mücadele stratejisini koordine edecek bir yapılanmaya gidilmesini öngörmektedir.

İşe yolsuzla mücadele ile yolsuzlukla mücadelenin aynı olmadığını anlamakla başlamakta büyük fayda vardır. Türkiye’de şu ana kadar yapılmaya çalışılan girişimlerde ‘yolsuzla’ mücadele amacına yönelik olarak adımlar atılmaya çalışılmıştır (ceza yasaları, uluslararası sözleşmeler).³⁵⁶ Ancak yolsuzlukla mücadelede Türkiye deneyiminde yasama, yürütme ve yargı bağlamında çeşitli aksaklıkların olduğu sonucuna varılmakta, özellikle yolsuzlukların önlenmesi ve halkın bilinçlenmesi konusunda bariz bir eksikliğin olduğunu kabul etmek durumundayız. Böyle yapmayıp sorunun temelini görmezden gelirsek, çıkartacağımız yasalar, ceza adalet sistemi içinde kuracağımız yeni birimler çözümü daha karmaşık hale sokmaktan öteye gidemeyecektir. En önemlisi, Türk kamuoyunun daha fazla oyalanmasına ve yolsuzluklar karşısında daha da fazla bedel ödemesine neden olacaktır.

Türkiye örnek olayında ICAC benzeri bir yapılanmaya olan ihtiyaç; daha ziyade yolsuzluk önleme ve halkla ilişkiler politikalarında kendini hissettirmektedir. Hong Kong-ICAC’taki gibi yolsuzlukla mücadelede halkı taraftar olarak kazanmaya yönelik politikalar üretecek, sivil toplum örgütleri ve vatandaşlar ile sürekli irtibat halinde olacak ICAC Halkla İlişkiler Bölümü’ne benzer bir yapılanmaya gidilmelidir.

Tablo 9: Türkiye ve Hong Kong Karşılaştırmalı CPI Ortalamaları

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Türkiye	3,4	3,6	3,8	3,9	3,2	3,1	3,2	3,5	3,8	4,1
Hong Kong	7,8	7,7	7,7	7,9	8,2	8	8	8,3	8,3	8,3
Dünya Ortalaması	4,88	4,6	4,75	4,76	4,55	4,22	4,08	4,08	4,11	4

³⁵⁶ KASIM 2009 da tamamlanacak olan “ ETİK PROJE” hariç.

5.3 YOLSUZLUKLA MÜCADELE'DE BAĞIMSIZ KURUMLAR MODELİ TÜRKİYE UYGULAMASINDA MUHTEMEL SORULAR VE SORUNLAR

Bu tez çalışması ile Türkiye'ye yolsuzlukla mücadele konusunda bir takım önerilerde bulunulmuştur. Bu önerilerin yanında okuyucunun aklına gelmesi muhtemel soruların cevaplandırılması da bu tezin amacına hizmet edecektir.

5.3.1 Niçin Hong Kong-ICAC Örneği?

Çalışmada, Türkiye'ye bir model olarak Hong Kong-ICAC örneği sunulmuştur. Bunun sebebi ise 'Yönetişim ve Güvenilirliğin Sütunları' olarak adlandırılan ve tüm dünyada genel geçer kabul görmüş olan bir yolsuzlukla mücadele stratejisinin işlerlik kazanabilmesi için kamuoyu desteğinin, tam anlamıyla temin edilmesi gerekmesidir. ICAC Modelinin özellikle 'Yolsuzluk Önleme ve Halk Eğitimi' çalışmalarına dikkat çekilmeye çalışılmıştır.

Dördüncü bölümde belirtildiği üzere Türk kamuoyu yolsuzlukla mücadelede devletin başat bir rol almasını arzu etmektedir. Yolsuzlukla mücadelede devletten somut bir adım atması beklenmektedir. Bu beklentilere karşılık, vatandaşların sorunun aslında kendilerinde olduğunun farkına varması sağlanmalıdır. ICAC, halkın yolsuzlukla mücadelede ortak olarak kazanılmasında tam anlamıyla başarılı bir model olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle vatandaşların desteğini tam olarak sağlamada yardımcı olabilecek güçlü bir birim, ülke çapında yolsuzlukla mücadelede faydalı olabilir.

5.3.2 Türkiye'de Bu Model'in Uygulanması İçin bir Engel Var mı?

Bu çalışmada, Türkiye'ye bir model önerisi getirilmekle beraber bu modelin Türkiye'de bire bir uygulanması gibi bir durum önerilmemektedir. T.C. Anayasa'sında genel anlamda açık bir engel bulunmamakla birlikte, Türk Kamu yönetimi geleneğini de göz önünde bulundurduğumuz zaman söz konusu Modelin bire bir uygulanamayacağı söylenebilir.

ICAC'ın soruşturma birimi; Hong Kong'un kolluk birimlerinde cereyan eden ve önü alınamayan aşırı yolsuzluklar nedeni ile kurulmuştur. Oysa Türk Emniyet Teşkilatı ve Jandarma Genel Komutanlığının yolsuzluklara bulaştığı, bu nedenle yolsuzluk soruşturmaları yapmak üzere onların yerine başka bir birimin ihdas edilmesi gerektiği gibi bir düşünce ve iddia söz konusu değildir. Ancak bu konuda

getirilen öneri ise söz konusu birimlerin bu konuda daha koordineli bir şekilde çalışmasının temin edilmesi gerekeceği yönündedir. Söz konusu öneriler daha önce bu alanda yapılmış çeşitli çalışmalarda da bulunmaktadır.

Yolsuzlukların idari soruşturmasını yapan denetim birimleri genelde kamu idarelerinin kurmay sınıfını teşkil etmektedir. Bürokrasinin üst kademelerine hâkim olan bu sınıf için yolsuzlukla mücadelede aksayan bazı yönlerinin olduğunu kabul ettirmek ise oldukça güçtür. Diğer bir ifade ile Türkiye’de ICAC benzeri, mevzuatı gözden geçiren, Yolsuzluk Önleme Birimi’ne ihtiyaç bulunmadığı, zaten bu tür görevlerin kendileri tarafından hakkıyla ifa edildiği gibi bir iddia ile karşılaşmak da mümkündür. Bu iddiaların cevapları ise dördüncü bölümde verilmeye çalışılmıştır. Dördüncü bölümde sayılan çeşitli birimlerin asıl vazifeleri yolsuzlukla mücadele etmek değildir. Ancak, söz konusu birimlerin bu konu ile alakalı bir vazife de üstlendiği düşünülmektedir. Bu birimlerin yolsuzlukla mücadelede kendi içlerinde bir iletişim ağına, bir koordinasyona ihtiyaçları olduğu görülmektedir. O nedenle ülke çapında tüm denetim birimlerinin yolsuzluk önleme bağlamında bu gün olduklarından daha uyanık bir hale gelmeleri sağlanmalıdır. Yolsuzlukla Mücadele Kurumu hiçbir şekilde devletin diğer kurumlarına herhangi bir şekilde rakip olmamaktadır. Ancak, kurulması önerilen Yolsuzlukla Mücadele Kurumu yüksek temsil kabiliyetine sahip olacağı, emredici kararlar verebileceği ve icracı bir birim olarak teşkilatlandırılması gerekeceği ve idarenin en üstüne bağlı bulunacağı için çalışmalarında başarılı olması muhtemel gözükmektedir.

Yolsuzlukla mücadele ederken Bağımsız Kurumlar Modelini kullanan çeşitli ülkelerde Yolsuzlukla mücadele kurumlarının başarılı olmasında politik istek ya da isteksizlik belirleyici bir rol oynamaktadır. Dış dünyaya ve kamuoyuna hoş gözükmek için atılan küçük adımlar yetersiz kalmaktadır. Bilindiği gibi büyük çaplı yolsuzluklar özellikle kamu tedariklerinde ve lisanslama gibi alanlarda ortaya çıkmaktadır. Bu tür yolsuzluklar da çeşitli siyasiler ve büyük çaplı iş adamları başrolü oynayabilmektedir. O nedenle aydınlar, dürüst siyasilere halkı bilinçlendirme ve yolsuzlukla mücadele konusunda gerekli adımları attırma konusunda duraksamaya düşmemelidir. Benim partilimin yaptığı, soygun olmaz; başka bir partinin mensubunun yaptığı soygun, yolsuzluk olur şeklinde bir düşüncede

olunmamalıdır. Bu düşünceye sahip partilere verilecek en iyi cevabın ne olduğu konusunda Türk kamuoyunun fikir sahibi olduğunu düşünmekteyiz.

5.3.3 KGEK ICAC Benzeri Bir Kurum Değil midir? KGEK Kendisinden Beklenen Görevi İfa Edemiyor mu?

Türkiye’de yolsuzluk önleme çalışmaları ve halk eğitimi gibi alanlarda bir takım çalışmalar yapılagelmektedir. Bu çalışmalar Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından organize edilmektedir. KGEK, yasası ve ilgili yönetmeliğinden de anlaşılacağı üzere kamu görevlileri arasında etik ilkelerin benimsenmesi ve uygulanması üzerine eğilmektedir. Dördüncü bölümde KGEK tarafından AB desteği ile yürütülen bir ‘Etik Proje’ den bahsedilmişti. Söz konusu proje çerçevesinde; Kamu Görevlileri Etik Kurulu sekreteryasının idari kapasitesinin güçlendirilmesi, hedeflenmektedir.

Bu proje kapsamında;

- Kamu kurum ve kuruluşları tarafından düzenlenecek hizmet içi ve diğer eğitim programlarında kullanılmak üzere bir Eğitim paketi hazırlanması,

- Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve kamu kurum ve kuruluşları tarafından düzenlenecek eğitimlerde yararlanılmak üzere on eğiticinin eğitilmesi,

- Valilik, Kaymakamlık ve Belediyelerin Etik Komisyonu üyelerinin katılımlarıyla onbeş adet Bölgesel Etik Kültürün Geliştirilmesi ve Yolsuzluğun Önlenmesi Semineri düzenlenmesi,

- Vali Yardımcısı ve kaymakamların katılımları ile on adet Bölgesel Etik Kültürün Geliştirilmesi ve Yolsuzluğun Önlenmesi Semineri düzenlenmesi,

- Merkezi idare ile kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının etik komisyonlarının katılımları ile altı adet Etik Kültürün Geliştirilmesi ve Yolsuzluğun Önlenmesi Semineri düzenlenmesi,

- Merkezi idarenin üst düzey görevlilerinin katılımları ile dört adet Etik Kültürün Geliştirilmesi ve Yolsuzluğun Önlenmesi Semineri düzenlenmesi,

- Yolsuzluğun önlenmesi ve Etik konularında on adet akademik araştırma yaptırılması ve araştırma sonuçlarının kamuoyunda tartışılması,

- Kurulumuz görev kapsamı dışında kalan seçilmişler ve yargı mensuplarına yönelik etik kuralların geliştirilmesine katkı sağlanması,
- Etik düzenlemeler ile yolsuzlukla mücadele mevzuatının (ceza ve disiplin mevzuatı, bilgi edinme hakkı kanunu vb.) etkililiğinin incelenmesi,
- Etik Kurulu ve yolsuzlukla mücadele birimleri arasında koordinasyonun geliştirilmesi hedeflenmektedir.

Söz konusu proje henüz tamamlanmadığı için bu konuda kesin bir değerlendirme yapmak mümkün değildir. Ayrıca KGEK'nun 25 Mart 2007 tarihli bir genelge yayımladığından bahsetmiştik. Bu genelgeye göre kamu idarelerine çeşitli tavsiyelerde bulunulmuştur.

- Etik günü ve haftası etkinlikleri çerçevesinde düzenlenecek bir törenle; etik ilkelerin yaygınlaştırılması ve benimsenmesi amacıyla etik davranış konusunda 'örnek uygulamaları olan' kamu görevlilerine ve toplumun çeşitli kesimlerine (öğrenciler, meslek grupları, basın vb.) yönelik olarak 'Etik Kültürüne Katkı Ödülleri' verilmesi, 25 Mayıs haftasında seminer, panel, konferans vb. düzenlenmesi, yönetmelikteki etik kuralların afişler, ilan tahtaları vb. yollarla 'uyulması gerekli etik kuralları' olarak duyurulması, kısa metrajlı filmler hazırlanması,

- TV'de yayınlanabilecek çizgi filmler hazırlanması, etik konulu canlı yayın tartışma programı yapılması,

- TV dizilerinde bu konuya yer verilmesi hususunda toplumsal sorumluluk gereği senaristlerle görüşülmesi,

- Gerçekleştirilecek etkinliklerle MEB, Kültür Turizm Bakanlığı, TRT, RTÜK Diyanet İşleri Başkanlığı ve benzeri kurumlarla işbirliği yapılması,

- Kamu Kurum ve kuruluşları ile valiliklerin ve belediyelerin etik komisyonları tarafından, daha önceki dönemlerde kurum ve kuruluşlarınca gerçekleştirilen etik konusundaki çalışmaların -varsa- derlenmesi ve internet sayfaları aracılığı ile kamuoyu ile paylaşılması,

- Etik komisyonları öncülüğünde Etik Hatıra Ormanı kurulması Etik Kurulu ve Etik Komisyonları işbirliği ile etik ilkelerinin uygulanmasının değerlendirilmesi amacıyla bir anket çalışması yapılması,

- Kurum ve kuruluşlarının etik komisyonlarınca belirlenecek diğer etkinlikler olarak sıralanmıştır.

Kurul tarafından bu çerçevede yayımlanan tavsiye kararlarının biraz muallâkta kaldığı görülmektedir. Söz konusu tavsiyelerin ne kadarına uyulup uyulmadığının denetimi de sağlıklı ve etkili temellere oturtulması gerekmektedir. Bu tavsiye kararlarının önemli bir kısmı ise ancak çok yüksek temsil kabiliyetine sahip etkili ve yetkili bir birim tarafından yürütülecek türdendir. Kısa metrajlı filmlerin çekilmesi, bakanlıklarla çeşitli alanlarda işbirliğine girilmesi, senaristlerle görüşülmesi, TV’de yayınlanabilecek çizgi filmler hazırlanması, etik konulu canlı yayın tartışma programı yapılması gibi öneriler ancak ve ancak oldukça güçlü ve icracı bir birim tarafından yerine getirilecek tarzdadır. Bu gün için ise bu Kurul bu tavsiyeleri sunmakla yetinmektedir.

Kurul şu an için görüldüğü üzere tavsiye niteliğinde kararlar almaktan öteye gidememekte, icraî bir faaliyet içinde bu gün itibari ile bulunamamaktadır. O nedenle bu tez çalışması ile bu kurulun yolsuzlukla mücadele kapasitesinin arttırılmasına olan ihtiyaç bir kez daha vurgulanmak istenmiştir.

SONUÇ

Eskiçağlarda olduğu gibi günümüzde de mücadele edilmesi gereken bir sorun olarak kabul edilen ‘yolsuzluk’ en genel geçer kabul görmüş tanımı ile emanet edilmiş yetkinin, kişisel çıkar amacıyla kullanılmasıdır. Yolsuzluk siyaset biliminden, sosyolojiye, iktisattan ceza bilimine kadar uzanan geniş bir perspektifte incelenmiş; bunun nedenlerine sonuçlarına ve çözümüne dair pek çok çalışma yapılmıştır. Ayrıca yaptırımı hapis veya disiplin cezaları olanından tutun da yaptırımı siyasi olana veya yaptırımı ayıplanma olanına kadar pek çok çeşidi olan yolsuzluk; hali hazırda çözülmesi gereken bir problem olarak tüm dünyanın olduğu gibi Türkiye’nin de önünde durmaktadır. Yolsuzlukla mücadele; başlı başına bir amaç olmayıp, daha etkin, daha müreffeh ve daha adaletli bir yaşam için verilmesi gereken mücadelenin ayrılmaz bir parçasıdır.

Çeşitli ülkelerde yolsuzlukla mücadele hususunda alınan çeşitli önlemlere ve yaşanan ülke deneyimlerine bakıldığında Türkiye için yolsuzlukla mücadelede neler yapılıp yapılmayacağına dair çeşitli dersler çıkartılabilir. İlk olarak yolsuzlukla mücadele amacıyla çıkarılacak yasalara, yapılacak düzenlemelerle alakalı olarak kararlı bir siyasi iradeye ihtiyaç vardır. Yolsuzluk probleminin çözümüne katkıda bulunmak için sorunu çözmeye uğraşmaktan ziyade bunun asıl sebebini anlamak gerekir. Aksi takdirde yapılan çalışmalar vakit israfından başka bir şey değildir. Hiçbir yolsuzluk soruşturması ülkeyi yönetenlerin politik amaçlarına hizmet etmemelidir. Buna göre “yolsuzluk kısır döngüsünün kırılmasının ilk şartı kararlı siyasi iradedir” denilebilir. Kendisi yolsuzlukların kaynağı olan bir birime yeteri kadar ihbar gelmesi mümkün olmadığından yolsuzlukla mücadele eden birimlerin de temiz kalmaları şarttır. Soruşturma sürecinde ise adalet sağlanmalı küçük ve büyük demeden tüm yolsuzlukların üzerine gidilebilmelidir. Aksi takdirde adalet, kurumlara ve devlete olan güven temelinden sarsılacaktır. Diğer bir husus ise yolsuzluklara meyilli olabilecek (gümrük, vergi, lisanslar) alanlardaki riskler belirlenmeli düzenlenmemiş takdir haklarının kullanımının olabildiğince, saydam ve hesap verebilirlik temelleri üzerine oturtulması sağlanmalıdır. Bir ülkede yolsuzlukla mücadele hususunda; başını siyasi irade ve halkın çektiği, tüm kurumlarla işbirliğine önem verilmezse bu zorlu mücadelede başarılı olunamayacağı da anlaşılmalıdır.

Bir Güney Doğu Asya ülkesi olan Hong Kong; bugün için ‘yolsuzlukla mücadelenin başkenti’ olarak tanımlanmaktadır. Bunda, şüphesiz ICAC’ın çok büyük payı vardır. Hong Kong-ICAC ise 1 numaralı yolsuzlukla mücadele kurumu olarak kabul edilmektedir. ‘Suiistimaller Devri’ şeklindeki eski şöhretin yerini bugün için ‘hemen hemen 0 yolsuzluk’a bırakmıştır. Bugün için yolsuzlukla mücadelede evrensel metot olarak kabul edilen önleme, halkla ilişkiler ve cezalandırma stratejilerinin tam bir eşgüdüm içinde çalışması sayesinde elde edilen bu başarı sebebiyledir ki ICAC modeli pek çok ülke de kendisine takipçiler bulmuştur. ICAC’ın söz konusu olan bu başarısının sırrının ise ismini oluşturan harflerde saklı olduğunu görüyoruz. Bunlar: (Independancy), Bağımsızlık, (Commitment), Kararlılık, (Accountability), Hesap Verebilirlik, (Community), Halk şeklindedir

ICAC; özellikle yolsuzluklardan canı yanan insanların ve toplumun çeşitli kesimlerinden insanların siyasetçileri de bu yola sevk etmesi sonucunda ortaya çıkan muazzam iradenin vücut bulduğu bir stratejinin adıdır. Sonuç olarak ICAC, bir kurum veya kuruluştan öte çok geniş çaplı bir yolsuzlukla mücadele stratejisinin ‘eylem’ ayağını oluşturmaktadır.

1996 yılında Cumhurbaşkanlığı DDK yolsuzlukla mücadelede alınması gereken tedbirlere ilişkin bir rapor yayınlamıştır. 2003 yılında Meclis Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu Türkiye’de yolsuzluklarla alakalı pek çok tespitlerde bulunmuştur. Söz konusu Komisyon raporunda; yolsuzlukla mücadelede kararlı bir siyasi iradeye ihtiyaç görüldüğü; bunun yanında da ‘toplumun yolsuzlukla içli dışlı olduğu’ hususu belirtilmektedir. Türkiye’de yolsuzluktan genel olarak şikâyet edilse de yolsuzluğun toplumsal, siyasal ve ekonomik yapının ayrılmaz bir parçası olduğu yönünde yaygın bir kanaat bulunduğu sonucuna varılmaktadır. Ayrıca hükümetin kamuoyunda yaygın halde bulunan rüşvetsiz, aracısız iş yapılamayacağına ilişkin düşünceyi de tadil etmesi gerektiği ve bunun için kamu kurumlarına olan güveni yeniden tesis etmeye çalışması gerektiği yönünde tavsiyelerde bulunmuştur. Aynı zamanda bu doğrultuda kamuoyu desteğini de arkasına almak için gerekli araçları da seferber etmesi gerektiği şeklinde bir tespit de bulunulmuştur. Ayrıca söz konusu raporların ulaştığı sonuçlar ve bulunduğu tavsiyelerin ise ne kadar ciddiye alınıp gerekli düzenlemelerin yapıldığı ise başka bir çalışmanın konusunu oluşturmakla

beraber, gözükten odur ki hala halk katılımının sağlanmasına ilişkin önerilere tam olarak uyulmamaktadır. Bu çalışmada halkın yolsuzlukla mücadelede nasıl taraftar olarak kazanılabileceğine ilişkin somut bir strateji önerisi de getirilmeye çalışılmıştır.

Yaşar'ın, 2005 yılında Türkiye'de yozsuzlukların sebeplerinin ve bu unsurların karmaşık sistemler modeli çerçevesinde açıkladığı bir çalışması da göstermiştir ki yolsuzluk kısır döngüsü kendi kendini beslemektedir. Bu fasit dairenin bir yerde kesilmesi, bir yerde sonlanması gerekir aksi takdirde yolsuzluklar; sistemin tüm unsurlarını (hanehalkı, iş âlemi, atanmışlar ve neticede de bu üçünün iktidara getirdiği politikacıları) içine çeken bir girdap olarak belirir.

Çalışmamızda bahsedilen; gerek dış dünyanın gerek kendi ülkemizde yapılan çeşitli kamuoyu araştırmaları gerekse bu alanda yapılan akademik çalışmalar şunları göstermiştir.

Türkiye'nin problemleri arasında yolsuzluklar, en ön sıralarda yer almaktadır. Türkiye'de yolsuzluk ve rüşvetle mücadelede kamuoyu desteğinin sağlanması, alınması gereken tedbirlerin başında gelmektedir. Çünkü yolsuzluktan şikâyet edilmekle birlikte; yolsuzluğun toplumsal, siyasal ve ekonomik yapının ayrılmaz bir parçası olduğu yolunda yaygın bir kanaat bulunmaktadır. Yolsuzlukla mücadele konusunda halk katılımını da içine alan çok boyutlu bir stratejinin izlenmesi gerekmektedir. Diğer bir ifade ile yolsuzluk salt bir suç olarak görülmemeli, bunun için idari ve siyasi yaptırımların yanı sıra en önemli unsur olarak halkın da bu mücadeleye ortak edilmesi gerekmektedir. Ancak, Türk halkı bu mücadelede devletin öncü rol üstlenmesi gerektiğini düşünmektedir. Bu anlamda yapılması gereken en önemli iş ise; toplumun yolsuzluklara meyletmesine imkân tanıyan ve ahlaki kodlarında bulunan zaafplarının izale edilmesi gerektiği düşüncesinin anlaşılmasının sağlanmasıdır. Aksi takdirde ne kadar iyi yasa çıkartırsanız çıkartın, ne kadar çok denetim yaparsanız yapın temelinde 'Kötü İnsan'ın olduğu iyi yasalar da bir süre sonra yetersiz kalacaktır.

Yolsuzluk-Yoksulluk-Yolsuzluk kısır döngüsünün kırılabilmesi için bu mücadeleye bir taraftan başlamak gerektiği açıktır. İşte bu geniş kapsamlı yolsuzlukla mücadele stratejisinin kim veya kimler tarafından, nasıl, işletildiği veya işletileceği önem arz eder.

Türkiye'nin yolsuzlukla mücadele deneyiminde farkına varılması gereken ve bu konuda hayati derecede önemi haiz olan bir husus vardır. Toplumun tüm kesimlerinin; vatandaşların, iş adamlarının, kamu görevlilerinin ve neticede de seçilmişlerin ahlaki donanımlarını olabildiğince mükemmele yakınsatmak gerekmektedir. Bu amaca hizmet etmek için amirinden memuruna, sanayicisinden çiftçisine, kundaktaki bebekten ömrünün son yıllarını yaşayan ihtiyarlarına kadar uzanan bu geniş kitleyi hedeflemek gerekir.

Söz konusu geniş tabanlı çözümü ortaya koymak için ise böyle bir strateji geliştirmeye olan ihtiyacın; başlıca ülkeyi yönetenlerin, sivil toplum kuruluşlarının, dürüst medyanın ve dürüst vatandaşların nezdinde hâsıl olması gerektiği aşîkârdır. Bu hissedilirse ve bunun gereği somut adımlar atılarak gerçekleştirilirse yolsuzluk-yoksulluk-yolsuzluk kısır döngüsünün kırılması için gereken ilk adım atılmış olacaktır. Çünkü atılacak adımların yapılacak yasal ve idari düzenlemelerin toplumda karşılık bulması ancak ve ancak halkın, ahlaki kodlarındaki 'erdem'in ortaya çıkarılmasıyla mümkün olacaktır. Yapılan tüm çalışmalara rağmen yolsuz işlem ve muamelelere girilmesi halinde de etkili toplumsal ve cezai yaptırımlar uygulanmalıdır.

Bu çalışmada Türkiye'de yolsuzlukla mücadele deneyiminde; yolsuzlukla mücadelede evrensel ilke olarak kabul gören önleme, halk eğitimi (önleyici eğitim ve ahlaki gelişimi) ve cezalandırma unsurlarının eksik kaldığı bazı noktalara dikkat çekilmeye çalışılmıştır. Sayılan unsurlar üçlü bir sacayağı teşkil etmektedir. Bunların bir tanesinin eksikliğinde bu mücadelede başarılı olmak mümkün değildir.

Türkiye deneyiminde; özellikle dünyada yolsuzlukla mücadelede başarıya ulaşmak için oldukça önemli olduğu kabul edilen yolsuzluk önleme faaliyetlerinin (önleyici eğitim ve ahlaki gelişim sağlamaya yönelik olarsak yapılan çalışmaların) yeterli olmadığı şeklinde bir sonuca varılmıştır. Türkiye'de son yıllarda yapılan çalışmalar göstermiştir ki; vatandaşlar yolsuzlukla mücadelede devletin daha etkin bir rol oynaması gerektiğini düşünmektedir. Hâlbuki hortumculuktan pipetçiliğe kadar uzanan geniş bir yelpazedeki bu yolsuzluk sorununun çözümü için en büyük vazife yine kendilerine düşmektedir. Bu bağlamda kamuoyunun yolsuzluklarla alakalı bilinç seviyesinin arttırılması gerekirken, onları (bizleri) aynı zamanda kamu çıkarıyla kendi çıkarları çatıştığında karşılaşılabilecekleri ahlaki ikilemlerde

tercihlerini kamu çıkarından yana kullanabilecek seviyeye getirerek ‘daha iyi bir birey, daha iyi bir yurttaş’ yapma amacını güden bir stratejiye ihtiyaç olduğunu görüyoruz. Bu konuda da toplumun büyük çoğunluğunun hem fikir olduğunu görüyoruz. Ancak söz konusu stratejinin nasıl uygulanacağı ise büyük önem arz etmektedir.

Söz konusu stratejinin müşahhas örneği ise kendi ülkesinde yaptığı çok boyutlu çalışmaları ile toplumda ‘sessiz devrim’ yapan ICAC’tır. Diğer bir ifade ile ICAC’ı başarılı kılan en önemli etken, üçlü sacayağı üzerine oturan politikasıdır. Şüphesiz her ülkenin kendi gerçekleri vardır. Ancak izlenen bu stratejinin (önleme, halk eğitimi ve etkin ceza adalet-sistemi) evrensel bir niteliğe sahip olduğunu ve tüm dünyada genel geçer kabul görmüş bir saygınlığının olduğunu görüyoruz.

Türkiye’nin yolsuzluk gibi önemli bir sorunu ile mücadelede; ‘Sorunun teoride değil pratikte’ olduğunu düşünen Türk politika yapıcılarına, akademisyenlerine ve toplumun tüm kesimlerine bu çalışmada bahsedilen Hong Kong-ICAC Modeli önerisi ile bir çözüm önerisi getirilmeye çalışılmıştır.

Çalışmada; dünyanın göreceli olarak en yozlaşmış toplumları arasından sıyrılabilmenin ve görece çok daha fazla temiz bir toplum haline gelebilmenin mümkün olduğu gösterilmektedir. Bunu yaparken de kararlı bir siyasi irade, etkili bir yasal düzenleme ve bunların en büyük destekçisi olarak beliren, ancak geniş bir halk eğitimi çalışması sayesinde taraftar olarak kazanılabilen vatandaşlar gerekir. Hong Kong-ICAC örneği, yolsuzluk kısır döngüsünün aslında bir kader olmadığını göstermektedir. Kaldı ki Anadolu’nun kültürel ve ahlaki temelleri yolsuzlukla mücadelede çok daha yetkindir. Bu konuda da halkın desteğinin sağlanmasını istemekten bir adım öteye geçmek gerekir. Bu doğrultuda ortaya konacak iradenin önüne somut bir örnek koymak şüphesiz karar alıcılar üzerinde olumlu etki yaratacaktır.

Türkiye’nin kendi özel şartlarını da göz önünde bulundurarak şu sonuca varabiliriz. Yolsuzlukla mücadele etme amacıyla siyasi etkilerden uzak, mali ve personel açısından özerkliği haiz, tüm devlet kurumları ile işbirliği içine girebilecek, onlara uyulması zorunlu emirler verebilecek ve yüksek temsil gücüne sahip icracı bir birime ihtiyaç vardır. Bu birimin özellikle adli ve idari kolluk kuvvetleri ile sıkı bir iş birliği içinde olması gerektiği ise aşıkardır. Kamu idareleri, kamuoyunun tüm

unsurları ve medyayla tam bir işbirliği içine girebilen böyle bir birimin varlığının Türkiye’de yolsuzluk probleminden kurtulabilmek için önemli ve kayda değer bir fırsat yaratacağı düşünülmektedir. Son zamanlarda bu doğrultuda bir takım çalışmalara girişilmiş olsa da, henüz neticelenmemiş bu projenin gerekliliğini tekrar ön plana çıkaran bu tez çalışmasının, bir yönüyle söz konusu projenin devamı sırasında da göz önünde bulundurulması mümkün olan çeşitli somut önerilerini de içerdiği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Ackerman, Susan-Rose, (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, New York: Cambridge University Press.
- Adaman, Fikret; Çarkoğlu, Ali ve Şenatalar, Burhan, (2001), *Hane Halkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler*, İstanbul: TESEV Yayınları, http://www.tesev.org.tr/UD_OBJS/PDF/IYIYNTSM/hane_halkigozunden_yolsuzluk.zip (Erişim Tarihi: 28.05.2008).
- Adaman, Fikret; Çarkoğlu, Ali ve Şenatalar, Burhan, (2003), *İş Dünyası Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler*, TESEV Yayınları, http://www.tesev.org.tr/dosyalar/yolsuzluk_isdunyasi.pdf (Erişim Tarihi: 30.05.2008).
- Akarsu, Rıdvan, (2007), “Türk İdari Yapısında Koordinasyon Eksikliği”, http://www.stratejikboyut.com/article_detail.php?id=47 (Erişim Tarihi: 30.05.2008).
- Akbulut, Erol, (2003), “Sayıştay Denetimi ve Yolsuzlukla Mücadeledeki İşlevi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 50-51, ss:3-15, www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/dergi3.asp?id=367 (Erişim Tarihi: 30.05.2008).
- Aktan, Coşkun Can, (1999), *Kirli Devletten Temiz Devlete*, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Ali, Muhammed, (2000), “Eradicating Corruption- The Singapore Experience” *Presentation Paper for The Seminar on International Experiences on Good Governance and Fighting Corruption, 17 February 2000*, Bangkok: Corrupt Practices Investigation Bureau, www.info.tdri.or.th/reports/unpublished/os_paper/ali.pdf (Erişim Tarihi: 30.05.2008).
- Altun, Şafak, (2004), *Rüşvet’ten Özelleştirme’ye Yolsuzluğun Yüz yıllık Tarihi*, İstanbul: Agora Kitaplığı.

- Ankara Ticaret Odası (ATO), (2001), *Yolsuzluk Kıskaçında Türkiye*, Ankara: ATO, <http://www.yolsuzluklamucadele.org/ATOyolsuzluk.zip> (Erişim Tarihi: 24.05.2008).
- Arap, İbrahim ve Yılmaz, Levent, (2006), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının "Yeni" Kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu”, *Amme İdaresi Dergisi*, 39, 2, ss: 1-4, <http://www.deu.edu.tr/userweb/levent.yilmaz/dosyalar/etikkurul.pdf> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).
- Aydın, Süleyman ve Yılmaz, Yakup, (2007), *Yolsuzluk ve Mali Suçlar*, Ankara: Adalet Yayınevi.
- Bağdigen, Muhlis ve Dökmen, Gökhan, (2006), “Yolsuzluklarla Kamu Harcamaları Arasındaki İlişkinin Ampirik bir Analizi: Türkiye Örneği”, *ZKÜ. Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 4, ss: 23-38, <http://iibf.karaelmas.edu.tr/sbd/makaleler/1303-9245/200602004023038.pdf> (Erişim Tarihi: 25.05.2008).
- Ballı, Kamuran, (2004), “ Yolsuzlukla Mücadeleyle Görevli Bağımsız(Özerk) Kamu Kuruluşları ve Hong Kong ICAC Örneği”, *Amme İdaresi Dergisi*, 37/2 Haziran, ss: 51-74.
- Bardhan, Pranab, (1997), “Corruption and Development: A Review of Issues”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, No. 3, ss. 1320-1346, <http://www.jstor.org/stable/2729979> (Erişim Tarihi: 24.05.2008).
- Bayar, Güzin, (2007), “Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri Ekonometrik Bir İnceleme”, *Tartışma Metni 2007/3*, Ankara: Türkiye Ekonomi Kurumu, www.tek.org.tr/dosyalar/BAYAR-YOLSUZLUK.pdf (Erişim Tarihi: 28.05.2008).
- Bayron, Heda, (2006), “Anti-Corruption Drive Secret of Hong Kong's Prosperity”, <http://www.voanews.com/english/archive/2006-07/2006-07-25-voa53.cfm> (Erişim Tarihi: 28.05.2008).
- Berkman, Ümit, (1983), *Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet*, Ankara: TODAİE.

- Bozkurt, Ömer ve Ergun, Turgay, (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara:TODAİE.
- Caiden, Gerald E, (1988), “Toward a General Theory of Official Corruption”, *Asian Journal of Public Administration*, Vol 10, No.1, ss: 48-70, <http://sunzi1.lib.hku.hk/hkjo/view/50/5000279.pdf> (Erişim Tarihi: 24.05.2008).
- Chui, Catherine, (2006), “Tackling Corruption: School Education and Public Awareness”, www1.oecd.org/daf/ASIAcom/pdf/Chui_paper.pdf (Erişim Tarihi: 29.05.2008).
- Corruption Research Center, (2000), *Independent anti corruption agencies: Basic Trends and Implementation in International Practice*, Budapest: Constitutional & Legal Policy Institute.
- Corta, Angela, (1998), *Minimising corruption: Some Lessons From the Literature*, Sydney: ICAC, http://www.ICAC.nsw.gov.au/pub/public/pub2_10r.pdf (Erişim Tarihi: 25.05.2008).
- Chan, Thomas (2000), “Corruption Prevention- the Hong Kong Experience”, *113Th International Training Course Visiting Experts’Paper, Resource Material Series No. 56*, Tokyo: UNAFEI, ss: 365-377, http://www.unafei.or.jp/english/pdf/PDF_rms/no56/56-26.pdf (Erişim Tarihi: 28.05.2008).
- Chuang, Andrew and SBS JP, Siu-Leung, (2004), “ICAC, Hong Kong Is the Independent Commission Against Corruption (ICAC) really doing its job ?”, <http://www.icac.org.hk/news/issue20eng/button6.htm> (Erişim Tarihi: 28.05.2008).
- Cooper, Deirdre and Mills, Alexandra, (2006), “Learning from Experience: The NSW ICAC projec to review investigations to support knowledge-based prevention policy”, *European Anti-Corruption Agencies: Protecting The Community’s Financial Interests in a Knowledge Based, Innovative and Integrated Manner,17-19 May 2006*, Lisbon: ISCTE, http://aca2006.cies.iscte.pt/anti_corruption/pdf/deirdre_cooper_and_alexandra_mills.pdf (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

CPBI Web Sayfası, (2008),

<http://www.cpib.gov.sg/http://app.cpib.gov.sg/newcpib/user/default.aspx?pgID=125> (Erişim Tarihi: 25.05.2008).

Çavuş, Abdullah, (2008), “Yolsuzlukla Mücadele için Toplumsal ve Siyasal Destek Çağrısı”, <http://www.yolsuzluklamucadele.org/y/baskan.asp> (Erişim Tarihi: 29.05.2008).

Çelen, Mustafa, (2007), *Yolsuzluk Ekonomisi: Kamusal Bir Kötülük Olarak Yolsuzluğun Ekonomik Analizi*, İstanbul: İSMMM.

Çelebi, Kemal, (2004), “Kel Başa Şimşir Tarak (Böyle İşe Böyle Çözüm)”, <http://www.cagincpolisi.com.tr/26/25-26.htm> (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

Çelik, Hüseyin, (2000), “Bizim Diyarımızda Rüşvetin Serencamı”, http://www.huseyincelik.net/makaleler_18.html (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

Çulpan, Refik, (1980), “Bürokratik Sistemin Yozlaşması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C: 13, Haziran, ss: 31-45.

Daniel Kaufman, (1999), “Anti corruption Strategies: Strating Afresh? Unconventional Lessons from Comperative Analysis”, Rick Staphenurst and Sahr J. Kpundeh (eds), *Curbing Corruption: Toward s Model for Building National Integrity*, Washington D.C.: EDI Development Studies, ss.35-50.

De Speville, Bertrand, (1998), “The Corruption Battle in Hong Kong”, *21st Century Trust and Transparency International “Corruption and Its Victims”*, 10–18 July 1998, Cambridge: Queen’s College, www.21stcenturytrust.org/hongkong.doc (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

De Speville, Bertrand, (1999), “The experience of Hong Kong, China in Combating Corruption”, Rick Staphenurst and Sahr J. Kpundeh (eds), *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*, Washington. D.C: EDI Development Studies, The World Bank, ss:51-58.

- Doğanoğlu, Ali Ekber, (1998), “Türkiye’de Denetim: Hem Var, Hem Yok...”, *Ekonomi Muhabirleri Derneği*, Sayı: 9, www.emd.org.tr/ekonom/sayi9.pdf (Erişim Tarihi: 30.05.2008).
- Doğanoğlu, Fatih ve Kutlar, Aziz, (2001), “Türkiye’de 1980 Sonrası Yolsuzluklar, Kamu Yatırımları ve Büyüme Üzerine Bir Ekonometrik Çalışma”, 5. *Ulusal Ekonometri ve İstatistik Sempozyumu, 19–22 Eylül 2001*, Adana: Çukurova Üniversitesi, <http://idari.cu.edu.tr/sempozyum/bil5.htm> (Erişim Tarihi: 28.05.2008).
- Emil, Ferhat, (2004), “Tasarıda değişiklik şart”, *Radikal Gazetesi*, 13.02.2004, <http://www.bmdr.org.tr/makale1.htm> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).
- Eryılmaz, Bilal, (2007), “Yolsuzluklarla Mücadelede Etik Projesi Açılış Konuşması”, <http://www.basbakanlik.gov.tr/etik/duyuru/baskankonusma.htm> (Erişim Tarihi: 29.05.2008).
- Fee-Man, Julie Mu, (2000), “Hong Kong, China’s Anticorruption Strategy”, OECD (ed), *Combating Corruption in Asian and Pacific Economies*, Manila: ADB/OECD, ss: 227–232, http://www.adb.org/Documents/Conference/Combating_Corruption/chap_03.pdf (Erişim Tarihi: 25.05.2008).
- Findlay, Mark and Stewart, Andrew, (1992), “Implementing Corruption Prevention Strategies through Codes of Conduct”, Robert Williams and Alan Doig (eds), *Controlling Corruption*, Cheltenham, UK: An Elgar Reference Collection.
- Greco, (2006), *Greco Evaluation Report 2005*, Strasbourg: GRECO, [www.coe.int/t/Dg1/Greco/evaluations/round2/GrecoEval1-\(2005\)3_Turkey_EN.pdf](http://www.coe.int/t/Dg1/Greco/evaluations/round2/GrecoEval1-(2005)3_Turkey_EN.pdf) (Erişim Tarihi: 30.05.2008).
- Gupta Sanjeev; Davoodi, Hamid R and Alonso- Terme, Rosa, (2002), “Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?”, *Economics of Governace*, 3, ss: 23-45, <http://www.springerlink.com/content/uuted6bntl5xykrc/fulltext.pdf> (Erişim Tarihi: 24.05.2008).

- Haberdaim.com, (2008), “Botaş Yöneticilere Kadın Temin Edildi”,
<http://www.haberdaim.com/index.php?type=news&cat=1&date=20080207&search=&page=6> (Erişim Tarihi: 22.05.2008).
- Haberx.com, (2008), “Erdil, hapse giren ikinci paşa oldu”,
<http://www.haberx.com/n/1031125/erdil-hapse-giren-ikinci-pasa.htm>
(Erişim Tarihi: 30.05.2008).
- Heather, Marquette, (2007), “Civic Education for Combating Corruption: Lessons From Hong Kong and US for Donor Funded Programmes in Poor Countries”,
Public Admin. Dev. 27, ss: 239-249, www.interscience.wiley.com/DOI:10.1002/pad.461 (Erişim Tarihi: 30.05.2008).
- Heidenheimer, Arnold J, (1978), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, New Jersey: Transaction Books.
- Hellman, Joel S; Jones, Geraint; Kaufmann, Daniel and Schankerman, Mark, (2000),
Measuring Governance, Corruption, and State Capture How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies,
Washington D.C.: The World Bank, <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/114193/Measuring%20Governance,%20Corruption%20and%20State%20Capture%20-%202000.pdf> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).
- Hellman, Joel S; Jones, Geraint and Kaufmann, Daniel, (2000), “Seize the State, Seize the Day: An Empirical Analysis of State Capture and Corruption in Transition Economies”, *ABCDE 2000 Conference, 18–20 April 2000*,
Washington D.C: World Bank, <http://www.cepr.org/meets/wkcn/7/745/papers/Hellman.pdf> (Erişim Tarihi: 24.05.2008).
- “Hong Kong Remains World's Freest Economy for 13th Consecutive Year”,
<http://www.hketousa.gov.hk/usa/press/2007/jan07/011607.htm>
(Erişim Tarihi: 28.05.2008).
- “Hong Kong 2006”, www.yearbook.gov.hk/2006/PDF/en/E08.pdf
(Erişim Tarihi: 28.05.2008).

“Hong Kong Ülke Raporu”, (2007), www.immib.org.tr/duyurular/rapor_HONG_%20KONG_uLKE_RAPORU.doc (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

HO Tercüman, (2006), *Halka ve Olaylara Tercüman*, 03.05.2006.

Hui, Erika, (2006), “Fighting Corruption through Building a Probity Culture-The Hong Kong Experience”, *4th Postgraduate Certificate Course in Corruption Studies*, 06.11.2006, Hong Kong: ICAC, <http://sc.icac.org.hk/gb/www.icac.org.hk/hkedc/eng/speech.asp?contentID=108> (Erişim Tarihi: 24.05.2008).

Hürriyet, (2005), “Türkiye’de ‘kitabına uygun’ yolsuzluk var.”, *Hürriyet Gazetesi*, 07.08.2005, <http://webarsiv.hurriyet.com.tr/2005/07/08/669271.asp> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

Hürriyet, (2007), “Rüşvet Verme Derbiye Götür”, *Hürriyet Gazetesi*, 2 Nisan 2007.

ICAC, (2005), *Partnering for Probity*, Hong Kong: ICAC, www.icac.org.hk/icac/book/ann.pdf (Erişim Tarihi: 29.05.2008).

ICAC, (2008), “Faaliyet Raporu 2007”, www.budget.gov.hk/2008/eng/pdf/head072.pdf (Erişim Tarihi: 25.05.2008).

ICAC, (2007), “Faaliyet Raporu 2006”, www.budget.gov.hk/2007/eng/pdf/head072.pdf (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

ICAC Web Sayfası, (2008), <http://www.icac.org.hk/en/home/index.html> (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

Jerrold, Cripps, (2005), “Speech to Transparency International Australia ICAC”, *Trends and Challenges*, 3 November 2005, Sydney: Transparency International, www.transparency.org.au/documents/2005_AGM_speech_Jerrold_Cripps.pdf (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

John R. Heilbrunn, (2004), *Anti-Corruption Commissions Panacea or Real Medicine to Fight Corruption? Hong Kong’s ICAC: The Universal Model*, Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development, The World

Bank Institute, siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37234Heilbrunn.pdf (Erişim Tarihi: 24.05.2008).

Kamanga, Fenwick D, (2005), *Is the ICAC Hong Kong model for fighting corruption transferable? A case study of the Malawi Anti-Corruption Bureau*, Birmingham: University of Birmingham, www.idd.bham.ac.uk/research/dissertations/04-05/kamanga.pdf (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

“Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik”, <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/23127.html> (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

Kanadoğlu, Sabih, (2003), “Türkiye Cumhuriyeti Başsavcılığı Kurulmalıdır”, *Cumhuriyet Gazetesi*, 14.04.2003.

Kim, Av Taek, (2006), “Comperative Study of Anti-Corruption Systems, Efforts and Strategies in Asian Countries With Focus on Hong Kong, Singapore, Malaysia, And Kore”, South Korea: The Academy of Korean Studies, <http://egovernance.wordpress.com/2006/11/18/comparative-study-of-anti-corruption-systems-efforts-and-strategies-in-asian-countries-with-focus-on-hong-kong-singapore-malaysia-and-korea> (Erişim Tarihi: 29.05.2008).

Klaus-Henning Buse, (2007), (ev: Seher zer), “Yolsuzlukla Mücadelede Sayıştayların Rolü”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 66-67, ss:47-51, www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/dergi3.asp?id=528 (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

Klitgaard, Robert, (1991), *Controlling Corruption*, Berkeley: University of California Press.

Klitgaard, Robert, (1988), “Strategies Against Corruptio”, *Foro Iberoamericano sobre el Combate a la Corrupcin*,. 15-16 Jun 1998, Santa Cruz de la Sierra: Agencia Espaola de Cooperacin Internacional, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/CLAD0035403.pdf> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

- Köse, Hacı Ömer, (2000), *Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim* Ankara: Sayıştay Yayınları.
- Leak, Tan Ah, (1999), “The Experience of Singapore in Combating Corruption”, Rick Stapenhurst and Sahr J. Kpundeh (eds), *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*, Washington D.C.: EDI, The World Bank, ss: 59-66.
- Man–Wai, Tony Kwok, (2006), “Formulating An Effective Anti Corruption Strategy-The Experience of Hong Kong-ICAC”, *Seventh Course on Corruption Control In Criminal Justice Visiting Experts Control In Criminal Justice*, Hong Kong:UNAFEI, ss: 196-201, www.unafei.or.jp/english/pdf/PDF_rms/no69/16_P196-201.pdf (Erişim Tarihi: 28.05.2008).
- Mauro, Paolo, (1995), “Corruption and Growth”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, ss: 681-712, <http://www.jstor.org/stable/2946696> (Erişim Tarihi: 25.05.2008).
- Mauro, Paolo, (1998), Paolo Mauro, “Corruption and the Composition of Government Expenditure”, George T. Abed, Sanjeev Gupta (eds), *Governance, Corruption & Economic Performance*, Washington D.C: IMF, ss: 263-279.
- Meagher, Patrick, (2002), “Anti-Corruption Agencies: A Review of Experience”, <http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/anticorrupt/Meagherpaper.doc> (Erişim Tarihi: 24.05.2008)
- Memurlar.net, (2008), “Kamu Görevlileri Etik Kurulu pasif kalıyor”, *Zaman Gazetesi*, 24.01.2008, <http://www.memurlar.net/haber/99906/> (Erişim Tarihi: 25.05.2008).
- Metin, Alper, (2004), “Sunum”, *Yolsuzluk, Dolandırıcılık, Karaparanın Aklanması, Organize Suç, Yasadışı Göç ve Schengen Uygulamaları*, 30–31 Mart 2004, Ankara: Adalet Bakanlığı, www.abgm.adalet.gov.tr/alpermetin.pdf (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

Mumcu, Ahmet (1985), *Osmanlı Devletinde Rüşvet*, İstanbul: İnkılap Kitabevi.

“Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü”, <http://www.hukuki.net/kanun/859750.25.text.asp> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

Nas, Tevfik; Albert C., Price and Charles T. Weeber, (1986), “A Policy-Oriented Theory of Corruption”, *American Political Science Review*, No.80, ss:107-119, <http://www.jstor.org/stable/1957086> (Erişim Tarihi: 24.05.2008).

NSW-ICAC, “Yolsuzluğun ICAC’a Bildirimi”, www.icac.nsw.gov.au/files/pdf/Reporting_to_ICAC_TUR.pdf (Erişim Tarihi: 28.05.2005).

NTV-MSNBC, (2008), “KİK Başkanı Gül: Yolsuzlukla mücadele misyonum yok.”, NTV-MSNBC 16.05.2008, http://www.etikturkiye.com/haber_detay.asp?haber_id=192 (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

OECD, (1996), *Kamu Hizmetinde Etik: Güncel Konular ve Uygulama (Çeviri)*, Ankara: TÜSİAD, [http://www.tusiad.org/tusiad/cms.nsf/LHome/DA119A46DAF95E63C225733E004195DD/\\$FILE/kamu.pdf](http://www.tusiad.org/tusiad/cms.nsf/LHome/DA119A46DAF95E63C225733E004195DD/$FILE/kamu.pdf) (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

Öner, Sera, (2005), “Yolsuzluk Olgusuna Siyaset Bilimi Çerçevesinden Bir Bakış”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 57, ss: 39–54.

Özsemerci, Kemal, (2003), *Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri*, Ankara: Sayıştay Yayınları.

Özsemerci, Kemal, (2005), “Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Yozlaşmanın Kültürel Altyapısı”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 58, ss:3-20.

Öztürk, M Ali, (2007), <http://www.haberdem.com/author/MAli-OZTURK/30/ONCE-AHLK-BOZULDU.html> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

Pek, Ahmet, (2008) “Yolsuzlukla Mücadelede Neredeyiz ?”, <http://www.kom.gov.tr/Tr/KonuDetay.asp?BKey=64&KKey=159> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

Peter, N. Grabosky, (1990), “Citizen Co-Production and Corruption Control”, *Corruption and Reform*, Volume: 5, ss:125-151, Robert Williams and Alan

Doig (eds), *Controlling Corruption*, Cheltenham, UK: An Elgar Reference Collection.

Pope, Jeremy, (1999), “Elements of a Successful Anticorruption Strategy”, Rick Stapenhurst and Sahr J. Kpundeh (eds), *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*, Washington D.C: The World Bank.

Pope, Jeremy, (2000), *Confronting Corruption: The Elements of National Integrity System*, Berlin: TI Source Book, <http://www.transparency.org/publications/sourcebook> (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

Sabah, (2007), “Komutan Albay Yaverini Sürdü”, *Sabah Gazetesi*, 15 Mart 2007.

Sai-chiu, Ryan Wong, (2002), “The Roles and Limitation of ICACs in Carrying Out Anti-Corruption Policies”, *First Independent Commission Against Corruption Forum, November 15, 2002*, Seoul: ICAC Forum, http://www.kicac.go.kr/english/download/ACA1_ICAC_Hong_Kong.doc (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

Schoenberger, Karl, (1996), “Hong Kong’s Secret Weapon the graft Busters at the Icac Have Made the Colony of the World’s Great Business Cities: Can They stil Thrive Under China”, November 25, 1996, http://money.cnn.com/magazines/fortune/fortune_archive/1996/11/25/218710_index.htm (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

Scott, Tony; Carstairs, Alastair and Roots, Doug, (1988), “Corruption Prevention: The Hong Kong Approach”, *The Asian Journal of Public Administration*, Volume 10, Number 1 June, ss:110-120, sunzi1.lib.hku.hk/hkjo/view/50/5000285.pdf (Erişim Tarihi: 25.05.2008).

Skidmore, Max J., (1996), “Promise and Peril in Combating Corruption : Hong Kong’s Icac”, *ANNALS, Appss*, 547, September, Robert Williams and Alan Doig (eds), *Controlling Corruption*, Cheltenham, UK: An Elgar Reference Collection, ss: 118-130.

Smarzynska, Beata K and Wei, Shang-Jin, (2000), *Corruption and Composition of Foreign Direct Investment: Firm Level Evidence*, Massachusetts: National

Bureau of Economic Research, <http://www.nber.org/papers/w7969.pdf>
(Erişim Tarihi: 30.05.2008).

Stapenhurt, Frederick and Langset, Peter, (1997), *The Role of the Public Administration in Fighting Corruption*, Economic Development Institute, Washington D.C: The World Bank.

Su, Jing, (2007), “Corruption by Design: A comparative strategy of Singapur Hong Kong and Main Land China”, www.crawford.anu.edu.au/degrees/pogo/discussion_papers/PDP07-01.pdf (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

Tanzi, Vito, (1998), “Corruption, Around the Word: Causes, Consequences, Scope, and Cures”, *IMF Staf Papers*, Vol. 45, No. 4, ss: 559-594,
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/staffp/1998/12-98/pdf/tanzi.pdf>
(Erişim Tarihi: 30.05.2008).

Tarhan, Bülent, (2005), “Yolsuzlukla Mücadele Alanında Türkiye Deneyimi ve Kurumsal Yapı Arayışları”, *Yolsuzlukla Mücadele Konferansı, 7 Temmuz 2005*, Ankara: TEPAV, www.tepav.org.tr/eng/admin/dosyabul/upload/2_TOBBYolsuzluk.pdf (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

TBMM, (2003), *Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırma Komisyonu Raporu*, Ankara: TBMM.

TEPAV, (2006), *Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri*, Ankara: Matsa Basımevi, <http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/yolsuzluk1.pdf> (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

Tong, Timothy HM, (2007), “Building a Public Sector Integrity System for Effective Governance: the Hong Kong Experience”, *Australian Public Sector Anti-Corruption Conference, Oct 23–26, 2007*, Sydney, Australia: APSAC, www.apsacc.com.au/papers07/day2_25oct07/OpeningPlenary/HongKongExperience_TimTongHin-ming.pdf (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

TI, (2006), *National Integrity Systems Transparency International Integrity Study Report: Hong Kong*, Berlin: TI, www.transparency.org/content/download/16359/218977/file/NIS_HongKong_2006.pdf (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

Transperancy International: Corruption Perception Index, 1998-2007,
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/1998
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/1999
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2000
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2001
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2002
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2003
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2004
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007
(Erişim Tarihleri: 28. 05.2008).

Transperancy International, (2006), *Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2006*, Berlin: Transperancy International,
http://www.transparency.org/content/download/12169/115654/version/1/file/Global_Corruption_Barometer_2006_Report.pdf (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

Transperancy International, (2007), *Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2007*, Berlin: Transperancy International,
http://www.transparency.org/content/download/27256/410704/file/GCB_2007_report_en_02-12-2007.pdf (Erişim Tarihi: 25.05.2008).

Tosun, M. Umur, (2003), “Yolsuzluğun Nedenleri Üzerine Ampirik Bir Çalışma”,
Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi, 5, ss:125-146, www.akdeniz.edu.tr/iibf/dergi/Sayi05/14Tosun.pdf (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

Türkiye Gazetesi, (2004), “Hedef Yolsuzluk”, *Türkiye Gazetesi*, 24.10.2004.

- TÜSİAD, (2002), *Kamu Reformu Araştırması*, İstanbul: TÜSİAD,
[http://www.tusiad.org/tusiad_cms.nsf/LHome/420BB2B47582356AC225733E003ECA1D/\\$FILE/kamureformu.pdf](http://www.tusiad.org/tusiad_cms.nsf/LHome/420BB2B47582356AC225733E003ECA1D/$FILE/kamureformu.pdf) (Erişim Tarihi: 30.05 2008).
- Uluslararası Saydamlık Örgütü, (2008), http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq#faqcorr2 (Erişim Tarihi: 28.05.2008).
- Ülsever, Cüneyt, (2006), “Dünyadaki en güçlü muhalefet: Yolsuzluk”, *Hürriyet Gazetesi*, 31 Ocak 2006, <http://hurarsiv.hurriyet.com.tr/goster/haber.aspx?id=3866177&yazarid=3> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).
- Quah, John S.T,(1989), “Singapore’s Experience in Curbing Corruption”, Arnold J. Heidenheimer; Michael Johnston and Victor T. Le Vine (eds), *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick: Transaction Publishers, ss: 841-853.
- Quah, Jon S.T., (1999), “Comparing Anti-corruption Measures in Asian Countries: Lessons to be Learnt”, *Asian Review of Public Administration*, Vol. XI, No. 2, July-December, ss:71-90, unpan1.un.org/intradoc/groups/public/document/s/EROPA/ARPA-JulDec1999-Quah.pdf (Erişim Tarihi: 24.05.2008).
- Vinay, Bhargava, (2006), “Curing the Cancer of Corruption”,
www.siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/Ch18.pdf
(Erişim Tarihi: 25.05.2008).
- Wong, Andrew H Y, (2003), “Anti-Corruption Strategy of the Hong Kong Special Administrative Region of the People’s Republic of China”, *4th Regional Anti-Corruption Conference in Kuala Lumpur, 3-5 December 2003*, Malaysia: UNPAN, unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN019145.pdf (Erişim Tarihi: 24.05.2008).
- Wong, Raymond H C, (2004), “A Quiet Revolution in Effecting Social Changes: The Hong Kong Experience”, *Enhancement of Operational Cooperation in Combating Corruption in the European Union, 24 November 2004*, Vienna: ICAC, unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN019125.pdf (Erişim Tarihi: 28.05.2008).

“What is the ICAC?”, <http://www.icac.nsw.gov.au/index.cfm?objectid=D6F452F7-966A-4483-856CECB41203A0C7> (Erişim Tarihi: 27.05.2008).

Yaşar, M. Murat, (2002), “Yolsuzlukla M¼cadelede Hong Kong ve Singapur rneği”, S¼leyman Aydın (der.), *Yolsuzluk: Nedenleri, Etkileri, z¼m Yolları*, Ankara: Turhan Kitabevi, ss: 650-671.

Yaşar, M. Murat, (2005), *A Complex Systems Model for Understanding The Causes of Corruption: Case Study-Turkey*, Texas: University of North Texas.

Yeni şafak, (2004), *Yeni şafak*, 25.10.2004.

“Yolsuzluklar ve Teftiş Kurulları”, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?Haberno=248564> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

“Yolsuzluğun nlenmesi için Etik Projesi”,
<http://www.basbakanlik.gov.tr/etik/bilgi.htm> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

Yolsuzlukla M¼cadele Derneği, (2008), “Yolsuzluğun Nedenleri”,
<http://www.yolsuzluklamucadele.org/yolsuzlugunnedenleri.asp>
(Erişim Tarihi: 30.05.2008).

Zaman, (2004), *Zaman Gazetesi*, 16.02.2004.

Zaman, (2008), *Zaman Gazetesi*, 21.01.2008.

“213 sayılı Vergi Usul Kanunu”, www.hukuki.net/kanun/213.14.text.asp
(Erişim Tarihi: 30.05.2008).

“657 sayılı Devlet Memurları Kanunu”,
<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.657&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

“765 sayılı T¼rk Ceza Kanunu”, www.ceza-bb.adalet.gov.tr/mevzuat/765.htm
(Erişim Tarihi: 30.05.2008).

“832 sayılı Sayıştay Kanunu”,

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.832&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

“1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu”, www.mevzuat.meb.gov.tr/html/126.html (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

“2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun”,

<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/542.html> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

“2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu”, www.hukuki.net/kanun/2499.15.text.asp (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

“3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu”,

<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/712.html> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

“3628 sayılı Mal Bildiriminde bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele

Kanunu”, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.3628&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

“5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”,

<http://www.hukuki.net/kanun/5018.15.text.asp> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

“5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”,

www.hukuki.net/kanun/5176.15.text.asp (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

“5235 sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin, Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun”, <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1412.html> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

“5237 sayılı Türk Ceza Kanunu”, www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5237.html (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

“5411 sayılı Bankalar Kanunu”,

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5411&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=banka> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

“6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun”, http://www.alomaliye.com/6183_sayili_kanun_amme.htm (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

http://en.wikipedia.org/wiki/Peter_Fitzroy_Godber (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

<http://www.biyografi.net/kisiyrinti.asp?kisiid=2032> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

http://www.icac.org.hk/en/services_and_resources/p/bmdo/index.html
(Erişim Tarihi: 29.05.2008).

<http://www.icac.org.hk/hkedc/eng/main2.asp> (Erişim Tarihi, 30.05.2008).

http://www.icac.org.hk/Content_1220/e6%20corruption%20prevention%20guide%20on%20building%20management.pdf (Erişim Tarihi: 29.05.2008).

http://www.masak.gov.tr/Yolsuzluk/ulusal_mucadele.htm#
(Erişim Tarihi: 30.05.2008).

<http://www.takvim.com.tr/2007/07/11/akt112.html> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

http://www.tiri.org/index.php?option=com_content&task=view&id=301
(Erişim Tarihi: 30.05.2008).

http://www.yearbook.gov.hk/2003/english/chapter16/16_05.html
(Erişim Tarihi: 30.05.2008).

<http://www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/yolsuzlukla-mucadele-stratejileri/tum-yazilar/devlet-denetleme-kurulu.pdf> (Erişim Tarihi: 30.05.2008).

<http://www.tepav.org.tr/eng/admin/dosyabul/upload/BM.pdf>
(Erişim Tarihi: 30.05.2008).