

**T.C.
ERCIYES ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANA BİLİM DALI**

**KAMU YÖNETİMİNDE YOLSUZLUKLAR, NEDENLERİ
VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

**Hazırlayan
FATEN ABDULRAZZAQ MAHDI MAHDI**

**Danışman
Yrd. Doç. Dr. Aynur HASOĞLU**

Yüksek Lisans Tezi

**Ocak 2018
KAYSERİ**

**T.C.
ERCIYES ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANA BİLİM DALI**

**KAMU YÖNETİMİNDE YOLSUZLUKLAR, NEDENLERİ
VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

(Yüksek Lisans Tezi)

**Hazırlayan
FATEN ABDULRAZZAQ MAHDI MAHDI**

**Danışman
Yrd. Doç. Dr. Aynur HASOĞLU**

**Ocak 2018
KAYSERİ**

BİLİMSEL ETİĞE UYGUNLUK

Bu çalışmadaki tüm bilgilerin, akademik ve etik kurallara uygun bir şekilde elde edildiğini beyan ederim. Aynı zamanda bu kural ve davranışların gerektirdiği gibi, bu çalışmanın özünde olmayan tüm materyal ve sonuçları tam olarak aktardığımı ve referans gösterdiğimi belirtirim.

Tezin Sahibi

Faten Abdulrazzaq Mahdi Mahdi



YÖNERGEYE UYGUNLUK

“**Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri ve Çözüm Önerileri**” adlı Yüksek Lisans tezi, Erciyes Üniversitesi Lisansüstü Tez Önerisi ve Tez Yazma Yönergesi’ne uygun olarak hazırlanmıştır.

Tezi Hazırlayan

Faten Abdulrazzaq Mahdi

Danışman

Yrd. Doç. Dr. Aynur Hasoğlu

Ana Bilim Dalı Başkanı

Doç. Dr.

KABUL VE ONAY SAYFASI

Yrd. Doç. Dr. Aynur Hasoğlu danışmanlığında Faten Abdulrazzaq Mahdı tarafından hazırlanan “KAMU YÖNETİMİNDE YOLSUZLUKLAR, NEDENLERİ VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ” adlı bu çalışma, jürimiz tarafından Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Ana Bilim Dalında **Yüksek Lisans** tezi olarak kabul edilmiştir.

29 / 01 / 2018

JÜRİ:

Danışman : Yrd. Doç. Dr. Aynur Hasoğlu

Üye : Doç. Dr. Cengiz GÜL

Üye : Doç. Dr. Fatih ERTUGAY.

ONAY

Bu tezin kabulü Enstitü kurulunun 05./02./2018 tarih ve/05./..... sayılı kararı onaylanmıştır.

05./02./2018
Prof. Dr. Celaleddin CELİK

Enstitü Müdürü



ÖNSÖZ

Bu tezi hazırlamam esnasında benden yardımlarını esirgemeyen, gösterdiği hoşgörölü ve yol gösterici davranışlarla bana rehberlik eden saygıdeğer danışman hocam Yrd. Doç. Dr. Aynur Hasoğlu'na gönülden teşekkür ederim.

Faten Abdulrazzaq Mahdi

Kayseri, 2018



KAMU YÖNETİMİNDE YOLSUZLUKLAR, NEDENLERİ VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

FATEN ABDULRAZZAQ MAHDI

Erciyes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü

Yüksek Lisans Tezi, Ocak 2018

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Aynur HASOĞLU

KISA ÖZET

Görevi ve yetkiyi kötüye kullanarak, yasalara ve kurallara aykırı iş yapma olarak tanımlanabilen yolsuzluk tüm toplumları olumsuz etkileyen evrensel bir sorundur. Yolsuzluklar toplumun devlete olan güvenini sarsmakta ve hukuk devleti anlayışının gerçekleşmesini önlemektedir. Yolsuzluklara karşı alınabilecek önlemlerden önce yolsuzlukların oluşmasına zemin hazırlayan ve insanları yolsuzluk yapmaya sevk eden nedenlerin bilinmesi gerekmektedir. Yolsuzlukların nedenleri sosyal, ekonomik, kültürel ve hukuki unsurlara dayanmaktadır. Bu nedenler doğrultusunda, yolsuzluklara karşı sosyal, ekonomik ve hukuki önlemler belirlenebilir.

Bu doğrultuda, tez çalışmasının amacı; genel olarak yolsuzluk kavramı, yolsuzluğun ortaya çıkış nedenleri, yolsuzluk çeşitleri, yolsuzluğun nitelikleri ve zararları hakkında bilgiler vererek, yolsuzluğa karşı alınabilecek kısa ve uzun vadeli önlemleri belirlemektir.

Anahtar Kelimeler: Yolsuzluk, Yolsuzlukların Nedenleri, Yolsuzluklara Karşı Önlemler

CORRUPTIONS IN PUBLIC ADMINISTRATION, THEIR CAUSES AND SOLUTION SUGGESTIONS

FATEN ABDULRAZZAQ MAHDI

**Erciyes University, Institute of Social Sciences
Master Science Thesis, January 2018
Supervisor: Yrd. Doç. Dr. Aynur HASOĞLU**

ABSTRACT

Corruption which can be defined as acting against the laws and rules by misconduct and misfeasance is a universal issue influencing all the societies negatively. Corruptions shake the society's confidence in the government and avoid the fulfillment of understanding rule of law. Prior to the precautions which will be taken against the corruptions, it is imperative to be informed about the causes which form a basis for the emergence of corruptions and lead people to commit corruption. The causes of the corruptions are based on social, economic, cultural and judicial factors. In accordance with these causes, social, economic and judicial precautions against the corruptions can be identified.

In this regard, the aim of this thesis is to identify the short-term and long-term precautions to be taken against the corruption by informing about the notion of corruption, the causes of the emergence of corruption, the types of corruption, the qualities of corruption and its damages.

Keywords: Corruption, Causes of corruption, Precautions against corruption

İÇİNDEKİLER

KAMU YÖNETİMİNDE YOLSUZLUKLAR, NEDENLERİ VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

BİLİMSEL ETİĞE UYGUNLUK	i
YÖNERGEYE UYGUNLUK.....	ii
KABUL VE ONAY SAYFASI	iii
ÖNSÖZ	iv
KISA ÖZET	v
ABSTRACT.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
KISALTMALAR	xi

BİRİNCİ BÖLÜM

YOLSUZLUĞUN TANIMLANMASI, NİTELİKLERİ VE SINIFLANDIRILMASI

1. Yolsuzluğun Tanımlanması.....	4
2. Yolsuzluğun Tarihçesi	5
3. Yolsuzluğun Temel Nitelikleri	7
3.1. Yetki Unsuru.....	7
3.2. Kuralların ve Yasaların İhlal Edilmesi	7
3.3. Çıkar Sağlama Unsuru	8
4. Yolsuzlukların Sınıflandırılması.....	8
4.1. Siyasal Yolsuzluk.....	8
4.2. Yönetmel (İdari) Yolsuzluk.....	10
5. Yolsuzluk Türleri	11
5.1. Doğrudan Cezai Yaptırıma Bağlanan Yolsuzluklar	11
5.1.1. Rüşvet.....	12
5.1.2. İrtikâp.....	14

5.1.3. Kara Paranın Aklanması	15
5.1.4. Zimmet.....	17
5.1.5. Dolandırıcılık	18
5.1.6. Görevi Kötüye Kullanma	20
5.2. Dolaylı Olarak Cezai Yaptırıma Bağlanan veya Suç Sayılmayan Yolsuzluklar	21

İKİNCİ BÖLÜM

YOLSUZLUĞUN NEDENLERİ VE ZARARLARI

1. Genel Olarak Yolsuzluğun Nedenleri.....	25
1.1. Hukuk Sisteminden Kaynaklanan Nedenler	26
1.1.1. Hukuk Devleti Anlayışının Tam Olarak Gerçekleştirilememesinden Kaynaklanan Nedenler.....	28
1.1.2. Mevzuat ve Uygulamasından Kaynaklanan Nedenler	29
1.1.2.1. Cezaların Yetersizliği ve İnfaz Sistemi	29
1.1.2.2. Hazırlık Soruşturması	29
1.1.2.3. Gereksiz Yere Bilirkişiye Başvurulması	30
1.1.2.4. Kamu Görevlilerinin Yargılanması.....	31
1.1.3. Fiziki Nedenler ve Kadro Sorunları.....	31
1.1.3.1. Yargı Personeli Sayısının Yetersizliği, Bağımsızlığı ve Görev Sürelerinin Güvencesi.....	31
1.1.3.2. Mahkemeler ve Yargıtay'ın İş Yükü.....	32
1.1.3.3. Kolluk.....	32
1.1.4. Basın-Ahlak Yasası.....	33
1.1.5. Çok Sık Yapılan Aflar	33
1.2. Siyasî Nedenler	34
1.2.1. Siyasilerin Bürokratik Yapı Üzerindeki Etkisi.....	34
1.2.2. Popülist Politikalar	35
1.2.3. Siyasetin Finansmanı.....	36

1.3. Yönetmel Nedenler	36
1.3.1. Bürokrasinin İşleyişinden Kaynaklanan Nedenler	36
1.3.2. Kamusal İstihdam Sorunları	37
1.3.3. Saydamlıkla İlgili Sorunlar	37
1.3.4. Hesap Verme Eksikliği	38
1.3.5. Kamusal Denetimin Yetersiz Olması	38
1.4. Ekonomik Nedenler	39
1.4.1. Kişi Başına Düşen Gelir ve Yolsuzluk	39
1.4.2. Enflasyon Sorunu	40
1.4.3. Devletin Ekonomideki Ağırlığının Artması	40
1.4.4. Kayıtdışı Ekonomi	41
1.4.5. Medya ve Yolsuzluk	41
1.5. Sosyal ve Kültürel Nedenler	42
1.5.1. Eğitimin Yetersizliği	42
1.5.2. Yurttaşlık Bilincinin Yerleşmemiş Olması	43
1.5.3. Sivil Toplum Kuruluşlarının Yetersizliği	43
1.5.4. Toplumsal Yapı	44
1.5.5. Olumsuz Toplumsal Algılamalar	44
2. Yolsuzlukların Zararları	45
2.1. Yönetimin Yozlaşması	46
2.2. Kamu Yönetiminin Bozulması	47
2.3. Ekonomik Kalkınmayı Engellemesi	48

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YOLSUZLUKLARA KARŞI ALINABİLECEK ÖNLEMLER

1. Yolsuzluklara Karşı Alınabilecek Önlemler	50
1.1. Orta Vadede Alınabilecek Önlemler	52
1.1.1. Kamu Yönetiminde Saydamlığın Artırılması	52
1.1.2. Hesap Verme Sorumluluğunun Kazanılması ve Geliştirilmesi	52

1.1.3. Kamu Görevlilerinin Mali Durumlarının İyileştirilmesi	53
1.1.4. Kamu Görevlileri İçin Mesleki Etik Kurallarının Belirlenmesi.....	53
1.1.5. Yolsuzlukla Mücadele İçin Kurumsal Yapıların Oluşturulması	54
1.1.6. Denetimlerin Etkinliğinin Artırılması	55
1.1.7. Kamu Yönetiminde Yolsuzluk Riski İçeren Süreçlerin Gözden Geçirilmesi.....	56
1.1.8. Yolsuzlukla Mücadele ve Kamu İhale Sistemi.....	56
1.1.9. Yolsuzlukla Mücadele ve Siyasi Partiler	58
1.1.10. Yolsuzlukla Mücadele ve Yargı.....	59
1.1.10.1. Adalet ve Yargı Hizmetlerinde Etkinlik	59
1.1.10.1.1. Mahkemeler İle İlgili Alınabilecek Önlemler	61
1.1.10.1.2. Yargı Görevlileriyle İlgili Olarak Alınması Gereken Önlemler.....	63
1.1.10.1.3. Dava Sayısının Azaltılmasına Yönelik Önlemler	64
1.1.10.2. Adli Makamların Uzmanlaştırılması	64
1.1.10.3. Yasal Yaptırımların Ağırlaştırılması	65
1.2. Uzun Dönemde Alınabilecek Önlemler	69
1.2.1. Yolsuzluğa Karşı Kamuoyu Oluşturulması	69
1.2.2. Hukukun Üstünlüğü ve Hukuka Bağlılık Anlayışının Yerleştirilmesi .	70
1.2.3. Medya ve Sivil Toplum Örgütlerinin Etkinliğinin Artırılması	70
SONUÇ ve DEĞERLENDİRME.....	72
KAYNAKLAR	76
ÖZGEÇMİŞ.....	85

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AGE	Adı Geçen Eser
AÜSBF	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
CMUK	Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu
İİBF	İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İTO	İstanbul Ticaret Odası
İÜ	İstanbul Üniversitesi
S	Sayfa
SK	Sayılı Kanun
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TC	Türkiye Cumhuriyeti
TCK	Türk Ceza Kanunu
TDK	Türk Dil Kurumu
TESEV	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime (Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisi)
VD.	Ve Diğerleri
ZKÜ	Zonguldak Karaelmas Üniversitesi

GİRİŞ

Yolsuzluk kavramının tarihi çok eskilere dayanmaktadır. Dünyadaki ilk siyasal organizasyonların kuruluş tarihi, yolsuzluğun da başlangıç tarihi olarak verilebilir. Tarih boyunca her devlet ve her toplum yolsuzlukları önleyebilmek için kendine özgü yöntemler geliştirmiş ve cezalar uygulamıştır. Bunlardan bazıları yolsuzluk yapanları görevden uzaklaştırma, yolsuzluk sonucu devletin uğradığı zararın tazmini, hapis cezası, hatta idam cezası şekillerinde verilmiştir.

Türkiye, Osmanlı Devleti'nin devamı olarak görüldüğü için yolsuzlukların Türkiye tarihine bakarken Osmanlı Devleti'ni de araştırmak gerekmektedir. Bu bağlamda Türkiye'de yolsuzluklar, Osmanlı Devleti'nin duraklama döneminden sonra görülmeye başlamıştır. Osmanlı Devleti'nde yolsuzlukların görülmeye başlamasında devlet otoritesinin sarsılması, savaşlarda alınan yenilgiler, kamu görevlilerinin geçim sıkıntısı çekmeye başlaması, toprak sisteminin bozulması gibi birçok neden etkili olmuştur. Osmanlı Devleti'nin çöküşünde ise yolsuzluklar büyük bir etkiye sahiptir. Türkiye Cumhuriyeti tarihinde ise yolsuzluklar her zaman görülmüş, görülmekte ve devlet için önemli bir sorun olmaya devam etmektedir.

Günümüzde yolsuzluk sadece bir ülkeyi ilgilendiren bir sorun olmaktan çıkmış küresel bir sorun olmaya başlamıştır. Büyük devletlerin siyasi sınırları içerisinde kurulan şirketler ve dünyada büyük çaplı işler yapan uluslararası firmalar, iş yaptıkları diğer devletlerde karşılaştıkları sorunların çözümünde sık sık yolsuzluklara başvurmaktadır. Bu devletler genellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan devletlerdir. Zaten sosyal ve ekonomik çöküntü içinde olan, demokrasinin ve hukuk devleti bilincinin gelişmediği bu ülkelerde küresel firmaların adeta teşvik ettiği yolsuzluklar ülkeleri çıkmaza sürüklemektedir.

Yolsuzluk sadece az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin sorunu değildir. Yolsuzluk Afrika'nın az bilinen bir ülkesinde görülebildiği gibi Japonya, Amerika ve Avrupa Birliği üyesi ülkeler gibi gelişmiş ülkelerde de zaman zaman görülebilmektedir. Gerçekleşme biçimi farklı olsa da, yolsuzluklar ortaya çıktığı ülkelerde toplumsal çöküntüye sebep olmaktadır. Yolsuzluklar öncelikle toplumdaki demokrasi anlayışını, hukuk devleti bilincini, toplumun devlete ve kamu yönetimine olan güvenini zedelemektedir. Bunlarla birlikte ülke ekonomisini, ülke kalkınmasını, kamu kaynaklarının verimli kullanımını olumsuz etkilemektedir. Yolsuzluğun yukarıda bahsedilen zararlarının önüne geçilebilmesi, yolsuzlukların önlenebilmesi için bazı tedbirler ve caydırıcı önlemler alınabilir. Tedbirler sosyal, ekonomik ve kültürel alanlarda alınabilirken, caydırıcı önlemler ise hukuk sisteminde yapılacak düzenlemelerden oluşmaktadır.

Yolsuzluk konusunda yukarıda bahsedilen bilgiler ışığında, bu tez çalışmasında kamu yönetiminde yolsuzluklar, nedenleri ve çözüm önerileri ele alınmıştır. Bu bağlamda tez çalışmasının amacı, yolsuzlukların nedenlerini ve yolsuzluklara karşı alınabilecek önlemleri kısa ve uzun vadeli zaman dilimi ayırımına tabi tutarak tekrar ortaya koymak, bu önlemlere hukuki açıdan alınabilecek diğer önlemleri de eklemektir. Yolsuzlukları önlemede kısa vadede etkili olacak en büyük önlem, hukuk sisteminde yer alan mevcut cezaların artırılması olarak görülmektedir.

Tez çalışması bu çerçevede üç bölümden oluşmaktadır. Birinci Bölüm yolsuzluk konusunda teorik bilgilerden oluşmaktadır. Birinci Bölümde yolsuzluğun tanımı, tarihçesi, temel nitelikleri, sınıflandırılması ve yolsuzluk türleri ele alınmıştır. Yolsuzluk türleri doğrudan cezai yaptırıma bağlanan ve dolaylı olarak cezai yaptırıma bağlanan yolsuzluklar olarak iki bölümde incelenmiştir.

İkinci Bölümde yolsuzluğun nedenleri hakkında detaylı bilgiler verilmiştir. Yolsuzluğun hukuk sisteminden kaynaklanan nedenleri başlığı altında, hukuk devleti anlayışının gerçekleşmemesi, mevzuattan kaynaklanan nedenler, cezaların yetersizliği, hukuk personelinin yetersizliği ve iş yükü konuları ele alınmıştır. Hukuk sisteminden kaynaklanan nedenlerden sonra yolsuzluğun siyasi, yönetsel, ekonomik, sosyal ve kültürel nedenleri incelenmiştir.

Üçüncü yani son bölümde ise yolsuzluğun zararları ve yolsuzluğa karşı alınabilecek önlemler ele alınmıştır. Yolsuzluğun zararları konusu altında yönetimin yozlaşması, kamu yönetiminin bozulması ve ekonomik kalkınmanın olumsuz etkilenmesi başlıkları incelenmiştir. Yolsuzluklara karşı alınabilecek önlemler kısa vadeli orta vadeli önlemler olmak üzere iki başlık altında toplanmıştır. Yolsuzluğa karşı alınabilecek ilk önlemler kısa vadeli önlemlerdir. Uzun vadeli önlemler ise, sonucu uzun yıllara yayılmış, yolsuzluk sorununu kökten çözmeye yönelik önlemlerdir. Kısa vadeli önlemler başlığı altında kamu yönetiminde ve hukuk sisteminde yapılacak düzenlemeler incelenmiştir. Uzun vadeli önlemler başlığında ise, topluma hukukun üstünlüğü anlayışını benimsetmeye yönelik önlemler incelenmiştir.



BİRİNCİ BÖLÜM

YOLSUZLUĞUN TANIMLANMASI, NİTELİKLERİ VE SINIFLANDIRILMASI

1. Yolsuzluğun Tanımlanması

Yolsuzluk kavramı hakkında birçok tanım yapılabilir. Yolsuzluk, hemen herkesin hakkında bilgi sahibi olduğu bir kavramdır. Yolsuzluk kavramı ile ilgili olarak insanın aklına gelen ilk tanım; görevi kötüye kullanarak, kişisel çıkar sağlamaktır. Türk Dil Kurumu (TDK) da bu tanıma yakın bir tanımla yolsuzluğu; ‘*bir görevi, yetkiyi kötüye kullanma*’ olarak tanımlamaktadır.¹

Uluslararası Şeffaflık Örgütü’ne göre yolsuzluk; ‘*kamu gücüyle, herhangi bir görevin kötüye kullanılmasıdır.*’² Avrupa Konseyi ise yolsuzluğu; ‘*doğrudan veya dolaylı yollardan rüşvet ve yasa dışı yollar ile menfaat elden eden kişinin yürüttüğü görev veya gerekli davranışların kanunlara uygun olarak yerine getirilmesinde sapmalara sebep olan rüşvet ve yasa dışı her türlü kişisel menfaatin talep edilmesi, kabul edilmesi, verilmesi ve teklif edilmesi*’ olarak tanımlar.³ Yolsuzlukla ilgili verilen yukarıdaki tanımlar yolsuzluk kavramının genel tanımlarıdır. Bu tanımların yanı sıra yolsuzlukla ilgili hukuki bir tanım da verilebilir. Yolsuzluk; kamu namına kullanılan yetki ve görevlerin, kamu kaynaklarının, toplumsal düzenin temeli olan hukuksal ve sosyal kurallara, normlara, standartlara aykırı olarak kişisel çıkarlar için kötüye kullanılmasıdır.⁴

¹Türk Dil Kurumu, Güncel Türkçe Sözlük, 30.05.2017, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.592d536fdb794.61280753

²Uluslararası Şeffaflık Derneği, 30.05.2017, www.seffaflik.org/yolsuzluk/yolsuzluk-nedir/

³Bülent Tarhan, Ö. Faruk Gençkaya, Ergin Ergül v.d, *Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri*, Matsa Basımevi, Ankara 2006, s. 24.

⁴Murat Özdemir, “Kamu Yönetiminde Etik”, *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 7, 2008, s. 187.

Ceza hukuku açısından yolsuzluk; rüşvet, zimmete para geçirme ve haksız kazanç sağlama suçları yollarından birisi ile elde edilen, kayıt dışı olduğu için devletin vergi gelirleri arasına girmeyen, kamu idaresinin işleyişine aykırı olarak elden edilen para, mal, hak, alacak şeklindeki her türlü kazanımlardır.⁵

Yolsuzluk bir nevi takas işlemidir. İki taraf arasında karşılıklı çıkar ilişkisine dayanmaktadır. Taraflardan birisi hukuk kurallarına aykırı, yasal düzenlemelerde yeri olmayan bir işlem yapmak istemektedir. Diğer taraf olan kamu görevlisi ise bu konumdan kaynaklanan yetkisini kullanarak bu yanlış işlemi doğru bir işlem gibi göstermeye çalışmaktadır. Hukuka aykırı işlem yapandan sağlanan çıkar ile kamu yetkisi takas edilmektedir. Başka bir ifade ile kamu görevlisi yetkisini kişisel çıkarları için kullanmaktadır.⁶ Yolsuzluk birçok şekilde daha yapılabilmektedir. Çalışmanın ilerleyen kısımlarında yolsuzluk türleri ayrı bir başlık altında incelenecektir.

2. Yolsuzluğun Tarihi

Yolsuzluğun tarihi çok eskilere dayanmaktadır. Dünyada kurulan ilk devletlerle birlikte yolsuzluklar da başlamış diyebiliriz. Örnek verecek olursak bir Sümer tabletinde, başarısız bir öğrenci için, öğretmenine hediye verildiğinden ve bu hediye sonrası çocuğun notlarının iyileştiğinden bahsedilmektedir.⁷ İlkçağda verilmiş önemli bir hukuk eseri olan Hammurabi Kanunları'nda rüşvet alan memurlara ağır cezalar verileceğinden bahsedilmektedir.⁸ M.Ö 4. yüzyılda Hindistan Kralı yazdığı eserinde, yolsuzlukların kamu yönetiminde kaçınılmaz olduğunu söylemiştir.⁹ Bu eserde yolsuzluğun birçok şekilde yapılabileceği belirtilmiştir.¹⁰

Eski Yunan uygarlığında mal ve paraya büyük önem verilir, yoksul olanlar toplumdan dışlanırdı. Bu durum memurlar arasında rüşvet olaylarının artmasına neden olmuştur.

⁵Sadettin **Gültekin**, "Etik Yönetim Yolsuzluk Ve Yoksulluk İlişkisi Üzerine Bir İnceleme", *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, Sayı 14, Kış 2015, s. 407.

⁶Ümit **Berkman**, "Yolsuzluğun Etkileri ve Sonuçları: Literatürdeki Görüşler ve Tartışmalar", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 43, Sayı 3, 1988, s. 59.

⁷**T.B.M.M. (2003)**, "Bir Olgu Olarak Yolsuzluk; Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri", Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırma Komisyonu Raporu, Kısım 1, s. 15.

⁸Bülent **Tarhan**, Ö. Faruk **Gençkaya**, Ergin **Ergül** v.d, a.g.e, s. 33.

⁹Hayati **Aksu**, Selim **Başar** ve Gökalp N. **Selçuk**, "Kamu Kesimi Yolsuzluklarının Nedenleri", *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 8, Sayı 3, 2006, s. 2.

¹⁰Pranab **Bardhan**, "Corruption and Development: A Review of Issues", *Journal of Economic Literature*, Vol 35, September 1997, p. 1320.

Yunanlı devlet adamı Demostenes kendisini rüşvetle mücadeleye adanmış, fakat kendisi de rüşvet suçundan mahkûm olmuştur.¹¹

Türkiye’de yolsuzluklar Osmanlı İmparatorluğu döneminde başlamış, Osmanlı’nın son dönemlerinde önü alınamaz hale gelmiştir. Yükselme döneminin sonuna kadar Osmanlı’da güçlü bir otorite ve düzenli memur kadrosu bulunduğu söylenebilir. Merkezi otoritenin gücü kendini her alanda hissettirmektedir. Denetimler tam olarak yapılmakta ve mali konularda taviz verilmemektedir.¹² Yükselme döneminden sonra ise Osmanlı idare sistemi ve mali sistem aksamaya başlamış, devlet otoritesi kaybolmuş, yolsuzluk ve rüşvet için uygun ortamlar oluşmaya başlamıştır. Devletin içine düştüğü mali ve parasal sıkıntılar, kamu görevlilerinin geçim sıkıntısı içine düşmesi yolsuzluk ve rüşveti desteklemiştir. Bunların sonucunda kamu yönetimi ve halk arasındaki ilişkilerde rüşvet büyük bir yaygınlık kazanmış, geleneksel hale gelmiştir.¹³ Yolsuzluklar Osmanlı İmparatorluğu’nun dağılmasında önemli bir role sahiptir.¹⁴

Yolsuzluk tarih boyunca tüm toplumların karşılaştığı, etkilendiği bir olgu olmuştur. Devletin yönetim biçimi, gelir düzeyi, hukuk sistemi ne olursa olsun yolsuzluk tüm toplumlarda yaygın bir şekilde görülmüştür ve görülmektedir.¹⁵ Yolsuzluklar, geri kalmış Afrika ülkelerinde ve gelişmekte olan Hindistan, Brezilya ve Arjantin gibi ülkelerde sıklıkla görülebildiği gibi; Japonya, Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Avrupa Birliği (AB) ülkeleri gibi gelişmiş ülkelerde de zaman zaman yolsuzluklarla ilgili skandallar yaşanmaktadır.

Son yüzyıllarda ise yolsuzluklar, sadece bir devleti ilgilendiren, o devletin kurumları ile ilgili bir sorun olmaktan çıkmış, uluslararası bir boyut kazanmıştır. Uluslararası yolsuzluklar günümüzde artarak devam etmektedir. Uluslararası alanda faaliyet gösteren çok büyük şirketler daha çok kazanmak adına kamu yetkilileri ile anlaşarak

¹¹Bülent **Tarhan**, Ö. Faruk **Gençkaya**, Ergin **Ergül** v.d, a.g.e, s. 33.

¹²M. Fatih **Gür**, “Yolsuzluk Nedir? Yolsuzluk Çeşitleri ve Ülkeler Arası Yolsuzluk Algılaması”, *İSMMMO Mali Çözüm Dergisi*, Sayı 124, Temmuz-Ağustos 2014, s. 195.

¹³Bülent **Tarhan**, Ö. Faruk **Gençkaya**, Ergin **Ergül** v.d, a.g.e, s. 35.

¹⁴M. Fatih **Gür**, a.g.e, s. 195.

¹⁵Kadir **Karagöz** ve Murat **Karagöz**, “Yolsuzluk, Ekonomik Büyüme ve Kamu Harcamaları: Türkiye İçin Ampirik Bir Analiz”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 76, Ocak-Mart 2010, s. 7.

yolsuzluklara sebep olmaktadır.¹⁶ Özellikle gelişmiş ülkelere ait şirketler, geri kalmış ülkelerde yaptıkları işlerde ya da yatırımlarda yolsuzluklara sıklıkla başvururlar.

3. Yolsuzluğun Temel Nitelikleri

Yolsuzlukla ilgili yapılan genel tanımlamalara bakılacak olursa, yolsuzlukla ilgili temel unsurlar; yetki ile donatılmış kişiler, kurallar ve yasaların bu kişiler tarafından ihlal edilmesi, bu ihlal sonucu elde edilen çıkarlar olarak görülebilir.¹⁷

3.1. Yetki Unsuru

Yolsuzluk kavramı, zimmete para geçirme gibi bazı türleri hariç olmak üzere, iki ya da daha fazla kişinin içinde bulunduğu bir ilişki olduğu için çok taraflıdır. Yolsuzluk eyleminde taraflardan birisi kamudan gücünden aldığı yetkiyi kullanmaktadır.¹⁸ Kamu gücünden aldığı yetkiyi kullanan kişiden kasıt ise kamu görevlileri veya devlet memurlarıdır.¹⁹ Türk Ceza Kanununda kamu görevlisi; “*Kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi*” olarak tanımlanmaktadır.²⁰

3.2. Kuralların ve Yasaların İhlal Edilmesi

Toplumun uymak zorunda olduğu ve devlet örgütlenmesini düzenleyen, devletin yaptırım kullanarak desteklediği bir takım kurallar bulunmaktadır. Bu kurallar yasalardır. Yolsuzluklarda kamu görevlisinin bir takım kazanımlar için yasaları ihlal ettiği görülmektedir. Bununla birlikte yolsuzluk her zaman yasalara aykırı davranarak yapılmaz. Devlet tarafından kamu görevlisine sağlanan bir takım olanaklar, kamu görevlisi tarafından, kendisine çeşitli çıkarlar sağlayan kişi ya da bir gruba tahsis edilebilir. Burada kamu görevlisi yasaları açık olarak ihlal etmemekte, kamu görevinden yarar sağlamaktadır.²¹

¹⁶M. Fatih Gür, a.g.e, s. 196.

¹⁷Filiz Giray, Yolsuzluk ve Yolsuzluğun Vergi Yapısı Üzerine Etkileri, *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Sayı 32, Mart 2005, s. 113.

¹⁸Bülent Tarhan, Ö. Faruk Gençkaya, Ergin Ergül v.d, a.g.e, s. 24.

¹⁹Kemal Özsemerci, *Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri*, Sayıştay Yayınları, Ankara, Ekim 2003, s. 7.

²⁰Türk Ceza Kanunu, 5237 SK, Tertip 5, Cilt 43, Madde 6

²¹Özsemerci, a.g.e, s. 16.

3.3. Çıkar Sağlama Unsuru

Yolsuzluğun oluşması için en az iki tarafın bir çıkarının bulunması gerektiğinden bahsetmiştik. Bu çıkar karşılığı, kamu görevlisi bazen ekonomik kazanımlar elde ederken, bazı durumlarda da ekonomik bir kazanım olmaksızın, kayırmacılık denilen aile, akraba ya da arkadaşlık bağları araç olarak kullanılmaktadır.²²

Yukarıda anlatılanların dışında, toplumsal ve siyasal nüfuzun kullanılması da birer etkileme aracıdır. Toplumsal ya da siyasi güce sahip kişiler tarafından bu güçler kullanılarak kamu görevlisinden öncelikli ya da ayrıcalıklı işler yapması istenmektedir. Bu durumla karşı karşıya kalan kamu görevlisi, ileride kendisi için kullanabileceği özel bir çıkara sahip olabilmektedir.²³

4. Yolsuzlukların Sınıflandırılması

Yolsuzluk çeşitli tür ve şekillerde olabilmektedir.²⁴ Kamudan aldığı gücü kullanarak yolsuzluk faaliyetlerinde bulunan kamu görevlileri daha çok rüşvet alma yöntemine başvursalar da yolsuzluk faaliyetleri sadece rüşvetten ibaret değildir.²⁵ Yolsuzluk çeşitlerine geçmeden önce yolsuzlukları ortaya çıktığı çevreye göre siyasal yolsuzluk ve yönetsel yolsuzluk olmak üzere ikiye ayırabiliriz.²⁶

4.1. Siyasal Yolsuzluk

Siyasal işlemlere dair kamu yetkisinin, kamu yetkisini elinde bulunduran kişi ya da kişiler tarafından siyasal yönetim sürecinde bir takım çıkarlar gözetilerek, yasalara ve kurallara aykırı biçimde kullanılması siyasal yolsuzluk olarak adlandırılabilir. Bir parlamenter herhangi bir menfaat karşılığında, bir yasa taslağına etki etmeye çalışırsa veya iktidar partisi tarafından siyasal güç ve yetki, partinin ve parti üyelerinin çıkarlarını gözetmeye yönelik olarak kullanılırsa siyasal yolsuzluk olgusu ortaya çıkmaktadır.

²²Özsemerci, a.g.e, s. 16.

²³Bülent Tarhan, Ö. Faruk Gençkaya, Ergin Ergül v.d, a.g.e, s. 25.

²⁴Metin Meriç, “Yolsuzluk Nedenleri ve Önlemeye Yönelik Çalışmalar”, *Muğla Üniversitesi SBE Dergisi*, Sayı 12, Bahar 2004, s. 75

²⁵Tarık İliman ve Recep Tekeli, “Dünya’da ve Türkiye’de Yolsuzluk Algısı”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 2, 2016, s. 65.

²⁶Yolsuzluk, 02.06.2017, www.baskent.edu.tr/~gurayk/finpazpazartesi1.doc

Siyasi yolsuzluk konusunda başka bir tanım da şu şekildedir; *siyasi karar alma sürecinde yetkili olanlar tarafından, özel çıkarların sağlanması amacı ile toplumun hukuki, kültürel ve ahlaki kurallarının ihlal edilmesidir.*²⁷

Bir siyasetçi için en iyi politika, bir sonraki seçimi kazandıracak politikadır. Bu siyasetçiler elinde bulundurdukları yetkiyi suiistimal ettiklerinde, uzun vadede ekonomi ve siyasetin olumsuz etkileneceğini bilmelerine rağmen, bu suiistimalden çekinmezler.²⁸

Siyasi gücün ve yetkilerin sınırsız olması siyasi yozlaşmaların en büyük sebebidir.²⁹ Siyasi yolsuzluklar ise, siyasi yozlaşmanın türlerinden birisi olan lobcilik aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Siyasi kararların alınması esnasında, çıkar grupları iktidar ve muhalefet partileri ile lobcilik faaliyetlerine girişerek kamu yararına uygun kararlar alınmasını engelleyebilirler.³⁰

Lobicilik faaliyetlerinin yanı sıra; oy satın alma, kayırmacılık ve popülizm faaliyetleri demokrasilerde yaygın olarak yapılmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde görülen kurumsallaşmamış siyasi partiler, gerekli bilgi ve bilince sahip olmayan seçmenler gibi eksiklikler siyasi yolsuzlukları desteklemektedir.³¹

Siyasi yolsuzlukların derecesi, iktidar partilerindeki siyasetçilerin ekonomik kararları etkileyebilme oranına bağlıdır. Seçim ve yasama dönemleri siyasi yolsuzlukların en fazla görüldüğü zamanlardır. Seçimlerde başarılı olabilmek için bütçesinden fazla harcama yapmak zorunda kalan milletvekili adayları, bu açıklarını çeşitli çıkar gruplarından ve şirketlerden temin ederler. Bu durum ise seçim sonrasında siyasi partilerin çıkar gruplarına ya da şirketlerin bağımlı kalmasına sebep olmaktadır. Bu durumda olan bir partinin kararlarına dışarıdan müdahale olmaması söz konusu olamamaktadır.³²

Siyasi yolsuzluklar uluslararası alanda da görülebilmektedir. Güçlü uluslararası kuruluşlar ya da şirketler, kendi menfaatlerine uygun yasaların çıkarılması için siyasi

²⁷Esfender **Korkmaz**, Mustafa E. **Erkal**, Türkel **Minibaş** v.d, *Türkiye'de Yolsuzluğun Sosyoekonomik Nedenleri Etkileri Ve Çözüm Önerileri*, İTO Yayınları, İstanbul 2001, s.17.

²⁸Recep **Sanal**, "Kamu Kaynaklarını Eriten Yolsuzluk Olaylarının Hukuk Zemininde Önlenebilmesi Olanağı", *Maliye Dergisi*, Sayı 135, Eylül-Aralık 2000, s. 48.

²⁹**Sanal**, a.g.e, s. 48.

³⁰**Özsemerci**, a.g.e, s. 14.

³¹**Korkmaz**, **Erkal**, **Minibaş** v.d, a.g.e, s. 17.

³²**Korkmaz**, **Erkal**, **Minibaş** v.d, a.g.e, s. 17.

yolsuzluklara başvurabilmektedir. Bunu özellikle geri kalmış ya da gelişmekte olan ülkeler üzerinde gerçekleştirebilmektedirler. Büyük sermaye şirketleri özellikle medya aracılığı ile hükümetleri etki altında bırakarak, istedikleri doğrultuda yasalar yapılmasını sağlamaktadır.³³

4.2. Yönetmel (İdari) Yolsuzluk

Yolsuzluk sadece siyasetçiler tarafından gerçekleştirilen bir eylem değildir. Kamuda yönetimde görevli kadrolar da yolsuzluklara karışabilmektedir. Bu açıdan bakıldığında yönetmel yolsuzluk; yönetmel işlemlere ait kamu yetkisinin, kamunun yönetimi ya da siyasal uygulama sürecinde, bir takım çıkarlar gözetilerek, bu çıkarları sağlayan çıkar gruplarının isteği doğrultusunda, kanunlara ve kurallara aykırı olarak kullanılmasıdır.³⁴ Bu çerçevede siyasal yolsuzluk, siyasetçiler tarafından; yönetmel yolsuzluk ise kamu görevlileri tarafından yapılmaktadır. Örnek olarak; bir kamu görevlisinin elde edeceği bir çıkar doğrultusunda, bu çıkarı sağlayan kişi ya da gruplara ayrıcalıklı işlem yapması yönetmel yolsuzluktur.³⁵ Bu ayrıcalıklı işlemler; hiçbir eğitim ve sınava tutulmadan sürücü ehliyeti almak, çıkar gruplarının vergi kaçakçılığı yapmasına göz yummak, kamu kurumları ile ilgili ihalelerde yanlı davranmak, sınavsız kamu memuru olmak şekillerinde olabilir.³⁶

Siyasal yolsuzluklar, ülkede genel siyasetin belirlenmesi esnasında ortaya çıkarken; yönetmel yolsuzluklar ise alınan siyasi kararların uygulanması aşamasında ortaya çıkmaktadır.³⁷ Bu çerçeveden bakıldığında siyasi yolsuzluklar, yönetmel yolsuzlukları da içine almaktadır. Örneğin çıkar grubunun, bir kamu ihalesini alabilmek için, kamu yetkilisine ekonomik bir fayda sağlaması yönetmel yolsuzluk olurken; yine çıkar grubunun ihaleyi alabilmek için kamu yöneticisi üzerine siyasi baskı kurması siyasi yolsuzluk olmaktadır. Özetleyecek olursak yönetmel yolsuzluk, siyasi yolsuzluktan

³³ Özsemerci, a.g.e, s. 15.

³⁴ İpek Özkal Sayan ve Murat Kışlalı, *Yolsuzluk Üzerine Ekonometrik Bir Çalışma*, A.Ü. SBF Matbaası, Ankara 2004, s. 2.

³⁵ Sayan ve Kışlalı, a.g.e, s. 2.

³⁶ Refik Çulpan, "Bürokratik Sistemin Yozlaşması", *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı 13/2, Haziran 1980, s. 35.

³⁷ Özer Köseoğlu, Fatma Yurttaş ve Cihan Selek, "Yolsuzluğu Önlemede Kullanılan Araçlardan Biri Olarak Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı", *II. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu*, 2005, s. 144.

bağımsız olarak tek başına görülebilirken; siyasi yolsuzluk doğal olarak yönetsel yolsuzluğu da içinde barındırmaktadır.³⁸

Yönetsel yolsuzluklar hemen her toplumda görülebilmektedir. Genel olarak bir takım sebeplerin yönetsel yolsuzluklara neden olduğu söylenebilir. Personel sayısının az olması, maaşların yetersiz olması, verimsizlik, moral seviyesinin düşük olması, hak edilen değer görülememesi, kurum içi atamalarda yapılan yanlışlıklar ve bunlara benzer nedenler yönetsel yolsuzlukların meydana gelmesinde etkili olmaktadır.³⁹

Yönetsel yolsuzlukları maddi çıkar sağlayan ve maddi çıkar sağlamayan yolsuzluklar olarak ikiye ayırabiliriz. Maddi çıkar sağlamaya yönelik yolsuzlukların başında rüşvet gelmektedir. Maddi çıkar sağlamayan yolsuzluklar ise; akrabalık ve arkadaşlık bağları, nüfuz kullanma, siyasi baskı gibi yolsuzluklardır.⁴⁰ Yolsuzluklar ile ilgili diğer bir ayırım türü ise; cezai yaptırıma bağlı olup olmamasına göre yapılan ayırımdır. Tez çalışmasında yolsuzluk türleri cezai yaptırıma göre ayırma tabi tutulacaktır.

5. Yolsuzluk Türleri

Yolsuzluk türlerini cezai yaptırıma göre ayırma tabi tutacağımızdan söz etmiştik. Bu çerçevede genel olarak yolsuzlukları; doğrudan cezai yaptırıma bağlanan yolsuzluklar ve dolaylı olarak cezai yaptırıma bağlanan ya da suç teşkil etmeyen yolsuzluklar olmak üzere ikiye ayırabiliriz.⁴¹

5.1. Doğrudan Cezai Yaptırıma Bağlanan Yolsuzluklar

Doğrudan cezai yaptırıma bağlanan yolsuzluk türleri Türk Ceza Kanununda açık olarak belirtilmiştir. Bu suçları işleyen ya da işleyecek olan kişilere verilebilecek cezaların alt ve üst sınırları kanunla belirlenmiştir. Hâkim suçun boyutuna, yapılan yolsuzluğun sonucu oluşan zarara göre alt ve üst sınır arasında karar vereceği cezayı uygulayabilmektedir. Doğrudan cezai yaptırıma bağlanan yolsuzluk türleri; rüşvet, irtikâp, kara paranın aklanması, zimmet, dolandırıcılık ve görevi kötüye kullanma

³⁸Tanel **Demirel**, “Türkiye’de Siyasal Yolsuzluk Olgusu”, *Liberal Düşünce*, Sayı 20, Güz 2000, s.30

³⁹Gençay **Şaylan**, “Toplumsal Değişme, Yöneysel Bozulma ve Yolsuzluk”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 8, Sayı 4, 1975, s. 92.

⁴⁰**Sanal**, a.g.e, s. 49.

⁴¹Şahin **Gürsoy**, “Bir Yolsuzluk Türünün Sosyo-Kültürel Çözümlemesi: Rüşvet”, *Dini Araştırmalar*, Cilt 3, Sayı 9, Ocak-Nisan 2001, s. 63.

suçlarıdır. Bu suçlar yolsuzluk çatısı altında toplanmasına rağmen hepsinin içeriği ve neden olduğu kamu zararı birbirinden farklıdır.

5.1.1. Rüşvet

Rüşvet suçu Türk Ceza Kanununun 252. maddesinde düzenlenmiştir. Kanuna göre rüşvet; *“Görevinin ifasıyla ilgili bir işi yapması veya yapmaması için, doğrudan veya aracılar vasıtasıyla, bir kamu görevlisine veya göstereceği bir başka kişiye menfaat sağlanmasıdır.”*⁴² TCK’nın rüşvet suçu maddesine ilişkin gerekçesinde ise; *kamu hizmetlerinin eşitlik açısından adalet ilkelerine uygun olarak yürütülmesi, devlet memurlarının rüşvet kabul etmediğine dair toplumda olan inanç ve güvenin sarsılmamasından bahsedilmektedir.*⁴³

Yolsuzluk türlerinden en önemlisi ve en çok rastlanana rüşvettir. Toplumların daha doğrusu devletlerin en önemli sorunlarından birisi olan rüşvetin tarihçesi, yolsuzluğun tarihi kadar eskidir ve tüm toplumlarda görülmektedir.⁴⁴

Rüşvet kavramının en genel tanımı; herhangi bir görevi yerine getirmekle yükümlü olan bir kişinin, görev ve yetkilerini kötüye kullanarak, bir kişiye veya belli bir gruba çıkar sağlaması ve sağlanan bu çıkar karşılığı olarak çeşitli menfaatleri elde etmesidir.⁴⁵ Hukuksal anlamda rüşvetin tanımı şu şekilde yapılmaktadır; Kamu görevlisinin herhangi bir zorlama veya ikna etme şeklinde bir davranışı ile olmaksızın, görev ve yetkileri sebebi ile temin ettiği haksız menfaatlerdir.⁴⁶

Rüşvetle ilgili tanımlamalardan anlaşıldığı gibi; kamu görevlisinin çıkar gruplarından temin ettiği çeşitli menfaatler karşılığında, onların istediği doğrultuda işlem yapması rüşvetin konusunu oluşturmaktadır. Rüşvet alan kamu görevlisinin belli bir yöndeki tutum ve davranışıyla, rüşveti veren kişi ya da gruba özel bir çıkar doğmaktadır. Bu çıkar üç yönlü olabilir;⁴⁷

⁴²**Türk Ceza Kanunu**, 5237 SK, Tertip 5, Cilt 43, Madde 252/1

⁴³Uğur Sökmen, “Devlet Memuruna Hediye Rüşvet(mi)dir?”, *Maliye Dergisi*, Sayı 161, Temmuz-Aralık 2011, s. 234.

⁴⁴Gürsoy, a.g.e, s. 63.

⁴⁵Berrin Bozdoğan Akbulut, “Rüşvet Suçları”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt8, Sayı 1-2, 2000, s. 633.

⁴⁶Murat Şeker, “Kamu Ekonomisi Açısından Rüşvet”, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, Seri 50, 2007, s. 89.

⁴⁷Yavuz Bayar, “Türk Kamu Yönetiminde Rüşvet”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 12, Sayı 3, Eylül 1979, s. 39.

-Yasal olarak rüşveti verenin hak edebileceği bir çıkarıdır, ancak kamu yönetimi bunu kendiliğinden vermeye yanaşmamaktadır.

-Çıkar yasal olarak rüşveti verenden başkasına tanınmıştır ancak rüşvet ile çıkarın yönü değiştirilmeye çalışılmaktadır.

-Çıkar ile ilgili herhangi bir yasal düzenleme bulunmamaktadır, yasal düzenlemelerin sınırı aşılmıştır, rüşvet veren bu çıkarı kendisine yönlendirmeye çalışmaktadır.

Rüşvet suçunun gerçekleşebilmesi için en az iki tarafın bulunması gerekmektedir. İki tarafta kendi çıkarlarını gerçekleştirmektedir. Bu ilişkinin bir tarafı; kamu gücünü elinde bulunduran siyasetçi, bürokrat ya da kamu görevlisi iken diğer tarafı ise vatandaşlar ve iş adamlarından oluşmaktadır. Rüşvet eyleminde bulunan bu ikili; toplumdaki diğer kesimlerin aleyhine bir çıkar ortaklığı kurmaktadır. Yolsuzluk eyleminde bulunanlar kazanırken, diğerleri kaybetmektedir. Bu sebeple yolsuzluk eylemi, diğer kişilerden gizli olarak yürütülmektedir.⁴⁸

Rüşvet, elbette istenilen bir durum değildir. Ortaya çıkmasında ya da kişilerin rüşvet suçuna yönelmesinin altında birçok sebep bulunmaktadır. Bu sebeplerin başında; kamuda ücretlerin düşük olması, kamudaki işlemlerin saydam olarak yapılmaması, kamu işlemlerinde bürokrasinin çokluğu, medyadaki sansürler sayılabilir.⁴⁹ Bu sebepler rüşvet ilişkisi içinde bulunan her iki tarafı da etkilemektedir. Maaşını az bulan kamu görevlisi rüşvete almayı seçerken, bürokratik engellere takılan vatandaşlar da bu sorunu rüşvet vererek aşmaya çalışmaktadır.⁵⁰

Rüşvet bir nevi keyfi bir vergi gibidir.⁵¹ Kamu görevlisi bir kamu hizmeti için rüşvet talep ederse, bu hizmetin elde edilmesi için ödenecek bedel; hizmetin yasal fiyatına rüşvet bedelinin eklenmesi ile bulunacaktır. Kamu görevlisi rüşvet talep etmeden bu hizmeti sağlarsa ödenecek bedel sadece hizmetin yasal fiyatından oluşacaktır.⁵²

⁴⁸İlhan Tekeli, “Yerelleşme Ve Yolsuzluk”, *Tepav 3.Yolsuzlukla Mücadele Konferansı*, 5-6 Aralık 2007, s. 2-3.

⁴⁹Mehmet Karakaş, Murat Çak, “Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Kuruluşların Rolü”, *Maliye Dergisi*, Sayı 153, Temmuz-Aralık 2007, s. 77.

⁵⁰Merter Akıncı, Gökhan Erkal Ve Ömer Yılmaz, “Ekonomik Özgürlükler Ve Yolsuzluk İlişkisi: Türkiye İçin Bir Zaman Serisi Analizi”, *Hak İş Uluslararası Emek Ve Toplum Dergisi*, Cilt 4, Sayı 8, 2015, s. 163.

⁵¹Suat Oktar, “Yolsuzluk Ekonomisi”, *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 18, Sayı 1, 2003, s. 24

⁵²A. Yılmaz Ata, E. Alper Güvel, “Yolsuzluk Olgusunun Ortaya Çıkmasında Asimetrik Bilginin Rolü: Teorik Bir Bakış Açısı”, *Sosyoekonomi Dergisi*, Cilt 9, Sayı 9, 2009, s. 184.

Rüşvet alışverişi sırasında kaynaklar özel kesimden, kamuda görev yapanlara aktarılmaktadır. Bu sebeple rüşvet ekonomik gelişmenin önündeki en büyük engel olarak görülmektedir.⁵³ Rüşvet eylemlerinin sıklaşması sonucu bireylerin yolsuzluğa karşı olan toleransları artmakta, rüşvet normal bir olay olarak görülmeye başlanmaktadır.⁵⁴

Rüşvet yalnızca bir ülkenin iç sorunu değildir. Uluslararası alanda da ülkeler arasında rüşvete başvurulduğu görülmektedir. Uluslararası alanda, büyük rüşvet olayları genelde ticari ilişkiler sonucu ortaya çıkmaktadır. Gelişmiş ülkelerdeki iş adamları, gelişmekte olan ülkelerde iş yapabilmek için ya da bir ihaleyi alabilmek için o ülkenin bürokratlarına, politikacılarına bir takım çıkarlar sunabilmektedir.⁵⁵ Demokrasinin tam olarak yerleşmediği gelişmekte olan ve geri kalmış ülkelerde siyasetçiler ve bürokratlar tarafından alınan rüşvetler hediye olarak değerlendirilip, iş yaşamının bir parçası olarak görülebilmektedir.⁵⁶

5.1.2. İrtikâp

İrtikâp kavramı sözlükte; kötülük, kötü iş yapma, kötülük yapma, yalancılık, hile yapma anlamlarına gelmektedir.⁵⁷ Yolsuzluk türlerinden ikincisi olarak irtikâp; kamu görevlisi tarafından, karşı taraftaki kişi ya da kişilerin işlerini yapmak için istenen para veya diğer değerli varlıklardır.⁵⁸

Hukuki anlamda irtikâp ise; kamu görevlisinin görevinden aldığı yetki, nüfuz ve güveni kötüye kullanarak, kişi ya da kişileri kendisine veya başkalarına yarar sağlamaya veya bu doğrultuda vaatte bulunmaya ikna etme veya görevini yerine getirirken almaması

⁵³Mehmet **Karakaş**, Murat **Çak**, a.g.e, s. 78.

⁵⁴Filiz **Giray**, “Yolsuzlukla Mücadelede E-Devlet ve Türkiye’deki Durum”, *Sosyoekonomi Dergisi*, Cilt 13, Sayı 13, 2010, s. 157.

⁵⁵Orhan **Şener**, “Uluslararası Yolsuzluk Endeksi”, *M.Ü AT Enstitüsü Avrupa Araştırmaları Dergisi*, Cilt 6, Sayı 1, 1998, s. 172.

⁵⁶Fatma Ülkü **Selçuk**, “Bireysel ve Toplumsal Bozukluklardan Yolsuzluk Yoluna”, *Birikim Dergisi*, Sayı 298, 2014, s. 75.

⁵⁷Türk Dil Kurumu, Güncel Türkçe Sözlük, 13.12.2017, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&kelime=irtik%C3%A2p&uid=25381&guid=TDK.GTS.5a314336e2dce7.44270243

⁵⁸Aylin **Konu** ve Ahmet Yılmaz **Ata**, “Yolsuzluk ve Ekonomik Özgürlük İlişkisi: AB Ülkeleri Üzerine Yatay Kesit Analizi”, *Niğde Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 9, Sayı 1, Ocak 2016, s. 198.

gereken herhangi bir şeyi karşı tarafın hatasından faydalanarak alma olarak tanımlanmaktadır.⁵⁹

Haraç da irtikâba benzemesine rağmen aralarında fark vardır. Haraç herhangi bir kişi tarafından istenebilir ve alınabilirken; irtikâp yalnızca kamu görevlisi tarafından istenmekte ve alınmaktadır.⁶⁰ İrtikâp, rüşvete benzemesine rağmen rüşvetten de farklıdır. Rüşvette, iki taraf da karşılıklı anlaşma sağlayıp çıkar ilişkisi içerisine girerken; irtikâpta, kamu hizmetini alan kişi ya da kişiler, kamu görevlisine bir bedel ödemeye ikna edilmeye çalışılmakta ya da cebir ile zorlanmaktadır.⁶¹ İrtikâp, rüşvetin tersi gibi düşünülebilir.⁶²

İrtikâp suçu TCK'nın 250. maddesinde düzenlenmiştir. Hükme göre irtikâp; “görevinin sağladığı nüfuzu kötüye kullanmak suretiyle, kendisine ve ya başkasına yarar sağlanmasına veya bu yolda bir vaatte bulunulmasına bir kimseyi icbar eden kamu görevlisinin fiilidir.”⁶³ Kanunda geçen icbar sözcüğünü biraz açacak olursak; kamu görevlisi tarafından sergilenen, haksız davranış ve tutumlar karşısında; kamu hizmeti almak isteyen kişinin, bu hizmeti hiç alamayacağı veya zamanında alamayacağından endişelenerek, kendisini mecbur hissedip kamu görevlisinin istediği menfaatleri sağlamasıdır.⁶⁴

5.1.3. Kara Paranın Aklanması

Kara para konusunda sosyal, ekonomik, ahlaki ve hukuki yönden tanımlar verilebilir. Genel olarak bir tanım verecek olursak kara para; yasa dışı yollar ile sağlanan kazançtır.

Daha kapsamlı bir tanım ile kara para; kolay bir şekilde bir ülkeden diğer bir ülkeye aktarılabilen, bulunduğu ülkede ise ekonomik, sosyal ve siyasi yapıyı tehdit eden, kanunlara aykırı olan ve kanunlarda suç olarak tanımlanan çeşitli fiillerin işlenmesi

⁵⁹Mehmet Nihat **Kanbur**, “6352 Sayılı Kanun Değişiklikleri Çerçevesinde Türk Ceza Hukukunda İrtikâp Suçu”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Cilt 19, Sayı 2, 2013, s. 1184.

⁶⁰Orhan **Çoban**, “Bir Siyasal Yozlaşma Türü Olarak Rüşvet ve Ekonomik Etkileri”, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 13, Sayı 1, Haziran 1999, s. 181.

⁶¹Şener **Gönülaçar**, “Etkili Bir Yolsuzlukla Mücadele İçin Kamu Denetiminde Yeni Bir Kurumsal Yapı Önerisi”, *Mali Hukuk Dergisi*, Sayı 159, Mayıs-Haziran 2012, s. 3.

⁶²Selçuk **Cingi**, Umur **Tosun** ve Cahit **Güran**, *Yolsuzluk ve Etkin Devlet*, Ankara Ticaret Odası Yayınları, Ankara 2002, s. 30.

⁶³İlhan **Üzülmez**, “Yeni Ceza Kanunu’nda İrtikâp Suçu”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 14, Sayı 2, 2016, s. 274.

⁶⁴M. Reis **Koca**, “İrtikâp Suçu”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, Sayı 6, 2015, s. 247.

sonucu elde edilen her türlü para ve mallardır.⁶⁵ Hukuki anlamda kara para ise; ülkelerde yasalar ile suç olarak belirlenen her türlü fiilden elden edilen para ve diğer kazançlardır.⁶⁶

Kara para aklama; bir suçlunun suçlarını gizleyerek, bu suçlar sonucu elde ettiği gelirlere yasal olarak elde edilmiş görüntüsü vermek amacıyla; suç sonucu elde edilen gelirin kaynağını, niteliğini, ait olduğu kişiyi gizlemek ve bu geliri olduğundan farklı göstermektir.⁶⁷

Bankalar Birliği tarafından yapılan tanıma göre kara para aklama; kanunlarca belirlenmiş suçlar sonucu elde edilen; para, mal ve diğer ekonomik değer ifade eden değerlerin, yasal olarak elde edilmiş para, mal ve diğer ekonomik değerlere dönüştürülmesi amacıyla kaynağının, yasal olmayan özelliğinin gizlenmesi ve saklanmasına yönelik tüm işlemlerdir.⁶⁸ Bu tanıma göre kara para aklama olgusunun varlığı için şu üç unsur gerekmektedir.

-İşlenmiş bir suç,

-İşlenen suç sonucu elde edilmiş ekonomik bir değer,

-Bu ekonomik değer yasal olmayan kaynağının gizlenerek, yasalmış gibi gösterilmesine yönelik olarak işlenmiş bir fiil.

Kara para aklama suçunda genel amaç; yasa dışı faaliyetler sonucu elde edilen gelirlerin, yasal olarak elde edilmiş gibi ekonomik sisteme sokulmaya çalışılmasıdır. Suçlunun bunu yapmadaki amacı ise; muhtemel denetimlerde gerekli açıklamaları yapabilmek ve bu gelirleri şüpheden uzak bir niteliğe kavuşturmadır. Kara para aklamada insanın aklına gelmeyecek birçok yöntem kullanılmaktadır. Kara para aklama

⁶⁵Zeki Doğan, “Türkiye’de Kara Para Aklama ve Kaçakçılık Suçları İle Mücadelede Jandarmanın Etkisinin Tespitine İlişkin Bir Araştırma”, *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi*, Cilt 6, Sayı 1, 2016, s. 115.

⁶⁶Türk Bankalar Birliği, “Karaparanın Aklanması Suçu İle Mücadele ve Bankaların Yükümlülükleri”, Aralık 2013, s. 5.

⁶⁷Zeki Doğan, a.g.e, s. 116.

⁶⁸Türk Bankalar Birliği, a.g.e, s. 8.

yöntemleri ülkelere göre çeşitlilik göstermekte, ülkelerdeki finansal sisteme göre değişmektedir.⁶⁹

Aklama yöntemlerine örnek olarak; fonların fiziki olarak ülke dışına çıkarılması, paravan şirketler, hayali şirketler, döviz büroları, gazinolar, sahte fatura, internet bankacılığı yöntemlerini verebiliriz. Günümüzde kara para elde edenler aklama işlemlerini, konusunda uzmanlaşmış kara para aklayıcılara yaptırmaktadır. Aklama işiyle uğraşanlar bankacı, muhasebeci, hukukçu gibi konunun uzmanlarıdır. Bunlar mesleki geçmişi olan, herhangi bir suça bulaşmamış olan kişilerdir ve yaptıkları işin karşılığında komisyon alırlar.⁷⁰

Kara para aklama ile ilgili suçlar TCK'nin 282. maddesi ve Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesine Dair Kanun'da düzenlenmiştir. TCK'ya göre kara para aklama; *“alt sınırı altı ay veya daha fazla hapis cezasını gerektiren bir suçtan kaynaklanan mal varlığı değerlerini, yurt dışına çıkararak veya bunların gayri meşru kaynağını gizlemek veya meşru bir yolla elde edildiği konusunda kanaat uyandırmak maksadıyla, çeşitli işlemlere tabi tutan kişi tarafından işlenen fiillerdir.”*⁷¹

5.1.4. Zimmet

Devlet idaresi aleyhine işlenen suçlardan birisi olan zimmet suçu, diğer suçların aksine çok eski bir geçmişe sahiptir. Zimmet suçunun kökenleri Eski Roma Devletine kadar dayanmaktadır.⁷² Zimmet; memur ya da kamu görevlisinin görevi gereği kendisine tahsis edilen kamu kaynaklarını, yasalara ve kurallara aykırı olarak kendisi ya da üçüncü şahıslar için harcaması, kullanması ya da mülk edinmesidir.⁷³ Zimmet tek taraflı bir eylem olması nedeni ile diğer yolsuzluk türlerinden ayrılmaktadır. Diğer yolsuzluk türlerinde ikili bir çıkar ilişkisi mevcutken, zimmette çıkar sahibi olan sadece kamu görevlisidir.⁷⁴

Zimmet suçu kamu görevlilerine özgü bir suçtur. Yani zimmet suçundan bahsedebilmek için suçu işleyen kamu görevlisi ya da memur olması gerekmektedir. Zimmet suçunun

⁶⁹Aklama Yöntemleri, 06.06.2017, <http://www.masak.gov.tr/tr/content/aklama-yontemleri/59>

⁷⁰Aklama Yöntemleri, 06.06.2017, <http://www.masak.gov.tr/tr/content/aklama-yontemleri/59>

⁷¹**Türk Ceza Kanunu**, 5237 SK, Tertip 5, Cilt 43, Madde 247/1

⁷²Volkan Arslan, “Zimmet Suçu”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt 71, Sayı 1, 2013, s. 43.

⁷³**Türk Ceza Kanunu**, 5237 SK, Tertip 5, Cilt 43, Madde 282/1

⁷⁴Bülent Tarhan, Ö. Faruk Gençkaya, Ergin Ergül v.d, a.g.e, s. 28.

faili kamu görevlisi değil ise suç zimmet olmaktan çıkıp, hırsızlık ya da emniyeti suiistimal suçlarına dönüşür.⁷⁵

Zimmet suçu TCK'nin 247. maddesinde ve Bankacılık Kanununun⁷⁶ 160. maddesinde düzenlenmiştir. TCK'ya göre zimmet suçu; “görevi gereği zilyetliği kendisine devredilmiş olan veya koruma ve gözetimiyle yükümlü olduğu malın, kendisinin veya başkasının zimmetine geçirilmesi fiilidir.” Bankacılık kanununda yer alan zimmet suçu ile ilgili unsurlar TCK'daki unsurların benzeridir. İki kanun arasındaki fark; bankacılık kanununda zimmet suçunun faili olarak banka yönetim kurulu başkanı, üyeleri ve diğer banka mensuplarının gösterilmesidir.⁷⁷

Zimmet suçu ile ilgili TCK'daki 247. maddenin gerekçesine göre; kamu görevlisi tarafından korunması ve gözetilmesi gereken, kamu görevlisinin zilyetliğinde bulunan, kamu malları üzerinde kamu görevlisi sadece görevinin gerektirdiği şekilde tasarrufta bulunabilir. Bu kapsamın dışındaki her türlü tasarruf suç teşkil etmektedir. Zimmet suçunda bahsedilen mallar, taşınır ve taşınmaz her türlü kamu mallarıdır. Zimmet suçu kamu görevlisi tarafından kasten gerçekleştirilebileceği gibi kamu görevlisinin ihmali ile de gerçekleşebilmektedir. Zimmet suçunun meydana gelmesinde suça konu olan kamu malının, kamu görevlisinin şahsına veya herhangi bir üçüncü kişiye tahsis edilmesi arasında bir fark bulunmamaktadır. Her iki durumda da zimmet suçu meydana gelmektedir.⁷⁸

5.1.5. Dolandırıcılık

Dolandırıcılık günlük yaşamda insanların en çok karşılaştığı suçlardan birisidir.⁷⁹ Televizyon kanallarında ve gazetelerde hemen her gün dolandırıcılık suçları ile ilgili haberler görmekteyiz. Duyduğumuz haberlerde dolandırıcıların kullandıkları yöntemler insanın aklına gelmez cinstendir.

⁷⁵Süheyl **Donay**, “Türk Hukukunda Zimmet”, *İ.Ü. Mukayeseli Hukuk Enstitüsü Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Sayı 3, 1968, s. 28.

⁷⁶Rezzan **İtişgan**, “Türk Ceza Hukukunda Zimmet Suçu”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt 71, Sayı 1, 2013, s. 639.

⁷⁷Serkan **Meraklı**, “Güveni Kötüye Kullanma Suçu”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 11, Özel Sayı, 2009, s. 1664.

⁷⁸A. Nevzat **Açıkgöz**, “Gerekçeli Karşılaştırmalı ve Açıklamalı Yeni Türk Ceza Kanunu”, *Yeni Türk Ceza Adaleti Sistemi Tanıtım Seminerleri*, 2005, s. 495.

⁷⁹Volkan **Maviş**, “Dolandırıcılık Suçunun Hile Unsuruna İlişkin Sorunlar”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 1, Özel Sayı, 2015, s. 598.

Dolandırıcılık kavramı ile ilgili birçok tanım verilebilir. Dolandırıcılıkla ilgili en genel tanım şu şekilde yapılabilir. Dolandırıcılık; hileli davranışlarda bulunup karşı tarafı kandırarak çeşitli menfaatlerin elde edilmesidir.⁸⁰ Türk Dil Kurumu ise dolandırıcılığı; bir kimseyi kandırarak, mal ya da parasını almak olarak tanımlamıştır.⁸¹ Dolandırıcılığın tarihi çok eskilere dayanmaktadır ve dolandırıcılık tüm toplumlarda suç olarak kabul edilmiştir.⁸²

Dolandırıcılık suçunu işleyen fail bir takım özelliklere sahip olmalıdır. Bu özellikler; kurnazlık, ikna kabiliyeti, iyi plan yapmak, uyum sağlamak ve soğukkanlılık gibi her insanda kolay kolay bulunmayan özelliklerdir. Fail bu özelliklerden birisini ya da birkaçını kullanarak, mağdurların tecrübesizlik ve dikkatsizliğinden faydalanarak onların para ya da mallarını almaktadır. Dolandırıcılık suçuna bulaşan ve bunu alışkanlık haline getirenlerde para kazanma hırsı had safhadadır.⁸³

Dolandırıcılık teknolojik gelişmeleri çok yakından takip etmektedir. Klasik olarak yıllardır yapılan dolandırıcılık türlerine bilgi teknolojilerindeki gelişmelerle insanın aklına gelmez cinsten dolandırıcılık türleri eklenmektedir.⁸⁴ Bilgi teknolojilerindeki gelişmeler, bilişim yolu ile işlenen dolandırıcılık suçlarında çok büyük bir artışa neden olmuştur. Bu gelişmeler sonucu bilişim yolu ile işlenen dolandırıcılık suçlarına son yıllarda çok fazla rastlanmaktadır.⁸⁵

Dolandırıcıların sanki bir bilim adamı ya da girişimci gibi yeni dolandırıcılık yöntemi bulma çalışmaları, gelecek zamanlarda birçok dolandırıcılık türünün karşımıza çıkacağını göstermektedir. Yeni bulunan dolandırıcılık yöntemleri ile birlikte eski yöntemler de zaman zaman kullanılmaktadır. Son dönemlerde en çok rastlanılan dolandırıcılık tarzı bilgi teknolojilerinin kullanılması ile yapılmaktadır.⁸⁶

⁸⁰Abdurrahman **Yılmaz**, “Türkiye’deki Dolandırıcılık Tipolojileri: Dolandırıcılık Olaylarının Kategorik Tasnifi ve Yapılış Şekilleri”, *Hacettepe Üniversitesi Sosyolojik Araştırmalar E-Dergisi*, 13 Aralık 2015, s. 2.

⁸¹Türk Dil Kurumu, Güncel Türkçe Sözlük, 13.12.2017, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5a31390cc70f37.60293253

⁸²U. Erdar **Bilgin**, C. Emre **Doğan**, Aytaç **Koçak** ve E. Özgür **Aktaş**, “Bilişim Teknolojisi İle Bankada İşlenen Bir Dolandırıcılık Suçu” *Social Sciences*, Cilt 8, Sayı 3, 2013, s. 92.

⁸³**Yılmaz**, a.g.e, s. 3.

⁸⁴**Yılmaz**, a.g.e, s. 3.

⁸⁵Ahsen **Kaya**, Umut Erdar **Bilgin**, Aytaç **Koçak**, V.D, “Değişik Bir Yöntemle Organize Suç Örgütü Tarafından Yapılan Otomobil Dolandırıcılığı”, *Social Sciences*, Cilt 8, Sayı 3, 2013, s. 98.

⁸⁶**Yılmaz**, a.g.e, s. 3.

Cep telefonu kullanılarak yapılan dolandırıcılıklar, gelişen internet teknolojileri sayesinde yayılan elektronik banka hesaplarının boşaltılması şeklinde yapılan dolandırıcılıklar ve kredi kartlarında yapılan dolandırıcılıklar bilgi teknolojileri aracılığı ile yapılan dolandırıcılıklara örnek olarak gösterilebilir.⁸⁷

Dolandırıcılık suçu TCK'nın 157 ve 158. maddelerinde düzenlenmiştir. TCK'ya göre dolandırıcılık; *“Hileli davranışlarla bir kimseyi aldatıp, onun veya başkasının zararına olarak, kendisine veya başkasına bir yarar sağlamaktır.”*⁸⁸TCK'nın 158. maddesinde ise dolandırıcılık suçuna verilecek ceza miktarının artırılmasına sebep olacak nitelikli haller sıralanmıştır. Yukarıdaki paragrafta konu edilen bilişim teknolojileri aracılığı ile yapılan dolandırıcılık suçları da nitelikli dolandırıcılık suçu sayılmaktadır ve dolandırıcılık suçunun işlenmesi verilecek cezaları da ağırlaştırmaktadır.⁸⁹

5.1.6. Görevi Kötüye Kullanma

Devletler tarafından üstlenilen kamu hizmetleri, devleti temsil eden ve devlet adına çalışan kamu görevlileri tarafından yerine getirilmektedir. Toplumda, kamu görevlilerinin bu görevleri yaparken adil, tarafsız ve gerektiği şekilde davranacaklarına dair bir inanç ve güven hâkimdir. Toplumun taşıdığı bu inanç ve güvenin yara almaması devletlerin devamlılığı açısından önemlidir. Bu sebeple devletler görevini gereği gibi yapmayan ya da görevini kötüye kullanan kamu görevlileri için yasalar ile bir takım cezaları yürürlüğe koymuşlardır.⁹⁰

Görevi kötüye kullanma suçu, yolsuzluğun en yaygın türlerinden birisidir. Kamu görevlisinin devletten aldığı yetki ve gücü, kamu yararına aykırı olarak kullanması sonucu, kamu hizmeti alacak olan vatandaşlar zor durumda kalmaktadır. Kamu görevlilerinin görevlerini kötüye kullanma suçu işlemlerinin birçok sebebi bulunmaktadır. Bu sebepler aşağıdaki gibi sıralanabilir;⁹¹

⁸⁷Yılmaz, a.g.e, s. 3.

⁸⁸Türk Ceza Kanunu, 5237 SK, Tertip 5, Cilt 43, Madde 157-158

⁸⁹Ahsen Kaya, Umut Erdar Bilgin, Abdullah Mollaoğlu, v.d, “Türkiye Geneline Bilişim Yolu İle İşlenen Dolandırıcılık Suçu: 16 Olgu”, *Social Sciences*, Cilt 8, Sayı 3, 2013, s. 103.

⁹⁰İlhan Üzülmöz, “Görevi Kötüye Kullanma Suçu”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 1, 2012, s. 191.

⁹¹Gür, a.g.e, s. 203.

- Kamu görevlisinin, görevlerini yerine getirirken ne şekilde davranacağıının kanunda açıkça belirtilmemesi,
- Kamu kurumunda geçerli olan hizmet standartlarının belirlenmemiş olması,
- Kamu hizmetlerini sunan birimdeki tekelci yaklaşımlar,
- Kamu hizmetinden faydalananların hakkını arama bilincine erişememiş olması,
- Denetimlerin yaygın, cezaların etkili olmaması,
- En önemlisi ise kamu görevlilerin liyakat esasına göre değil, torpil ile göreve alınmaları.

Görevi kötüye kullanma suçu TCK'nın 257. maddesinde düzenlenmiştir. TCK'ya göre görevi kötüye kullanma; *“Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan haller dışında, görevinin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir kazanç sağlayan kamu görevlisi tarafından işlenen fiildir.”*⁹² TCK 257. maddesinde suçun ismi görevi kötüye kullanma olsa da 257. maddede iki ayrı suçtan bahsedilmektedir. Maddenin birinci bölümünde kasten işlenen bir suçtan bahsedilirken, ikinci bölümde ise ihmal davranışı aranmaktadır. Yani kamu görevlisinin ihmal sonucu, kişileri mağduriyete uğratması da kanuna göre görevi kötüye kullanma suçu sayılmaktadır.⁹³ Yine kanundan anlaşıldığı üzere görevi kötüye kullanma suçu sadece kamu görevlisi tarafından ya da özel kanunlar ile kamu görevlisi gibi cezalandırılacak görevliler tarafından işlenmektedir.⁹⁴

5.2. Dolaylı Olarak Cezai Yaptırıma Bağlanan veya Suç Sayılmayan Yolsuzluklar

Rant konusunda birçok tanımlama yapılabilir. Kısaca rant; emek ve sermaye harcanmadan, dış faktörlerin etkisiyle elde edilen gelirdir.⁹⁵ Rant kollama ise; çıkar gruplarının devlet tarafından suni olarak yaratılmış bir ekonomik getiriyi elde etmek için giriştikleri faaliyetler ve bu amaca yönelik yaptıkları harcamalardır.⁹⁶

⁹²**Türk Ceza Kanunu**, 5237 SK, Tertip 5, Cilt 43, Madde 257

⁹³Nazif **Karataş**, “Görevi Kötüye Kullanma Suçu”, International Journal of Legal Progress, Cilt 1, Sayı 2, 2016, s. 48.

⁹⁴Güneş **Okuyucu Ergün**, “Görevi Kötüye Kullanma Suçu”, *TBB Dergisi*, Sayı 82, 2009, s. 3.

⁹⁵Fatih **Saraçoğlu**, Elif **Pürsünlerli Çakar** ve Muharrem **Çakar**, “Rant Vergisi Ve Ülkemizdeki Tartışmalar”, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 17, Sayı 3, 2015, s. 85.

⁹⁶Okan **Taşar**, “Sektörel Yapıya İlişkin Plan Hedefleri ve Rant Kollama”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 8, Sayı 1-2, 2000, s. 505.

Gelişmekte olan ülkeler ve az gelişmiş ülkelerde devletin ekonomik ve sosyal hayatta üstlendiği rollerin artması, toplumun da devletin bu konularda düzenleyici olması yönündeki talepleri, devletleri rant mekanizması içinde tutmaktadır.⁹⁷ Devletin ekonomik ve sosyal hayatta üstlendiği rollerin fazla olması rant kollama davranışlarında bir artmaya sebep olurken, diğer taraftan da bu olumsuz durum devletin eğitim, sağlık gibi kamu hizmetlerini daha fazla üretmesine sebep olmakta bu da toplumsal refahı artırmaktadır. Sosyal alanda refahın artması da yolsuzlukları azaltıcı bir etkiye sahiptir.⁹⁸

Rant kollama üç aşamada gerçekleşen bir eylemdir. Bu aşamalar rant yaratma, rant dağıtma ve rant kollama olarak sıralanabilir.⁹⁹ Rant yaratmada; devlet tarafından ekonomik faaliyetlerde mal ve hizmetler yönünden yapay bir kıtlık meydana getirilir.¹⁰⁰ Rant dağıtmada ise devlet yapay kıtlıkla yarattığı rantı belirli kesimlere aktarmaktadır. Rant dağıtma aşamasında devlet rantı rekabetçi bir piyasada dağıtabilir. Çıkar grupları bu durumda birbirleri ile yarışmak zorunda kalabilirler. Diğer durumda ise ranttan faydalanan kesim, iktidar partisine yakın çıkar gruplarıdır. Rant kollama ise; çıkar gruplarının örgütlenip, iktidar ve bürokrasiyi etkileyerek karşılıksız bir gelir elde etme faaliyetidir.¹⁰¹

Rant kollamanın değişik türleri de bulunmaktadır. Bunlar; monopol kollama, tarife kollama, lisans kollama, kota kollama, teşvik kollama, tüyo kollama, sosyal yardım kollama gibi türlerdir.¹⁰²

Lobicilik; çıkar ve baskı gruplarının kendi menfaatleri doğrultusunda siyasi kararlar alınması için; milletvekillerini, bürokratları, iktidar partilerini etkilemeye çalışmalarıdır. Lobicilik faaliyetleri; seçim dönemlerinde siyasi partilere maddi destek sağlamak, milletvekillerine çeşitli hediyeler sunmak gibi faaliyetlerdir.¹⁰³

⁹⁷Taşar, a.g.e, s. 505.

⁹⁸Güzin Bayar, "Türkiye'de Yolsuzluk-Ekonometrik Bir İnceleme", *Orta Doğu Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 28, 2010, s. 127.

⁹⁹Okan Taşar, "Rant Kollama ve Ekonomik Kalkınma", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 7, Sayı 1-2, 1999, s. 351.

¹⁰⁰C. Can Aktan, Rant Kollamanın Aşamaları, 14.10.2017, <http://www.canaktan.org/dinahlak/ahlak/ra-nt-kollama/asamalar.htm>

¹⁰¹Taşar, a.g.e, s. 351.

¹⁰²C. Can Aktan, "Politikada Rant Kollama", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 26, Sayı 4, Aralık 1993, s.123.

¹⁰³Özsemerci, a.g.e, s. 22.

Oy ticareti mecliste yasama faaliyetlerinin yürütüldüğü süreçte gözlemlenen bir yozlaşma türüdür. Parlamentoda yasama faaliyetlerinin yürütülmesi esnasında kararlar alınırken, parlamentoya dâhil olan partilerin kendi çıkarları doğrultusunda, sunmuş oldukları kanunların yayınlanabilmesi için karşılıklı olarak birbirlerini desteklemelerine oy ticareti denilmektedir.¹⁰⁴ Bu destekleme sürecinde, bir siyasi parti tek başına karar alabilecek yeterli oy sayısına ulaşamadığı için başka bir siyasi partiden destek istemektedir. Bu destek elbette karşılıksız değildir. Destek alınan parti kendi menfaatine uygun bir karar çıkarken desteklenecektir.¹⁰⁵

Oy ticareti siyasi bir yozlaşmadır. Parlamentonun aldığı kararları objektif olarak, toplum beklentilerine göre değil, siyasi partilerin çıkarlarına göre almasına sebep olmaktadır. Siyasi partiler uygulamada toplumun çıkarları değil, daha çok ortak çıkarlar doğrultusunda oy ticaretine başvurmaktadır. Örneğin; milletvekili maaşlarının zam oranı, yolluk ücretlerinin artırılması gibi ortak çıkarlar siyasilerin anlaşmasını kolaylaştırmaktadır.¹⁰⁶

Kayırmacılık kamuda kararların alınması sürecinde görülen bir yozlaşma türüdür. Kamu bürokrasisindeki en temel sorunlardan birisidir.¹⁰⁷ Türk Dil Kurumu sözlüğüne göre kayırmacılık; belli bir kişi, düşünce ya da uygulamayı, bir başkasıyla karşılaştırıp aralarında seçim yapılırken, objektiflikten uzaklaşıp, nesnel davranmayı ifade eder.¹⁰⁸ Başka bir ifade ile kayırmacılık; bir kişi ya da gurubun yönetime yakın olması dolayısı ile diğer kişi ya da grupların aleyhine tercih edilmesidir. Bu yakınlığın durumuna göre değişmekle birlikte kayırmacılık bir nevi adaletsizliktir.¹⁰⁹

Kayırmacılığın; akraba kayırmacılığı, eş-dost kayırmacılığı ve siyasi kayırmacılık olmak üzere üç ayrı türü bulunmaktadır.¹¹⁰ Kısaca bunlara değinecek olursak;

¹⁰⁴Özsemerci, a.g.e, s. 22.

¹⁰⁵İlter **Ünlükaplan**, “Kolektif Karar Alma Sürecinde Temel Sorunlar”, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 11, Sayı 11, 2003, s. 19.

¹⁰⁶Özsemerci, a.g.e, s. 23.

¹⁰⁷Mustafa **Büte**,” Kayırmacılığın Çalışan Davranışları ve İnsan Kaynakları Yönetimi Uygulamaları Üzerine Etkileri: Türk Kamu Bankalarına Yönelik Bir Araştırma”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 44, Sayı 1 Mart 2011, s. 136.

¹⁰⁸Türk Dil Kurumu, Güncel Türkçe Sözlük, 13.12.2017, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&view=bts&kategori=veritbn&kelimesec=188959

¹⁰⁹Arzu **Özkanan** ve Ramazan **Erdem**, “Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar Üzerine Nitel Bir Çalışma, *MAKÜ İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 2, Sayı 4, 2015, s. 9.

¹¹⁰Ebru **Kurt** ve Bahar **Doğramacı**, “Terfi, İşlem Kayırmacılığı Ve İşe Alma Boyutlarında Kayırmacılık Davranışı Algısının Ölçülmesi: İstanbul İlinde Faaliyet Gösteren Bir Belediye İştirakinde Çalışanlar

Akraba kayırmacılığı, hiç yabancı olmadığımız bir terimdir. Bireylerin iş yaşamında ya da kamu görevlerinde, belirli bir statüye gelmesinde ya da yönetici sıfatını kazanması esnasında kendi çaba ve yeteneklerinin yerine, akrabalarının yardımı ile hak etmediği göreve gelmesi akraba kayırmacılığı olarak tanımlanabilir.¹¹¹

Eş-dost kayırmacılığı da akraba kayırmacılığının bir benzeridir. Burada akraba yerine eş-dost ya da yakın tanıdıklar kayırılmaktadır.¹¹²

Siyasi kayırmacılık ise; partilerin iktidara geldikten sonra kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan bürokratları ve diğer üst düzey görevlileri görevden alarak, bu görevlere kendilerine yakın kişileri atamaları siyasi kayırmacılıktır.¹¹³

Üzerine Bir Araştırma”, *Elektronik Mesleki Gelişim ve Araştırma Dergisi*, Cilt 2, Özel Sayı, Ağustos 2014, s.83.

¹¹¹Kurt ve Doğramacı, a.g.e, s. 83.

¹¹²Kurt ve Doğramacı, a.g.e, s. 83.

¹¹³Kurt ve Doğramacı, a.g.e, s. 83.

İKİNCİ BÖLÜM

YOLSUZLUĞUN NEDENLERİ VE ZARARLARI

1. Genel Olarak Yolsuzluğun Nedenleri

Kamusal ve kanunlara uygun olmayan bir sonuç elde etmek için kamu gücünün kötüye kullanılması olarak adlandırılabilen yolsuzlukların birçok nedeni vardır. Yolsuzluğun nedenleri üzerine farklı kesimlerden, farklı yorumlar bulunmaktadır. Hukukçuların yaklaşımına göre yolsuzlukların nedeni görevi kötüye kullanma suçu sonrası soruşturma geçirme, tutuklanma, mahkûm olma cezalarının caydırıcılığının olmamasıdır.¹¹⁴ İş adamlarına göre yolsuzlukların nedeni bürokrat maaşlarının düşük olmasıdır.¹¹⁵ Ekonomistlere göre ise yolsuzluklar, ekonomilerin küreselleşmesi ile birlikte değişen ekonomik dengeler sonucunda ortaya çıkmıştır.¹¹⁶

Yolsuzlukların ortaya çıkış nedenlerine bakıldığında, yolsuzluğun temelinde daha çok kazanç sağlama arzusunda olan bireylerin olduğu görülmektedir. Bireylerden oluşan toplumlarda ortaya çıkan en önemli olgu ise ahlaki değerdir. Bu açıdan bakıldığında yolsuzluk ve ahlaki değer arasında yakın bir ilişki olduğu açıktır. Yolsuzluklar toplumdaki ahlaki değerleri yok ederek bireylerin birbirine ve devlete olan güvenini sarsmaktadır. Hukuk sisteminde caydırıcı cezaların olmaması da yolsuzlukların diğer bir nedenidir. Yolsuzlukların bir diğer nedeni de ülkelerde uygulanan ekonomik sistemlerdir. Devlet müdahalesinin yoğun olduğu ekonomilerde bürokrasi çok güçlü olduğu için bu gücü aşmaya çalışan çıkar tarafları yolsuzluğa başvurmaktadır.¹¹⁷

¹¹⁴Hasan Tanrıseven, “Yolsuzluk ve Rüşvetin Nedenleri Ve Yönetime Etkileri”, 15.08.2017, <https://lancaster.academia.edu/DrHasanTANRISEVEN>

¹¹⁵Hasan Tanrıseven, “Yolsuzluk ve Rüşvetin Nedenleri Ve Yönetime Etkileri”, 15.08.2017, <https://lancaster.academia.edu/DrHasanTANRISEVEN>

¹¹⁶Furkan Beşel ve Fatih Savaşan, “Türkiye’de Yapısal Kırılmalar Altında Yolsuzluk-Ekonomik Büyüme İlişkisi”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 27, 2014, s. 74.

¹¹⁷Doğan Bakırtaş, “Yolsuzluğun Vergi Gelirleri Üzerindeki Etkisi: Türkiye Örneği”, *Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt 19, Sayı 2, 2012, s. 88.

Yolsuzluk sadece hukuk sisteminden ya da kaybolan ahlaki değerlerden, ekonomik sistemlerden kaynaklanan bir sorun değildir. Bunların yanında yolsuzluğun ülkelerin şartlarına göre değişen birçok sebebi bulunmaktadır. Bu sebepler genel olarak; ülkedeki siyasal yapı, siyasal kültür ile toplumsal kültür arasındaki ilişki, yönetim ve bürokrasinin yapısı, toplumsal yapı, modernleşme, az gelişmişlik, hesap verme sorumluluğunun olmaması, yargının bağımsız olmayışı, ülkedeki demokrasi anlayışı, güçler ayrılığının tam olmayışı gibi sebeplerdir.¹¹⁸ Bu bilgiler ışığında yolsuzluğun nedenlerini genel olarak hukuk sisteminden kaynaklanan nedenler, siyasi nedenler, sosyal nedenler ve ekonomik nedenler olarak dört bölümde inceleyebiliriz.

1.1. Hukuk Sisteminden Kaynaklanan Nedenler

Hukuk sistemi yolsuzluğun önemli nedenlerinden birisidir. Dolayısı ile yolsuzluk ile hukuk arasında önemli bir ilişki vardır. Yolsuzluk özünde yasal bir problemdir. Güçlü olmayan bir hukuk sistemi, yaptırım gücü olmadığı için ve kamu yönetiminden sorumlu olan kişilerde ya da bürokratlarda hesap verme bilincini azalttığı için yolsuzluklara zemin hazırlamaktadır.¹¹⁹

Bir ülkede görülen yolsuzluk olaylarının azlığı ya da çokluğu hukuk sistemi ile yakından ilişkilidir. Günümüzde hemen hemen tüm devletler hukuk kuralları ile yönetilmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta hukuk kuralları ile yönetilmek ve hukukun üstünlüğünü kabul etmek arasındaki farktır.¹²⁰ Yolsuzlukla ilgili yapılan araştırmalarda demokrasi ile uzun zamandan beri yönetilen ve demokrasi geleneğine sahip ülkelerde, krallık veya diktatörlükle yönetilen ülkelere göre daha az yolsuzluk olaylarına rastlandığı tespit edilmiştir.¹²¹ Demokrasi ile yönetilen, demokrasiyi benimseyen ülkelerde yolsuzluk olaylarının daha az görülmesinin nedeni ise hukukun üstünlüğünün

¹¹⁸Mehmet Güneş, “Hindistan: Dünyanın En Büyük Demokrasisinde Yolsuzlukla Yaşamak”, *Akademik Hassasiyetler Dergisi*, Özel Sayı, Kasım 2014, s. 53.

¹¹⁹E. Alper Güvel ve A. Yılmaz Ata, “Yolsuzluğun Sosyo-Politik Dinamikleri: AB Ülkeleri Üzerine Bir Analiz”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 44, Sayı 1, Mart 2011, s. 165.

¹²⁰Süleyman Aydın ve Yakup Yılmaz, *Yolsuzluk ve Mali Suçlar*, Adalet Yayınevi, Ankara 2010, s. 102.

¹²¹Bayar, a.g.e, s. 111.

kabul edilmesi, yargının tam bağımsız olması, yönetimin şeffaf olması ve denetimlerin etkin olarak yapılmasıdır.¹²²

Hukukun üstünlüğünün kabul edildiği devletlerde, ülke vatandaşları devlet yöneticilerinin keyfi yaptırımlarına karşı korunmaktadır. Hukuk üstünlüğünün kabul edilmesi devletin görev ve yetkilerini artıracak yasaların çıkarılmasında kısıtlayıcı bir unsur olarak görev yapmaktadır. Yine hukuk üstünlüğünün benimsenmesi devletin belirli kişi veya gruplara özel yasalar çıkarmasını engellemektedir.¹²³Hukuk sisteminin özel yasalarla belirli bir gruba hizmet etmek yerine, adalet anlayışına uygun olarak toplumun geneline hizmet etmesi toplumda hukuka ve adalete olan güveni artıracaktır.¹²⁴

Bir ülkede yolsuzluğun niteliği ve boyutu yasalar ve hukuk sistemine göre değişebilmektedir. Yasaların uzun ve karmaşık olması, kolayca anlaşılması yolsuzlukların ortaya çıkışını hızlandırmaktadır. Uzun ve karmaşık yasalar herkes tarafından aynı şekilde anlaşılıp yorumlanamamakta, bu yasa ve kuralları anlayabilmek için uzman kişilerin yardımına ihtiyaç duyulmaktadır. Avukatlar, muhasebeciler ve kamu görevlileri yasaların yorumlanması işini meslek olarak seçtikleri için kolay anlaşılabilir yasaların yapılmasını istemezler. Bu kişi ve meslek grupları, anlaşılması zor yasaların basitleştirilmesi sahip oldukları ayrıcalıklı durumu ortadan kaldıracığı için yasaların basitleştirilmesine karşı dururlar.¹²⁵

Yasaların kapsamı ve yaptırım gücü de yolsuzlukları direk olarak etkilemektedir. Yolsuzluklara karşı verilen cezaların az olması, suçluların yakalanma ihtimalinin az olması, adaletin geç işlemesi yolsuzlukları artıran en önemli nedenlerdendir. Büyük çaplı yapılan yolsuzluklarda, yolsuzluğu yapan asıl kişiler yerine aradaki kişilerin cezalandırılması yolsuzluğu adeta teşvik etmektedir. Bunun yanı sıra cezaların zaman aşımına uğraması, yolsuzluk yapanların cezalandırılmayacağı izlenimi doğurmaktadır.¹²⁶

¹²²Selçuk Akçay, “Yolsuzluk, Ekonomik Özgürlükler ve Demokrasi”, *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1, Güz 2000, s. 5.

¹²³Aydın ve Yılmaz, a.g.e, s. 103.

¹²⁴Güvel ve Ata, a.g.e, s. 165.

¹²⁵Aydın ve Yılmaz, a.g.e, s. 103.

¹²⁶Havva Çaha, “Türkiye’de Yolsuzluk: Yapısal Boyutlar ve Uygulama”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 43, Sayı 1, Mart 2009, s. 109.

1.1.1. Hukuk Devleti Anlayışının Tam Olarak Gerçekleştirilememesinden Kaynaklanan Nedenler

Hukuk devletini kısaca; “gerçekleştirdiği faaliyetlerde hukuk kurallarına bağlı olan, vatandaşlarına hukuki güvenlik sağlayan devlet” olarak tanımlayabiliriz.¹²⁷ Diğer bir tanımla hukuk devleti; egemenliğin kişiler yerine uluslara ait olması ve çeşitli kurumlar vasıtası ile kullanılması ile birlikte, hukuk kurallarının bu kuralları koyanlarda dâhil olmak üzere toplumdaki her bir bireyi ve kuruluşu bağlamasıdır.¹²⁸ Anayasa Mahkemesi’ne göre “hukuk devleti; her fiili hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, kurmuş olduğu adil hukuk düzenini koruyup güçlendiren, hukuku tüm devlet organlarında egemen kılan, anayasaya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, yargı denetimine açık olan devlettir”¹²⁹

Hukuk devleti demokrasinin en önemli aşamalarından birisidir. Vatandaşların devlete güvenmesi ancak her alanda adaletin sağlandığı hukuk devletlerinde mümkün olmaktadır. Hukuk devletinin önem ve anlamının tam olarak benimsenememesi yolsuzluklarla mücadelenin önündeki önemli engellerden birisidir. Yolsuzluklarla mücadelenin ilk basamağı vatandaşları hukukun üstünlüğüne inandırmaktır. Hukuk kuralları zayıfların uymak zorunda olduğu, güçlülerin ise çeşitli yollarla aştığı kurallar olmamalıdır. Zira haksızlığa uğrayanların başvuracağı ve güvenilebileceği tek yer yer, adil olması gereken hukuk sistemidir. Hukuk kurallarının kişilere göre farklı uygulanması, toplumun hukuka olan güvenini yitirmesine sebep olmaktadır.¹³⁰

Hukuk devleti ilkesini uygulamak ve bu bilinci yerleştirmek sadece yargı sisteminin görevi değildir. Diğer tüm kamu kurum ve kuruluşları hukuk devleti ilkesine ve hukuk kurallarına uygun olarak faaliyetlerini yerine getirmek zorundadır.¹³¹

¹²⁷Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Yayınları, Bursa 2000, s. 169.

¹²⁸Ramazan Çağlayan, “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Hukuk Devleti İlkesi”, *A.Ü. Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 2, Sayı 1, 1998, s. 42.

¹²⁹Osman Saraç, “Kamu Yararı Kavramı”, *Maliye Dergisi*, Sayı 139, 2002, s. 5.

¹³⁰Korkmaz, Erkal, Minibaş v.d, a.g.e, s. 48.

¹³¹Tarhan, Gençkaya, Ergül v.d, a.g.e, s. 61.

1.1.2. Mevzuat ve Uygulamasından Kaynaklanan Nedenler

1.1.2.1. Cezaların Yetersizliği ve İnfaz Sistemi

Cezalar yetersiz olduğu ve bazı mali hükümleri de içermediği zaman caydırıcılığı olmamaktadır. İnfaz sistemi de bu çerçevede değerlendirildiğinde, infazda terör suçları hariç diğer suçlar aynı infaz rejimine tabidir. Aslında yolsuzluk suçları da terör suçlarında olduğu gibi farklı infaz rejimine tabi tutulmalıdır. Bazı ülkelerde yolsuzluk suçları, terör suçu kapsamında değerlendirilmekte farklı infaz rejimine tabi tutulmaktadır. Yolsuzluk yapanların daha ağır cezalar alıp, daha fazla ceza evlerinde kalmaları gerekmektedir.¹³²

Kamuoyunu uzun süre meşgul eden yolsuzluk olaylarında verilen cezaların, işlenen yolsuzluk suçunun açtığı zararlara ve etkilerine karşı çok yetersiz ve etkisiz olduğu, hiçbir caydırıcı özelliği bulunmadığı görülmektedir. Özellikle kamu görevlilerinin yolsuzluk olarak değerlendirilebilen fiilleri ile ilgili, daha ağır yaptırıma bağlanan suçlardan dolayı açılan davalarda, yargılama sırasında bazı suç unsurlarının oluşmaması nedeniyle işlenen suçun, görevi kötüye kullanma suçuna dönüştüğü görülmektedir. Bunun yanı sıra yolsuzluk fiillerine uygulanan nitelikli dolandırıcılık, hileli iflas, emniyeti suiistimal gibi fiillerin zamanaşımı süreleri yetersiz kalmaktadır. Kamuoyunu uzun süre meşgul eden yolsuzluk suçlarının zamanaşımına uğraması toplumun yargıya olan güvenini sarsmaktadır.¹³³

Birçok ülkede bulunan cezanın ertelenmesi ve şartlı salıverme gibi iyi niyet çerçevesinde düşünülen uygulamaların, diğer hükümleri dikkate almadan her olaya otomatik olarak uygulanması yine vicdanları rahatsız etmekte ve yolsuzlukların önünü açmaktadır.¹³⁴

1.1.2.2. Hazırlık Soruşturması

Hazırlık soruşturması yapılmasının amacı, soruşturma sonucunda kamu davası açılıp açılmamasına karar vermek için kullanılacak delillerin toplanmasıdır.¹³⁵ Memurlar ve

¹³² Aydın ve Yılmaz, a.g.e, s. 106.

¹³³ Aydın ve Yılmaz, a.g.e, s. 106.

¹³⁴ Aydın ve Yılmaz, a.g.e, s. 106.

¹³⁵ Veli Özer Özbek, "Organize Suçlulukla Mücadelede Ön Alan Soruşturmaları", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 4, Sayı 2, 2002, s. 65.

Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'a göre hazırlık soruşturması genel hükümlere göre yetkili ve görevli Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından yapılır. (Memurlar Ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, 4483 SK, Tertip 5, Cilt 39, Madde 12) TC Kanunlarına göre hazırlık soruşturmasını savcıların yapması gerekmektedir. Fakat savcıların iş yoğunluğu nedeni ile hazırlık soruşturması, yani delillerin toplanması aşaması adli konularda yeterli bilgisi olmayan kolluk güçlerine yaptırılmakta çoğu zamanlarda bu birimlerden gelen fezlekeye göre sonuçlandırılmaktadır.

Hazırlık soruşturmasının yetersiz olması durumunda yani delillerin yeteri kadar toplanamamış olması durumunda yargılama aşamasında deliller tekrar toplanır. Bazı durumlarda ise hiç delil toplanamamış olabilir.¹³⁶ Sonuç olarak yeteri kadar delil toplanmadan kamu davası açılmış olması nedeniyle mahkemeler hazırlık soruşturması aşamasında yapılması gereken delil toplama görevini yerine getirmekte ve yargılama süreleri uzamaktadır.¹³⁷ Mahkemelerin uzun yıllar devam etmesi yargıya olan güveni sarsmaktadır. Ayrıca tam olarak yapılmayan hazırlık soruşturması nedeni ile suça ilişkin deliller tam olarak davalara yansımamaktadır.¹³⁸

1.1.2.3. Gereksiz Yere Bilirkişiye Başvurulması

Davaların uzun sürmesinin nedenlerinden biriside gerekmediği halde bilirkişiye başvurulmasıdır.¹³⁹ Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu (CMUK) 66/1 Maddesinde yer alan “*Hâkimlik mesleğinin gerektirdiği genel ve hukuki bilgi ile çözümlenmesi mümkün olan konularda bilirkişi dinlenemez*”¹⁴⁰ hükmüne rağmen, hâkim ve savcılar sık sık bilirkişi uygulamasına başvurmaktadır. Bu uygulamanın nedenleri; bilirkişi olarak görev yapanların keşif ücreti almak istemeleri ya da mahkeme sonrası verilecek kararın manevi sorumluluğundan kurtularak bilirkişiyi karara ortak etmek olabilir.

Hâkim ve savcıların herhangi bir bilgisinin bulunmadığı örneğin teknik bir bilgiyi gerektiren konularda bilirkişiye başvurulması kaçınılmazdır. Ancak bilirkişilik

¹³⁶ Aydın ve Yılmaz, a.g.e, s. 107.

¹³⁷ Tarhan, Gençkaya, Ergül v.d, a.g.e, s. 61-62.

¹³⁸ Mehmet Karakaş, “Yolsuzluğun Nedenleri, Etkileri ve Yolsuzlukla Mücadelede Alternatif Bir Yaklaşım Olarak Yönetişim”, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, Seri 50, 2007, s. 54.

¹³⁹ Tarhan, Gençkaya, Ergül v.d, a.g.e, s. 62.

¹⁴⁰ Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu, 1412 SK, Tertip 3, Cilt 10, Madde 66/1

konusunda kanunlarda yeterli açıklama bulunmamaktadır. Kanunlardaki boşluktan faydalanan bilirkişiler çeşitli sebeplerle taraf tutarak yanlı kararlar verebilmektedir. Bu bilirkişilerin verdiği raporlar sonucu alınan mahkeme kararları toplum vicdanını rahatsız edebilmektedir.¹⁴¹

1.1.2.4. Kamu Görevlilerinin Yargılanması

Kamu görevlilerinin yargılanması konusunda karmaşık bir sistem mevcuttur. Birçok kamu kurumu kendi personeli için özel düzenlemelere sahiptir. Kamu görevlilerinin yargılanması için gereken izin sistemi, bazı kurumların memurlarını korumasına yol açabilmektedir.¹⁴²

1.1.3. Fiziki Nedenler ve Kadro Sorunları

Davaların uzun sürmesinin, suçluların zamanında cezalandırılmamasının diğer bir nedeni de yargı personelinin sayısının az olması ve adliye binalarının yetersiz olmasıdır.

1.1.3.1. Yargı Personeli Sayısının Yetersizliği, Bağımsızlığı ve Görev Sürelerinin Güvencesi

Davaların uzun sürmesinin, adaletin gecikmesinin en önemli sebebi yargılama yapacak, karar verecek hâkim ve savcı sayısının az olmasıdır. Gelişmiş bir ülkede, gelişmekte olan bir ülkenin üç ya da dört katı kadar adli personel bulunmaktadır.¹⁴³ Bunun yanı sıra hukukçuların aldığı eğitimin kalitesi de ülkedeki eğitim sistemine göre değişmektedir. Hukuk fakültelerinde dersler genellikle öğretim görevlisinin tek taraflı anlatımına dayanmakta, hukuk öğrencileri pasif durumda kalmaktadır. Bu durum öğrencileri ezberciliğe yönlendirmekte, öğrencinin amacı sadece dersi geçmek olmaktadır. Hukuk eğitiminin amacı; okuyan, araştıran, sorgulayan, düşünen, tartışan, kendine güvenen ve hukukun üstünlüğüne inanan hukukçular yetiştirmek olmalıdır.¹⁴⁴

Hâkim ve Savcılar Kanunu 4. maddesine göre hâkimler görevlerinde bağımsızdırlar, hükümlerini anayasa ve kanunlara uygun olarak vicdani kanaatlerine göre verirler. Hiçbir organ, makam ya da merci mahkemelere veya hâkimlere emir ve talimat

¹⁴¹Tarhan, Gençkaya, Ergül v.d, a.g.e, s. 62.

¹⁴²Aydın ve Yılmaz, a.g.e, s. 107.

¹⁴³Tarhan, Gençkaya, Ergül v.d, a.g.e, s. 63.

¹⁴⁴Tarhan, Gençkaya, Ergül v.d, a.g.e, s. 63.

veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.¹⁴⁵ Aynı kanunda hâkimlerin görevden azledilemeyeceği ve emekliye sevk edilemeyeceği belirtilmiştir. Bu hükümlere rağmen hâkimlerin bağımsızlığı ve görev sürelerinin güvence altında olması konusunda bir takım engeller bulunmaktadır. Hâkimler üzerinde siyasi baskı olması hâkimlerin bağımsızlığına gölge düşüren bir engeldir. Ayrıca hâkimlerin kendi istekleri dışında ve zorlayıcı bir sebep olmadan görevli oldukları yerden başka bir yere tayin edilmeleri başka bir engeldir.¹⁴⁶

1.1.3.2. Mahkemeler ve Yargıtay'ın İş Yüğü

Nüfusu az olan ilçelerde mahkemelerde pek fazla iş yükü olmazken büyük kentlerde mahkemeler ve adli görevliler iş yükü altında ezilmektedir. Büyük bir şehirde hâkim ve savcılar günlük 40 civarında davaya bakmak zorunda kalmaktadır.¹⁴⁷ Bu kadar çok iş yükü olan hâkim ve savcılarının hızlı ve adil karar vermeleri beklenemez. Mahkemelerdeki bu yoğunluğun en önemli sebebi personel sayısının az olmasıdır. Diğer bir sebep ise mahkemelerin önemsiz davalarla meşgul edilmesidir.

Yüksek mahkemeler, alt mahkemeler tarafından verilen kararların son inceleme merci olarak içtihat mahkemesi işlevini aşırı iş yükü nedeni ile yerine getirememektedir. Yüksek mahkemelerdeki bu iş yükü çok basit davalar için bile temyize gidilmesi ve personel azlığından kaynaklanmaktadır.¹⁴⁸

1.1.3.3. Kolluk

Kolluk kuvvetleri hazırlık soruşturması aşamasında görev alacakları için gerekli bilgi ve niteliğe sahip olmalıdır. Bu sebeple hazırlık soruşturması aşamasını yürütecek kolluk kuvvetlerinin ceza hukukunu iyi bilen ve insan haklarına saygılı kişiler arasından seçilmesi önemlidir.¹⁴⁹

¹⁴⁵ Hâkim ve Savcılar Kanunu, 2802 SK, Tertip 5, Cilt 22, Madde 4

¹⁴⁶ Zerrin Cengiz, *Yolsuzluk ve Yolsuzlukla Mücadele Türkiye Değerlendirme Raporu*, Tesev Yayınları, İstanbul 2014, s. 40.

¹⁴⁷ Tarhan, Gençkaya, Ergül v.d, a.g.e, s. 63.

¹⁴⁸ Tarhan, Gençkaya, Ergül v.d, a.g.e, s. 63.

¹⁴⁹ Tarhan, Gençkaya, Ergül v.d, a.g.e, s. 63.

1.1.4. Basın-Ahlak Yasası

Yolsuzlukla mücadelenin başarılı olabilmesi için basının mutlaka ıslah edilmesi gerekmektedir. Bazı medya kuruluşları yolsuzluk olaylarını manşetlere taşıırken sorumsuzca davranmakta ve bir takım siyasi amaçlara hizmet etmektedir. Bir yolsuzluk olayı adliyeye intikal etmeden veya adliye intikal ettikten sonra, sorumsuz basın organları tarafından çarpıtılarak haber yapılmaktadır.¹⁵⁰ Daha adli bir karar çıkmadan kişiler suçluymuş gibi haberler yapılmaktadır. Bu haberler kamuoyunda o kişi ya da kişilerin gerçekten yolsuzluk yaptıkları inancını oluşturmaktadır. Bu durumda o kişi ya da kişiler tutuklanmazsa veya adli merciler tutuklama sonrası beraat kararı verirse kamuoyu adaletin olmadığını, suçluların ceza almadığını, siyasetin yargı üzerinde baskı kurduğunu düşünmektedir. Basının yaptığı bu sorumsuzluk adalete olan güveni haksız bir şekilde sarsmaktadır.¹⁵¹

Küreselleşme ve teknolojinin gelişmesi ile birlikte yeni suç türleri ortaya çıkmıştır. Bilgisayar ve internet aracılığı ile henüz hukuken karşılığı olmayan suçlar işlenebilmektedir.¹⁵² Kişilerin ve kurumların hesaplarına girilmekte, virüs aracılığı ile bilgisayar sistemlerine zarar verilmekte kısacası yolsuzluk bilgi teknolojilerini kullanarak yapılmaktadır. Ceza kanunlarına, bilişim suçları adı altında yeni bir başlık eklense de teknolojik gelişmelere karşı yetersiz kalacağı kuşkusuzdur. Bu duruma dikkat edilerek teknolojik gelişmeler paralelinde yasalar mutlaka güncellenmelidir.¹⁵³

1.1.5. Çok Sık Yapılan Aflar

Yolsuzlukların çok sık yaşanmasının bir başka nedeni de sık sık yaşanan aflardır. Normalde af kanunları iki durumda gündeme gelebilmektedir. Bunlardan birincisi ülke genelinde sosyal barışı sağlamaya yönelik olarak yapılan aflardır. Diğeri ise hukuk alanında yapılan ciddi bir reform sonrası çıkarılan aflardır. Bu iki sebep dışında yapılan aflar tartışmalara yol açacak ve toplum vicdanını rahatsız edecektir. Hükümetlerin genelde seçim öncesinde af yasaları çıkardığı bilinmektedir.¹⁵⁴

¹⁵⁰ Korkmaz, Erkal, Minibaş v.d, a.g.e, s. 53-54.

¹⁵¹ Korkmaz, Erkal, Minibaş v.d, a.g.e, s. 53-54.

¹⁵² Korkmaz, Erkal, Minibaş v.d, a.g.e, s. 53-54.

¹⁵³ Korkmaz, Erkal, Minibaş v.d, a.g.e, s. 53-54.

¹⁵⁴ Korkmaz, Erkal, Minibaş v.d, a.g.e, s. 53-54.

Sık sık yaşanan aflar toplumun adalete olan güvenini sarsmakta, cezaların caydırıcı özelliklerini kaybetmelerine neden olmaktadır. Cezaların yetersiz olması ve caydırıcı olmaması, yolsuzlukları adeta teşvik etmektedir. Çalışma hayatı boyunca kazanamayacağı tutarları tek bir yolsuzlukla kazanabileceğini düşünen kamu görevlisi, çok büyük cezalar almayacağını da bildiği için, ceza olsa bile mutlaka af geleceğini bildiği için yolsuzluk yapmaktan çekinmemektedir.¹⁵⁵

1.2. Siyasî Nedenler

Yolsuzluk ve siyaset iç içe geçmiş kavramlardır. Yolsuzluk denildiği zaman bazen akıllara tek başına siyasi yolsuzluk gelmektedir.¹⁵⁶Yolsuzluk siyasal açıdan değerlendirildiğinde, tek bir siyasi parti ya da grubun elinde bulunan iktidar ve etkin bir muhalefetin bulunmaması, yolsuzluklardan faydalanmak isteyen siyasetçiler ve kamu görevlileri için bulunmaz bir fırsat niteliğindedir. İktidarda uzun yıllar ve kesintisiz kalan bir siyasi parti yolsuzluğun kaynağı olabilir. Bunun yanı sıra kısa bir süre için iktidara gelme durumu da hızlı bir biçimde kişisel çıkar sağlayabilme girişimlerine dönüşebilir.¹⁵⁷

Demokrasilerde muhalefetin en önemli görevi iktidarın faaliyetlerini denetlemektir. Bu görevi başarılı ve etkin bir şekilde yerine getiren muhalefet partisinin olduğu ülkelerde yolsuzlukların bulunup ortaya çıkarılması kolay olmaktadır. Demokratik ülkelerde muhalefet tarafından ortaya çıkarılan yolsuzluklar özgür basın aracılığı ile toplum ile paylaşılmaktadır.¹⁵⁸

1.2.1. Siyasilerin Bürokratik Yapı Üzerindeki Etkisi

Siyasi partiler bürokratik yapı üzerinde doğrudan etkilidir. İktidara gelen istisnasız her parti bürokratik yapı üzerinde birçok değişiklik yapmaktadır. Bu nedenle bürokratik yapı liyakat sistemine dayanmamaktadır. İktidar partisi bürokrasiye kendi kadrolarını ve yandaşlarını yerleştirerek bürokrasinin tarafsızlığını ortadan kaldırmakta ve bürokrasiyi

¹⁵⁵Korkmaz, Erkal, Minibaş v.d, a.g.e, s. 53-54.

¹⁵⁶Mürteza Hasanoğlu ve Ziya Aliyev, *Yönetimde Yolsuzluk ve Mücadele Stratejileri*, Nobel Yayınları, Ankara 2007, s. 30-31.

¹⁵⁷Turgay Ergun, “Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 11, Sayı 1, Mart 1978, s. 26.

¹⁵⁸Kamu Yönetiminde Yolsuzluk, 20.08.2017, http://content.lms.sabis.sakarya.edu.tr/Uploads/44139/41753/kamu_yonetiminde_yolsuzluk.pdf

siyasileştirmektedir.¹⁵⁹ Bürokrasinin siyasileşmesi ile idarenin tarafsızlığı ortadan kalkmakta, idare özel sektör ile yapacağı işlerde kendi yandaşlarına yönelmektedir. Sonuçta kamu hizmetinin eşitliği, dürüstlüğü, bütünlüğü ve tarafsızlığı zarar görmektedir. Siyasi parti aracılığı ile göreve gelen bürokratlar, parti çıkarlarına göre çalışmaktadır. Kurumsallaşamayan bürokrasi devlet imkânlarını parti çıkarlarına göre kullanmakta, yaptıkları görev kamu hizmeti yerine siyasi yandaşlık adını almaktadır.¹⁶⁰

Bürokrasinin siyasileşmesi kamu görevlilerini üstten alta kadar etkilemektedir. Sahip oldukları güç ve olanaklara göre düşük düzeyde maaşlarla çalışan kamu görevlileri trafik kontrolü, gümrük işlemleri, öğrenci kayıtları gibi işleri yaparken siyasilerin kendilerinden talep ettiği kayırmacılığı yapmakta, siyasi bir bağı bulunmayan kesime ise prosedürlerle uğraşma ya da rüşvet verme seçeneğini sunmaktadır. Bu durumdaki kamu görevlisinin amacı, aldığı rüşvetle asgari yaşama düzeyini yakalayabilmektir.¹⁶¹

1.2.2. Popülist Politikalar

İktidar partisinin sahip olduğu yetkileri, ekonomik ve siyasi etkinliğe bakmadan sadece oy toplamak ve diğer partilere göre avantajlı konuma gelmek için kullanmasına popülist politika denir. Siyasi popülizmde iktidar partisi kamu harcamalarını yaparken ekonomik etkinlik ve bütçe dengesi gibi kıstasları gözetmez. Örneğin; siyasi liderlerin devlet imkânlarını kullanarak seçim bölgelerine, yeterli sayıda yolcu olmadığı halde verimsiz bir şekilde havaalanı yaptırmaları siyasi popülizmin sonucudur. Burada siyasi liderlerin amacı kamu hizmeti sunmak değil, bir sonraki seçimde tekrar seçilebilmektir.¹⁶²

Kamu kaynaklarının popülist politikalar ile etkin olmayan bir şekilde harcanması başka kamu hizmetlerinin aksamasına neden olmaktadır. Kamu harcamaları eğitim ve sağlık gibi toplumun temel ihtiyaçları yerine ikincil ihtiyaçlara veya gereksiz alanlara yönlendirilerek kamu kaynakları tüketilmektedir. Kamuda bütçe açıkları ortaya çıkmakta, bu açıklar enflasyon yolu ile karşılanmakta ve ekonomik istikrar bozulmaktadır.¹⁶³

¹⁵⁹Hasanoğlu ve Aliyev, a.g.e, s. 31.

¹⁶⁰Hasanoğlu ve Aliyev, a.g.e, s. 31.

¹⁶¹Hasanoğlu ve Aliyev, a.g.e, s. 31.

¹⁶²Korkmaz, Erkal, Minibaş v.d, a.g.e, s. 59-60.

¹⁶³Korkmaz, Erkal, Minibaş v.d, a.g.e, s. 59-60.

1.2.3. Siyasetin Finansmanı

Siyasi partiler demokrasiler için çok önemlidir. Siyasi partilerin varlıklarını sürdürebilmeleri ve seçim çalışmaları yapabilmeleri için ise maddi kaynağa ihtiyaçları vardır. Profesyonel hale gelen parti örgütleri ve çeşitli seçim kampanyaları siyasi partilerin paraya ihtiyaçlarını artırmıştır. Bu durumda amacı sadece iktidarı ele geçirmeyi amaçlayan siyasi parti için elde edeceği paranın nereden geldiği, kaynağı da önemsizdir. Ayrıca hazine tarafından yapılan yardım siyasi partilerin ihtiyaçlarını karşılayamamaktadır. Bu durumda siyaset, ticaret ve mafya ilişkisi ortaya çıkmakta bu da devlet içinde yolsuzlukların artmasına yol açmaktadır.¹⁶⁴

1.3. Yönetmel Nedenler

1.3.1. Bürokrasinin İşleyişinden Kaynaklanan Nedenler

Bir kamu kurumunun işlev ve kararları, bir kişi ya da başka bir kurum için ekonomik değer taşıyorsa, bu kamu kurumunda yolsuzluk yapılması ihtimali artacaktır. Bürokrasideki merkezîyetçi ve durağan yapı devleti vatandaşlara karşı korumakta ve yerinden yönetim, yetki devri ya da sivilleşmeye imkân tanımamaktadır. Merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere tahsis edilen kaynakların kıt olması, merkezi yönetime bağıllığı artırmaktadır. Bağıllılık sonucu yerel yönetimler, siyasiler ve merkezi yönetimdeki görevlilerin taleplerini verimlilik, ekonomiklik ve etkinlik unsurlarını göz ardı ederek yerine getirebilmektedir.¹⁶⁵

Bürokrasideki merkezîyetçilik ve kontrol eksikliği sonucu rüşvet kurumsallaşarak adeta bir düzenlilik haline gelmektedir. Bürokrasinin rüşvete karşı olan duyarlılığı, merkezi yönetimin üst yöneticisinin duyarlılığı ile özdeşlik göstermektedir. Bürokrasi içinde gelenek haline gelmiş rüşvet ilişkileri, her hangi bir üst yöneticinin uyumsuzluğu halinde o yöneticinin dışlanmasına neden olabilir. Diğer yandan kamu yönetimindeki dışa kapalılık yolsuzluğu direk olarak etkilemektedir. Daha kapalı kamu kurumlarında daha çok yolsuzluk görülebilmektedir.¹⁶⁶

¹⁶⁴Tarhan, Gençkaya, Ergül v.d, a.g.e, s. 70.

¹⁶⁵Hasanoğlu ve Aliyev, a.g.e, s. 17-18.

¹⁶⁶Hasanoğlu ve Aliyev, a.g.e, s. 17-18.

Kamu yönetimindeki merkezîyetçi anlayış bir yandan kamu hizmetlerinin etkinlik ve verimlilik unsurlarına göre yerine getirilmesini engellemekte bir yandan da demokrasiyi olumsuz olarak etkilemektedir. Ülke genelinde tüm insanlar için önem taşıyan hizmetler hakkında merkezde kararlar alınması, vatandaşların bu kararlar konusunda tepki göstermesini zorlaştırmaktadır. Bu durum demokrasinin temel anlayışlarından birisi olan hesap verme anlayışına ters düşmektedir.¹⁶⁷

1.3.2. Kamusal İstihdam Sorunları

Kamu görevlilerinin seçimi aşamasında liyakat unsuruna dikkat edilmemesi ve kamu görevlisi istihdamında verimlilik ve rasyonelliğin sağlanmaması kamuda çalışan görevli sayısının gereğinden fazla olmasına neden olmaktadır. Kamuda aşırı istihdamın sonucu olarak gösterilebilecek olan kamu görevlilerine verilen maaşların azlığı yolsuzluğu teşvik eden bir nedenlerden birisidir. Kamudaki ücretlerin düşük olması istihdam edilen görevlilerin kalitesinin düşük olmasına neden olmaktadır. İhtiyaçlarını karşılamakta zorlanan kamu görevlisi ya ikinci bir işte çalışmakta ya da yolsuzluk yolunu seçmektedir.¹⁶⁸

Yaygın olan sözleşmeli personel uygulaması ile kamu kurumlarına aşırı siyasi görüşlü yandaşlar yerleştirilmekte ve bunun sonucunda kamu kurumlarında baskı ve zor kullanma artmaktadır. Bunun yanı sıra tayin işlemlerinin belirli kıstaslara göre yapılmaması da kamu görevlilerini baskılara açık hale getirmektedir. Bu baskılar gizli bilgilerin sızdırılması, belgelerde tahrifat yapılması ve diğer maddi ve manevi yolsuzluklar olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁶⁹

1.3.3. Saydamlıkla İlgili Sorunlar

Saydamlık mevcut koşul, karar ve fiillere ait bilgilerin erişilebilir, görülebilir ve anlaşılabilir olmasıdır.¹⁷⁰ Başka bir tanım ile saydamlık; devletin amaçlarını ve bu amaçlara yönelik olarak uyguladığı ve uygulayacağı politikaları, bu politikalar uygulandıktan sonra ortaya çıkan sonuçları kamuoyu ile paylaşmasıdır. Saydamlığın

¹⁶⁷Hasanoğlu ve Aliyev, a.g.e, s. 17-18.

¹⁶⁸Tarhan, Gençkaya, Ergül v.d, a.g.e, s. 53.

¹⁶⁹Tarhan, Gençkaya, Ergül v.d, a.g.e, s. 53.

¹⁷⁰Hakan Bakkal ve Alper Kasımoğlu, “Bütçe Sürecinde Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Önemi”, *Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Cilt 52, Sayı 599, 2015, s. 2.

olmadığı durumlarda kamu yönetiminin uygulamaları istismara açık olmakta, yolsuzluklara kapı açılmaktadır.¹⁷¹

Saydamlık kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğunu sağlayan önemli unsurlardan birisidir. Saydamlık kriterini esas alan bir kamu yönetimi, kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı konusunda vatandaşlara gerekli bilgileri sunar. Bu vesile ile kamu kaynakları verimsiz olarak kullanılmamış olur.¹⁷²

1.3.4. Hesap Verme Eksikliği

Hesap verme sorumluluğu; kamu yönetiminden sorumlu her makamın yapmış olduğu faaliyetlerden dolayı idare, yasama ve yargı makamlarına açıklamada bulunmakla birlikte bu faaliyetlerin gerekçelerini de belirtmekle yükümlü olması, hiçbir mevki ya da makamın denetimden muaf olmaması anlamına gelmektedir. Hukukun üstünlüğü, açıklık, saydamlık ve eşitlik ilkelerine ne derece uyulduğu hesap verme sorumluluğu aracılığı ile ölçülebilmektedir. Bu sebeplerle hesap verme bilincinin düşük olması yolsuzluğa neden olan temel bürokratik faktörlerden biri olarak görülmektedir.¹⁷³

1.3.5. Kamusal Denetimin Yetersiz Olması

Yolsuzlukların ortaya çıkarılması denetimin temel görevlerinden birisidir. Denetimin ayrıca saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun yerleşmesinde önemli katkıları vardır. Ancak yapılan düzenlilik denetiminin sadece girdilere önem vermesi, çıktılar ile ilgilenmemesi kamu harcamalarının verimli, etkin ve ekonomik olarak yapılmasını engellemektedir. Bu durum düzenlilik denetiminin tek başına yeterli olmadığını, kamu yönetiminin denetiminde, performans yönelik denetimlerin de uygulanması gerektiğini göstermektedir. Bunun yanı sıra denetim birimleri arasında koordinasyon olmaması sebebi ile denetimler çoğu zaman mükerrer olmaktadır. Bir denetim kurumu tarafından denetlenen bir faaliyet başka bir denetim kurumu tarafından da denetime tabi tutulmakta, bu mükerrer denetimler hem maddi hem de manevi kayıplara neden olmaktadır.¹⁷⁴

¹⁷¹ Karakaş, a.g.e, s. 51.

¹⁷² Hasanoğlu ve Aliyev, a.g.e, s. 19-20.

¹⁷³ Hasanoğlu ve Aliyev, a.g.e, s. 19-20.

¹⁷⁴ Karakaş, a.g.e, s. 53.

Kamu yönetiminde denetimin bir tören şeklinde gerçekleştirilmesi de bürokrasi içinde kırtasiyeciliği artırmaktadır. Kamunun denetiminden sorumlu kişiler gerçekte denetlenmesi gereken alanları görmezden gelerek, kurumdaki gündelik işlerle uğraşmaktadır. Ayrıca kamuda denetime tabi olmayan alan ve faaliyetlerin bulunması başka bir sorun teşkil etmektedir. Tüm bu olumsuzluklar denetimlerden beklenen sonuçların elde edilmesini önlemektedir.¹⁷⁵

1.4. Ekonomik Nedenler

Yolsuzluk tüm dünyada ülkelerde ekonomik gelişmeyi, kaynakların dağıtımında etkinliği, gelirin adil olarak dağıtımını engelleyen bir sorundur.¹⁷⁶Yolsuzluk ve ekonomik gelişme arasında ikili bir ilişki bulunmaktadır. Yolsuzluk bir yandan ekonomik gelişmeyi olumsuz etkilemekte, bir yandan da ekonomik olarak gelişmemiş ülkelerde yolsuzluk olaylarına çok fazla rastlanmaktadır.¹⁷⁷

Gelişmemiş ya da az gelişmiş ülkelerde devlet ekonomik ve toplumsal birçok hizmeti yerine getirmektedir. Kaynakların kıt olması ve hizmete olan talebin sürekli artması nedeni ile devlet toplumun beklentisini çoğu zaman yerine getirememektedir. Bu durumda kamu hizmeti sunumunda yolsuzluk yapılması için önemli fırsatlar doğmaktadır. Bürokrasi tarafından gerçekleştirilmesi gereken ufak çaplı kamu hizmetlerinde küçük miktarlarda kayırma ve rüşvet olayları, bürokrasi tarafından gerçekleştirilen ekonomik denetim, düzenleme ve ihale gibi büyük çaplı işlemlerde ise daha büyük çaplı yolsuzluklar görülmektedir.¹⁷⁸

1.4.1. Kişi Başına Düşen Gelir ve Yolsuzluk

Toplum içinde gelir dağılımındaki adaletsizlikler ve yüksek enflasyon gibi nedenler toplumun düzenli bir şekilde yaşamasını engelleyerek yolsuzluklara neden olmaktadır.¹⁷⁹Kamuda görevli memurların maaşlarının düşüklüğü, kamu yönetiminde

¹⁷⁵Tarhan, Gençkaya, Ergül v.d, a.g.e, s. 58.

¹⁷⁶Musa Kayrak, “Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Örgütler”, *Sosyo-Ekonomi Dergisi*, Sayı 2, Temmuz-Aralık 2006, s. 85.

¹⁷⁷Hatice Topkaya ve Ahmet Topkaya, “Avrupa Birliği'nin Yolsuzlukla Mücadelesinde Suçtan Kaynaklanan Malvarlıklarının Geri Alınması”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 85, Nisan-Haziran 2012, s. 70.

¹⁷⁸Tarhan, Gençkaya, Ergül v.d, a.g.e, s. 64.

¹⁷⁹Ayfer Gedikli, “Kamu Hizmetlerinin Yönetimi Sürecinde Yolsuzluğun Derinleştirdiği Ekonomik Büyüme ve Yoksulluk Sorunu Üzerine Bir Değerlendirme”, *Öneri Dergisi*, Cilt 9, Sayı 36, Temmuz 2011, s. 173.

yaşanan yolsuzlukların en önemli sebebidir. Çalışanlar hak ettiklerini düşündükleri maaşı alamadıkları zaman kendilerini güvensiz hissederler. Bu sebeple kamu yönetiminde etik değerlere uygun olarak davranmak için sarf edilmesi gereken çabayı göstermezler. Kısıtlı kaynaklar, memurları kendi çıkarlarını sağlama, usul ve kurallara uymama yoluna itmektedir. Özetle memurlar rüşvet alma yolunu seçmektedir.¹⁸⁰

Kamu yönetiminde yolsuzluklara neden olabilecek diğer bir sorun ise kamu görevlilerinin aldıkları maaş ve ücretlerdeki dengesizliktir. Hükümeti direk olarak etkileyebilen meslek grupları daha fazla maaş ve ücret alırken, hükümet üzerinde herhangi bir etkide bulunamayan meslek grupları daha az maaşa razı olmak zorundadır. Bununla birlikte kamuda işçi ücretleri memur ücretlerine göre daha yüksek olmaktadır. Bu durumda kamu görevlileri arasında rahatsızlığa neden olmaktadır.¹⁸¹

1.4.2. Enflasyon Sorunu

Yolsuzluğa neden olan ekonomik faktörler arasında enflasyon şüphesiz önemli bir yere sahiptir. Artan ihtiyaçlar karşısında, enflasyon nedeni ile alım gücünün sürekli düşmesi kamu görevlilerinin yolsuzluğa başvurmasının önemli nedenlerindedir. Yolsuzlukların ekonomik büyümeyi olumsuz yönde etkilediği bilinmektedir. Bunun yanı sıra yolsuzluklar enflasyon maliyetini de artırmaktadır.¹⁸²

1.4.3. Devletin Ekonomideki Ağırlığının Artması

Devletler, sosyal devlet ve refah devleti anlayışı çerçevesinde vatandaşlarının yaşam kalitesini artırmak için ekonomik ve sosyal hayata katılırlar. Devletin ekonomik faaliyetlerinin artması, yapılacak kamu harcamaları için gereken finansman ihtiyacını da sürekli artırmaktadır. Devletler için en önemli finansman kaynağı toplanan vergilerdir. Vatandaş vergi öderken, devletten gerekli kamu hizmeti beklemektedir.¹⁸³ Diğer taraftan ekonomisi gelişmemiş, dış desteğe ihtiyacı olan ülkelerde uluslararası kuruluşlar ve diğer devletlerden alınan kredilerde ve yardımlarda da yolsuzluklara başvurulduğu bilinmektedir. Bu yardım ve krediler ülke halkının ihtiyaçları yerine,

¹⁸⁰Hasanoğlu ve Aliyev, a.g.e, s. 22.

¹⁸¹Tarhan, Gençkaya, Ergül v.d, a.g.e, s. 69.

¹⁸²Hasanoğlu ve Aliyev, a.g.e, s. 25.

¹⁸³Gedikli, a.g.e, s. 176.

tanıdık, eş dost ve yandaşlara dağıtılmaktadır. Bu şekilde merkezi otorite dış yardımı kendi çevresi içinde tüketerek daha da güçlenmektedir.¹⁸⁴

Devletin ekonomi içindeki ağırlığının artması ve büyümesi ekonomik yolsuzluklar için zemin hazırlamaktadır. Seçime yakın dönemlerde politikacılar kamu harcamalarını artırıp vergi oranlarını düşürerek oylarını artırmayı hedeflerler. Artan kamu harcamalarının finansmanı için vergilerin artırılması yerine daha çok dış borçlanma ve emisyonu başvurulduğu görülmektedir. Dış borçlanma ve emisyonu başvurulmasının nedeni vergileri artırarak vatandaşın tepkisini çekmemektir. Dış borçlanma ve emisyonun artırılması bütçe açıklarına, bütçe açıkları da enflasyonun artmasına neden olmaktadır. Seçim sonrasında ise bütçe açıkları ve enflasyonu önlemek için tekrar vergilerin artırılması yoluna gidilmektedir. Bu tür seçim stratejileri sonuç olarak ülke ekonomisine zarar vermektedir.¹⁸⁵

1.4.4. Kayıtdışı Ekonomi

Kayıt dışı ekonomi, kamu otoritesinin bilgisi ve denetiminde olmadan meydana gelen her türlü ekonomik faaliyet ve işlemlerdir.¹⁸⁶ Kayıt dışı ekonominin kapsamı içerisine kanunen yasaklanmış ekonomik faaliyetlerin yapılması, kanunen yasaklanmamasına rağmen kasıtlı olarak kayıtlara alınmayan veya eksik olarak kaydedilen ve dolayısı ile vergilendirilmeyen ekonomik faaliyetlerin yapılması girmektedir.¹⁸⁷ Kayıt dışı ekonomi ile yolsuzluk arasında doğru yönlü bir ilişki bulunmaktadır. Ekonomide makro değerler kayıt dışı sektörlere dayandığı sürece yolsuzlukların engellenmesi imkânsızdır.¹⁸⁸

1.4.5. Medya ve Yolsuzluk

Demokrasilerde yasama, yürütme ve yargıdan sonra medya dördüncü güç olarak görülmektedir. Yapılan araştırmalara göre basın özgürlüğü ile yolsuzluklar arasında güçlü bir ilişki bulunmaktadır. Özgür, tarafsız ve dürüst bir medya rekabet ortamı içine girerek uygunsuz, etik dışı faaliyetlerin ortaya çıkarılması ve suçluların cezalandırılması

¹⁸⁴ Gedikli, a.g.e, s. 176.

¹⁸⁵ Gedikli, a.g.e, s.176.

¹⁸⁶ Nihat Işık ve Mustafa Acar, “Kayıtdışı Ekonomi: Ölçme Yöntemleri, Boyutları, Yarar ve Zararları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı 21, Temmuz-Aralık 2003, s. 119.

¹⁸⁷ M. Ali Sarılı, “Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Boyutları, Nedenleri, Etkileri ve Alınması Gereken Tedbirler”, *Bankacılar Dergisi*, Sayı 41, 2002, s. 33.

¹⁸⁸ Korkmaz, Erkal, Minibaş v.d, a.g.e, s. 78.

yönünde baskı yaparak temiz ve saydam bir kamu yönetimi oluşturulmasında öncü olmaktadır.¹⁸⁹

Bazı ülkelerde ise medya kuruluşları tek elde toplanmıştır. Bu toplulaşma sonucu rekabet ve basın özgürlüğü ilkeleri geri planda kalmıştır. Bu sebeple kamu yönetimindeki etik dışı faaliyetler, hedef haline gelmemek için basına yansıtılmayarak göz ardı edilmektedir. Bu ise yolsuzlukların örtbas edilmesine sebep olmaktadır.¹⁹⁰

1.5. Sosyal ve Kültürel Nedenler

Küreselleşme ile birlikte görülen modernleşme ve teknolojiye gelişmeler toplumun her kesiminde büyük değişikliklere neden olmuştur. Bu gelişmeler ahlak kuralları ve kültürel değerlerinde değişimine neden olmuştur. Toplumsal yapıdaki bu değişim, yasa dışı faaliyetleri önleyeceği düşünülen ahlaki değerlerinde geçerliliğini kaybetmesine neden olmaktadır.¹⁹¹

Hızlı nüfus artışı ve artan nüfus için gerekli iş alanlarının olmaması yolsuzlukları artırmaktadır. Yüksek işsizlik oranları ülkede politikacılar üzerinde büyük baskı yaratmaktadır. Artan nüfus köylerde iş bulamayınca metropol şehirlere büyük göç dalgaları yaşanmaktadır. Gerekli alt yapı olmadan meydana gelen göçler beraberinde başka sorunları da gündeme getirmektedir. Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde sıklıkla görülen bu göç hareketleri büyük şehirlerde yaşanan rüşvet, adam kayırmaca ve diğer suçlarda yaşanan artışı doğrudan etkilemektedir.¹⁹²

1.5.1. Eğitimin Yetersizliği

Toplumdaki eğitim ve kültür eksikliği yolsuzluğun önemli nedenlerindedir. Yolsuzluğun az gelişmiş ülkelerde yaygın olmasının nedenleri; geleneksel değer yargıları, liyakatten ziyade çevre, eş dost, akraba gibi bağlara önem verilmesidir. İnsanlar çalışma ve başarıya yöneltilmemekte, fırsatçı ve spekülasyon kazanç yollarına eğilim gösterilmektedir. Bu etkenler yolsuzluğu teşvik etmektedir.¹⁹³

¹⁸⁹Hasanoğlu ve Aliyev, a.g.e, s. 24-25.

¹⁹⁰Hasanoğlu ve Aliyev, a.g.e, s. 24-25.

¹⁹¹Aydın ve Yılmaz, a.g.e, s. 81.

¹⁹²Aydın ve Yılmaz, a.g.e, s. 81.

¹⁹³Aydın ve Yılmaz, a.g.e, s. 82-83.

Ezberleme üzerine kurulu ve adeta bir yarışa dönüştürülen eğitim sistemi, öğrencileri tamahkâr olmaya ve kendi çıkarlarını ön planda tutmaya teşvik etmektedir. Bu eğitim sistemi öğrencileri üretmeyen, kolay yoldan köşe dönme arzularını taşıyan bireyler haline getirmektedir. Eğitim sisteminin dürüst ve çalışkan bireyler yetiştirememesi toplumda tüm kesimleri etkilemektedir. Kamu yönetimi de bu durumdan nasibini almaktadır. Kamu görevlilerinin kendi çıkarlarını ön planda tutmaları yolsuzlukları artırmaktadır.¹⁹⁴

1.5.2. Yurttaşlık Bilincinin Yerleşmemiş Olması

Toplumun bir parçası olan birey iyi insan olma vasfını öncelikle ailesinden, okul ve sosyal çevresinden almaktadır. İyi insan olma ve iyi yurttaş olma özelliklerini taşımayan bireylerde demokrasi kültürü gelişmemektedir. Ahlaklı olmak bireylerin kendi menfaatleri için tüm toplumun menfaatlerine zarar verecek davranışlardan kaçınmaktır. Kamu yararı kavramından beklenen, toplumsal yararın sağlanması ve bu kavramın içindeki yurttaşlık bilincinin yeterince anlaşılmasına bağlıdır. Bu anlayıştan uzak olan kamu görevlilerinin, vatandaşa hizmet etmekle yükümlü olduklarını unutmaları yolsuzlukları artıran önemli unsurlardandır.¹⁹⁵

1.5.3. Sivil Toplum Kuruluşlarının Yetersizliği

Yolsuzluk, devletin tek başına karşı koyamayacağı büyük bir sorundur. Yolsuzlukla mücadelede sivil toplum kuruluşları, sorunun geniş kitleler tarafından kabul edilmesi aşamasında önemli rol oynamaktadır. Burada toplumun örgütlenmiş olmasının önemli olduğu anlaşılmaktadır.¹⁹⁶En kısa ifade ile torpil olarak adlandırılan adam kayırmacılığın demokratik gelişmeyi tamamlayamamış toplumlarda daha çok görülmesi direk olarak örgütlenme bilinci ile ilişkilidir. Birlikte hareket etme bilincinin gelişmediği toplumlarda bireycilik ön plana çıkmaktadır. Bireyciliğin ön planda olduğu toplumlarda adam kayırmacılıktan, büyük çaplı rüşvet olaylarına kadar her türlü yolsuzluğun yaşanması doğaldır.¹⁹⁷

¹⁹⁴ Aydın ve Yılmaz, a.g.e, s. 82-83.

¹⁹⁵ Aydın ve Yılmaz, a.g.e, s. 82-83.

¹⁹⁶ Karakaş, a.g.e, s. 57.

¹⁹⁷ Tarhan, Gençkaya, Ergül v.d, a.g.e, s. 71-72.

1.5.4. Toplumsal Yapı

Kamu görevlisinin yakınlarına yardım etmesini bürokratik kurallardan daha eski olan toplumsal kurallar biçimlendirmektedir. Bu yardım talepleri kamu görevlilerini baskı altına sokmaktadır. Kamu görevlisinin yakınları onu kamu görevlisi olarak değil bir yakını olarak görme eğilimi içine girmektedir. Bu şartlar kamu görevlisini istemese bile baskı altında iş yapmaya zorlamaktadır. Gelişmemiş toplumlarda yakınları kayırma bir kusur olarak değil, bir erdem olarak görülmektedir.¹⁹⁸

Az gelişmiş ülkelerde kamu görevlileri seçkin insanlardan oluşur. Kamu kesimi haricinde iş imkânı olmaması ve diğer işlerin daha az saygınlık taşıması, eğitilmiş kişilerin kamuyu tercih etmelerine sebep olmaktadır. Bu durumdaki kamu görevlisi kendini diğer yurttaşlardan üstün görmekte, yurttaşlarda kamu görevlilerinin efendi olduklarını kabul etmektedir. Bu durum kamu hizmetlerinin vatandaşlık hakkından ziyade bir lütuf olarak görülmesine neden olmaktadır. Kamu hizmetlerine dair bu anlayış, kamu görevlisi ile vatandaş arasındaki eğitim farkı, vatandaşların kamudaki işlemlere ilişkin bilgi kıtlığı ile birleşince kamu görevlisinin rüşvet alma veya yolsuzluk yapma olasılığı güçlenmektedir.¹⁹⁹

Rüşvet alan ve verenden oluşan iki yönlü bir ilişkidir. Hukuk kurallarına göre rüşvet almak ve vermek hukuk dışıdır. Buna rağmen toplum rüşvet alanı kınama yoluna giderken, rüşvet verene dair herhangi bir olumsuz tutum içine girmemektedir. Toplum rüşvet verenin buna mecbur bırakıldığını düşünmektedir. Burada rüşvet veren bunun karşılığında çok büyük ekonomik değerler elde etse de kınanmamaktadır.²⁰⁰

1.5.5. Olumsuz Toplumsal Algılamalar

Bazı kavramların toplum tarafından yanlış algılanması da yolsuzluğun nedenleri arasındadır. Dürüstlük kuşkusuz her insanda bulunması gereken bir vasıftır. Ancak yolsuzlukla mücadele aşamasında, kamu görevlisinin sadece dürüst olmasına odaklanmış, bilgi, birikim, eğitim ve tecrübe gibi özellikleri göz ardı eden bir yaklaşım kötü yönetimin doğmasına neden olur. Kötü yönetim ise yolsuzlukların önemli

¹⁹⁸Hasanoğlu ve Aliyev, a.g.e, s. 28-29.

¹⁹⁹Hasanoğlu ve Aliyev, a.g.e, s. 28-29.

²⁰⁰Hasanoğlu ve Aliyev, a.g.e, s. 28-29.

nedenlerinden birisidir. Kötü yönetime maruz kalan vatandaş bu durumu ilgili mercilere iletmekten çekinmektedir.²⁰¹

İhbar kavramının karşılığı halk dilinde ispiyonculuk olarak algılanmaktadır. Bu anlayış da yolsuzlukların ortaya çıkarılması karşısında önemli bir engeldir. Aslında ihbar ve şikâyet yurttaşlık bilincinin önemli unsurlarındandır.²⁰²

2. Yolsuzlukların Zararları

Yolsuzluk birçok alanı etkileyen toplumsal bir sorundur. Toplumların demokratik yapısı, şeffaflık derecesi, kamu sektörünün yaygınlığı, kamu denetiminin boyutları, kamu sektörünün yasal ve mali açılarından hesap verebilirliği ile ülkede yaşanan yolsuzluk olaylarının boyutu arasında doğru yönlü bir ilişki vardır. Ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmeler, toplumların daha karmaşık hale gelmesine neden olmuş, bu karmaşa yolsuzluğun çeşitlerini, boyutlarını ve zararlarını artırmıştır.²⁰³

Bir ülkede yolsuzluğun neden olduğu en büyük zarar hukukun üstünlüğü ilkesine olan güvenin sarsılmasıdır. Hukukun üstünlüğü ilkesinin zarar görmesi ise kamu otoritesini zayıflatarak devlete olan güveni olumsuz etkilemektedir. Bunların yanında yolsuzluklar ekonomiyi, yatırımları ve büyümeyi de olumsuz olarak etkilemektedir.²⁰⁴

Yolsuzlukların etkisi ile meydana gelen tüm bu sorunlar toplumda hakların ihlal edilmesine neden olmaktadır. Yolsuzluklar hukuka olan güveni sarsıp devlete olan güveni zayıflatmakta, devlet otoritesinin sarsılması ise yeni yolsuzluklara zemin hazırlamaktadır. Yolsuzlukların sonuçları, yeni yolsuzlukların nedeni olmaktadır. Bu durum ise yolsuzlukların bir kısır döngü oluşturduğunu göstermektedir.²⁰⁵

Yolsuzluk suçuna karşı verilecek cezalar ve ilgili hükümler hemen hemen tüm ülkelerin ceza yasalarında yer almaktadır. Bu yasalara göre yolsuzluk, toplumdaki normları ihlal edip toplumsal düzeni bozan ve yozlaşmaya neden olan bir suçtur. Tüm bu düzenlemelere rağmen yolsuzlukların varlığını devam ettirmesi bazı araştırmacıları yolsuzluğun toplumda bir işlevi olduğu ve buna bağlı olarak toplumsal gelişmeye

²⁰¹W. F. Wertheim “Sociological Aspects of Corruption” Arnold J. Heidenheimer, Political Corruption: Readings in Comparative Analysis, New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1970, s. 88.

²⁰²Wertheim, a.g.e, s. 88.

²⁰³Halil İbrahim Bahar, *Yolsuzluk ve Toplumsal Etkileri*, Turhan Kitabevi, Ankara 2006, s. 246.

²⁰⁴Karakaş, a.g.e, s. 58.

²⁰⁵Karakaş, a.g.e, s. 58.

katkıda bulunduğu düşüncesine sevk etmiştir. Bu düşünceye göre mevzuatın ağır ve bürokrasinin hantal olduğu durumlarda yolsuzluk yani rüşvet işleri hızlandırarak ekonomiye olumlu katkıda bulunabilmektedir.²⁰⁶ Bu durum kısa vadede olumlu olarak görünse de yolsuzluklar uzun vadede yasal düzenin temelini çökmesine neden olan ve toplumun genelini etkileyen önemli bir sorun olmaya devam etmektedir.²⁰⁷ Yolsuzluğun ekonomi alanında en büyük zararı yoksulluğa neden olmasıdır.²⁰⁸ Yolsuzluğun yönetimden kamu düzenine, ekonomiden kalkınmaya, hukuk sisteminden yasalara kadar sosyal, politik, ekonomik birçok alanı etkileyen olumsuz sonuçları bulunmaktadır. Bu sonuçlar aşağıdaki başlıklar halinde özetlenebilir.

2.1. Yönetimin Yozlaşması

Devlet sistemindeki genel bozukluklar yozlaşma olarak tanımlanabilir. Kamu görevlilerinin, bu görevi yerine getirirken menfaat sağlaması, adam kayırma ya da ayrıcalıklı işlem yapmaları, kamu hizmetlerine yapılan atamalarda yanlı davranılması, haksızlıklar, yanlış uygulamalar yozlaşmanın örnekleridir.²⁰⁹

Yönetimde yozlaşma ve bu yozlaşmanın neden olduğu yolsuzlukların en büyük sonucu; siyasal sistem, devlet ve yönetimin yasallık ve saygınlığını kaybetmesidir. Bu durum toplumun devlete olan güvenini sarsmaktadır. Güvenilir bir kamu yönetiminin en büyük özelliği hukuk devleti ilkesine bağlı olmasıdır. Yani kamu yöneticileri yaptıkları tüm işlemlerde hukuk ilkesi kurallarına göre hareket etmelidir. Yolsuzluk hukuka aykırı bir fiil olduğu için, devlet ve yönetimin yasallığını ortadan kaldırmakta, kamu yönetiminin saygınlığına zarar vermektedir. Bu saygınlığın bozulması da toplumsal düzene zarar vermektedir. Hukuk kuralları ve yasaların etkisini kaybettiği tüm toplumlar kargaşaya ve yok olmaya mahkûmdur. Yozlaşma, hukuk kurallarını görmezden gelmek ve yasaları tanınamayı bir yaşam tarzı olarak bireylerin önüne koyduğu zaman; toplumsal çürüme hızlanmakta, yönetime olan güven tükenmekte, devlet ve toplumun temeli olumsuz olarak etkilenmektedir.²¹⁰

²⁰⁶Hasanoğlu ve Aliyev, a.g.e, s. 34.

²⁰⁷Meriç, a.g.e, s. 78.

²⁰⁸United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *The Global Programme About Corruption UN Anti Corruption Toolkit*, 3. Edition, Vienna: UN Publications, September 2004, s. 17.

²⁰⁹Rafet Çevikbaş, "Yönetimde Etik ve Yozlaşma", *Kırıkkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 20, Sayı 1, Nisan 2006, s. 273.

²¹⁰Hasanoğlu ve Aliyev, a.g.e, s. 38.

Yozlaşmanın bir sonucu olarak yolsuzluklar kamu yararı, eşitlik, adalet gibi toplumsal devlet ilkelerinin geçerliliğini yitirmesine, vatandaşların düzeni yozlaşmış saymalarına, yönetime güvensizlik duymalarına, devlete olan saygının azalmasına neden olmaktadır.²¹¹ Devlete olan bu saygının azalması yeni sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Vatandaş ile hükümet yabancılaşmakta, hükümetler halkın desteğinden yoksun kalmaktadır. Yönetimde yolsuzluğun yaygın bir hal alması, kamu yönetiminin işlevlerini verimli olarak yerine getirememesine neden olmaktadır.²¹²

Yozlaşma ile birlikte yolsuzluklar bir yandan toplumsal ve siyasal düzenin bozulmasına neden olurken, bir yandan da bu düzensizliğin önlenmesi için baskıcı rejimlerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Örneğin askeri darbelerin nedenlerinden birisi olarak, yönetimlerin yolsuzluğu önlemede gerekli çalışmaları yapmaması, yolsuzluk konusunda etkisiz kalması gösterilmektedir.²¹³

2.2. Kamu Yönetiminin Bozulması

Yolsuzluklarla kamu siyasetinin bozulması, yönetimin uygulamaya çalıştığı plan ve programların gerçekleşmesini önlemekte, verimli çalışmamasına neden olmaktadır. Siyasetin bozulması, hükümet programlarının gerçekleştirilememesi yönetimin acizleşmesine, yönetme özelliklerini kaybetmesine yol açmaktadır. Bu koşullarda olan yönetim düzen sağlamada zorlanmaktadır. Kamu yönetimi kendinden beklenen görevleri ve işlevleri verimli olarak yerine getiremeyince; ülke kalkınmasının en etkili aracının bürokrasi olması gerekirken, durum tersine dönmekte bürokrasi kalkınmayı engellemektedir.²¹⁴

Yolsuzluk suçunu işleyenlere karşı yaptırımsız kalınması dürüst ve nitelikli kamu görevlilerinin işlerinden soğumasına neden olmaktadır. Bu durumdaki kamu görevlileri soruna yabancılaşarak, görmezden gelebilmekte ya da yolsuzluk çarkının bir parçası olabilmektedir. Bu kısır döngüde olan kamu görevlilerinden, verimli bir kamu hizmeti beklenemez.²¹⁵

²¹¹Ümit Berkman, *Az Gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet*, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara 1983, s. 115-116.

²¹²Hasanoğlu ve Aliyev, a.g.e, s. 38-39.

²¹³Özsemerci, a.g.e, s. 70.

²¹⁴Berkman, a.g.e, s. 116-117.

²¹⁵Berkman, a.g.e, s. 116-117.

Yolsuzluk, kamu hizmetlerinin pahalılaşması anlamına da gelmektedir. Rüşvet vermeden alınamayan bir kamu hizmeti, ödenen vergilerin anlamsız kalmasına neden olmakta, ödenen rüşvet ise ikinci bir vergi olarak vatandaşların karşısına çıkmaktadır. Bunun yanı sıra kamu ihalelerinde yaşanan yolsuzluklarda ödenen rüşvet miktarı ya ihale bedeline eklenmekte, ya da ihaleye konu olan malın, hizmetin niteliği düşürülerek çıkarılmaktadır. Her iki durumda da ihale bedeli kamuya pahalı mal olmaktadır. Bu yolsuzluklar gerek kamuda gerekse vatandaşlar arasında bir çıkar grubu yaratmakta, vatandaş tarafından ödenen vergilerin bir kısmı bu çıkar grupları arasında paylaşılmaktadır. Yolsuzluk ve rüşvet ile vergi kaçırılması da bu durumun diğer bir boyutudur. Bu tür durumların artması durumunda kamu yönetimi, kara para oluşturup bunun dağıtımını yapan yasa dışı bir düzene dönüşmektedir.²¹⁶

2.3. Ekonomik Kalkınmayı Engellemesi

Devlet tarafından gerçekleştirilen otoyollar, barajlar, köprüler gibi büyük yatırım projeleri, ülkelerin büyümesinde önemli rol oynamaktadır. Aynı zamanda bu tür büyük projeler siyasetçiler için propaganda aracı olma özelliği de taşımaktadır. Yolsuzluklarla yaşamayı olağan hale getirmiş siyasetçiler için ise bu tür yatırımlar ekonomik kalkınma aracı olmaktan ziyade, yarattığı rüşvet ve yolsuzluk olanakları açısından değerlendirilmektedir. Bu anlayışla hareket eden siyasetçiler yolsuzluk yapabilmek için yeni projeler üretmektedir. Projelerin sayısı artsa da, verimlilikleri düşük olduğu için ekonomik kalkınma ve büyüme olumsuz etkilenmektedir.²¹⁷ Bu yanlış yatırımlar siyasetçiler tarafından kendi seçim bölgelerine ya da kendi yakınlarını memnun edecek şekilde yönlendirilebilmektedir. Bu durumlarda ihtiyaç olmamasına rağmen yanlış yerlerde çok büyük kamu yatırımları yapılabilmekte, bu yatırımlar ya atıl kalmakta ya da ödenek yetersizliği nedeni ile yarım bırakılmaktadır. Uzun yıllar devam eden yatırımlar sorumluların tespitini zorlaştırmakta, sık sık değişen yöneticiler ve taşeron firmalar yolsuzlukların el değiştirerek devam etmesi sorununu gündeme getirmektedir.²¹⁸

²¹⁶Berkman, a.g.e, s. 116-117.

²¹⁷Yüksel Karaca, "Sonu Olmayan Yol, Kamu Yatırımlarındaki Yolsuzluklar Büyümeye Nasıl Zarar Verir", Maliye Dergisi, Sayı 133, 2000, s. 93.

²¹⁸Özsemerci, a.g.e, s. 71-73.

Yolsuzluklar bir yandan kamu kaynaklarının israf edilmesi sorununu gündeme getirirken, bir yandan da sermayenin gelişimini olumsuz etkilemektedir. Yolsuzluklar, ülkeye yabancı sermayenin girişini engellerken,²¹⁹ yerli sermayenin yatırım yapma yönündeki cesaretinin de kırılmasına neden olmaktadır. Ülkede yeni yatırımların yapılmaması vergi gibi kamu gelirlerinin düşmesine neden olmaktadır. Bu durumda kamu gelirleri sürekli azalırken kamu harcamaları artmakta, artan kamu harcamaları ise bütçe açıklarına ve enflasyona neden olarak toplumun genelini olumsuz etkilemektedir.²²⁰

Devletin ülke ekonomisinde müdahalede bulunabileceği alanların artması, yolsuzluk yapılabilecek alanların genişlemesine yol açmaktadır. Kamu kaynaklarının yolsuzluklar ile sorumsuz bir şekilde tüketilmesi ekonomik kalkınmayı ve büyümeyi olumsuz olarak etkilemektedir.²²¹

²¹⁹İsmail **Aydoğmuş**, Erol **Kutlu** ve Selim **Yıldırım**, “Yolsuzluk ve Doğrudan Yabancı Yatırımlar”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt 7, Sayı 2, 2005, s. 17.

²²⁰Kamu Yönetiminde Yolsuzluk, a.g.e, s. 11.

²²¹**Özsemerci**, a.g.e, s. 71.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YOLSUZLUKLARA KARŞI ALINABİLECEK ÖNLEMLER

1. Yolsuzluklara Karşı Alınabilecek Önlemler

Yolsuzlukların ortaya çıkmasında etkili olan nedenlerin bilinmesi, yolsuzlukla mücadelenin de ana başlıklarını ortaya koymaktadır. Yolsuzluklar elbette bir tek nedene bağlanamaz, yolsuzlukların bir biri ile etkileşim içinde olan birçok nedeni vardır. Yolsuzluğa karşı alınabilecek çözüm önerileri de bu çerçevede birbirini etkileyen, birbiri ile koordinasyon içinde olan unsurlardan oluşmaktadır.²²²

Yolsuzlukla mücadele aşamasında alınabilecek önlemleri temel olarak ikiye ayırabiliriz.

- Bunlardan ilki yolsuzluklara karşı alınabilecek önlemlerin toplumsal boyutudur.
- İkincisi ise yolsuzluklara karşı yapılacak yasal düzenlemeler ve bunların uygulanmasıdır.

Yolsuzlukla mücadelenin toplumsal boyutunun amacı, toplumun yolsuzluğa karşı bilinçlendirilmesidir. Yolsuzluklara karşı toplumsal bir duyarlılık oluşturabilmek için sivil toplum örgütleri, düşünce kuruluşları, akademik kuruluşlar ve medya ortaklaşa çalışmalıdır. Yolsuzlukla mücadelenin diğer boyutu olan yasal düzenlemelerin yapılması aşamasında görev ve sorumluluk hükümetlere düşmektedir. Hükümetlerin, yasaların uygulanması konusundaki kararlılığı da önemlidir.²²³

Yolsuzlukla mücadele aşamasında karşılaşılabilecek bir takım sorunlarda bulunmaktadır. Bunlardan ilki; yolsuzlukla mücadele stratejilerinin başarısız olma ihtimalidir. Bu başarısızlığın en önemli nedeni; yolsuzluğa karşı alınan önlemlerin ülkenin sosyal ve kültürel özelliklerine dayalı olmaması, standart önlemlerin

²²²Hasanoğlu ve Aliyev, a.g.e, s. 40-41.

²²³Bahar, a.g.e, s. 253-254.

uygulanmaya çalışılmasıdır. Bu çerçevede yolsuzluğa karşı alınan önlemlerin ülkenin sosyal, kültürel, ekonomik, politik, siyasal gelişmişlik düzeylerine uygun olması gerekmektedir.²²⁴ Diğer bir sorun ise; yolsuzlukların tamamen önlenmesi ihtimalinin düşük olmasıdır. Hukuki yaptırımların çok ağır olduğu, yolsuzlukla ilgili birçok önlemin var olduğu ülkelerde bile yolsuzluklar zaman zaman görülebilmektedir. Bu nedenle yolsuzluğu tamamen yok edebilmekten ziyade, azaltmaya çalışmaktan söz edilmelidir.²²⁵

Yolsuzlukla mücadele konusunda alınabilecek önlemlerden bahsetmeden önce, bu konuda yapılacak yasal reformlardan hemen sonuç beklenmemelidir. Yolsuzluk olaylarının çok eskilere dayanan, derin toplumsal, kültürel, ekonomik ve etik köklerinin bulunduğu unutulmamalıdır.²²⁶ Bu kapsamda;

- Yolsuzlukla mücadele için yapılan düzenlemelerin tek seferlik değil, bulunulan zamana göre biçimlendirilmesi gereken ve süreklilik arz eden düzenlemeler olması gerektiği bilinmelidir.²²⁷
- Yolsuzlukla mücadele aşamasında büyük ya da küçük yolsuzluk ayrımı yapıp duruma göre değişen cezalar verilmemelidir. Küçük yolsuzlukların ileride büyük yolsuzluklara neden olabileceği hususuna dikkat edilmelidir.²²⁸
- Yolsuzlukla mücadele çalışmalarını koordine edebilecek tek bir kurum olmalıdır.
- Yolsuzlukla mücadele sürecini iyi bir şekilde yönetebilecek azimli ve istikrarlı bir hükümet bulunmalıdır.²²⁹
- Yolsuzlukla mücadele için alınan önlemlerin sonuçlarının da gözlemlenmesi gerekmektedir.²³⁰

Bu bilgiler ışığında yolsuzluklara karşı alınabilecek önlemleri orta vadeli ve uzun vadeli önlemler olarak ikiye ayrılarak incelenebilir.

²²⁴Hasanoğlu ve Aliyev, a.g.e, s. 41.

²²⁵Berkman, a.g.e, s. 119.

²²⁶Sanal, a.g.e, s. 50-51.

²²⁷Sanal, a.g.e, s. 50-51.

²²⁸Sanal, a.g.e, s. 50-51.

²²⁹Sanal, a.g.e, s. 50-51.

²³⁰Mehmet Karakaş ve Murat Çak, *Avrupa Birliği Sürecinde Yolsuzluğun Önlenmesi Alanında Türkiye'de Yapılanlar: Bir Durum Tespiti*, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yayını, Ankara 2008, s. 148.

1.1. Orta Vadede Alınabilecek Önlemler

1.1.1. Kamu Yönetiminde Saydamlığın Artırılması

Saydamlık kamu kesimindeki yolsuzlukların önlenmesi için geliştirilen araçlardan birisidir. Özellikle son dönemde önem kazanmıştır. Saydamlıktan söz edebilmek için kamu yöneticilerinin ne yaptıklarının bilinmesinin yanı sıra ne yapma niyetinde olduklarının da bilinmesi gerekmektedir. Saydamlıkla ilgili diğer bir husus ise bilgi ve belgelerin vatandaşların rahat bir biçimde erişebileceği şekilde düzenli, anlaşılır ve tutarlı olmasıdır.²³¹

Saydamlık düşüncesi ve saydamlıkla ilgili uygulamalarda ABD, Fransa ve İsveç gibi gelişmiş ülkeler belirli bir seviyeye gelmişlerdir. Gelişmekte olan ülkeler ise saydamlıkla ilgili mesafe kaydedememişlerdir. IMF, Dünya Bankası gibi kuruluşlar, devletlere saydamlıkla ilgili politikalar konusunda önerilerde bulunmaktadır.²³² Uluslararası Para Fonu'nun, Mali Saydamlık Uygulamaları Tüzüğü'ne göre saydamlığın sağlanabilmesi için gereken temel ilkeler şunlardır;²³³

- Rollerin ve sorumlulukların belirli olması,
- Bilginin kamuya açık olması (Bütçe süreçlerinin kamuya açık olması),
- Denetim ve istatistiksel veri yayınlamanın bağımsız olması.

1.1.2. Hesap Verme Sorumluluğunun Kazanılması ve Geliştirilmesi

Hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesi; yolsuzlukları zamanında tespit eden, yolsuzluk yapmayı düşünenleri caydırmak amacıyla idari ve adli cezaları içeren etkin bir yaptırım sisteminin kurulmasını ifade eder.²³⁴ Hesap verme sorumluluğunu geliştirebilmek için bazı kurum ve yapılanmalar gerekmektedir. Bunlar; bilgi edinme özgürlüğü, açık ve saydam mali bütçe, mali denetim ve performans denetimi sistemleri, ombudsman ve yolsuzlukla mücadele birimi gibi unsurlardan oluşmaktadır.

²³¹Hasanoğlu ve Aliyev, a.g.e, s. 41-42.

²³²Hasanoğlu ve Aliyev, a.g.e, s. 41-42.

²³³Murray Petrie, "The Current State Of Fiscal Transparency: Norms, Assessment, and Country Practices", *From The Poverty Reduction And Economic Management Network*, No 4, September 2013, p. 3.

²³⁴Tarhan, Gençkaya, Ergül vd, a.g.e, s. 128.

Bilgi edinme özgürlüğü hem hesap verme sorumluluğunun kazanılmasına hem de saydamlığa katkı sağlamaktadır. Bilgi edinme özgürlüğü kamu yönetimi ilgili kurallar ve işlemler hakkın vatandaşların istediği bilgiye özgürce ulaşabilmesidir. Açık bütçe süreci kamu gelirleri ve harcamalarının planlanması süreci hakkında vatandaşların bilgi sahibi olmasını sağlamaktadır. Çağdaş denetim sistemleri, saydamlığı artırılması ve yanlış uygulamaların tespitinde etkili olmaktadır.²³⁵

1.1.3. Kamu Görevlilerinin Mali Durumlarının İyileştirilmesi

Özellikle gelişmekte olan ve geri kalmış ülkelerde asgari geçim seviyesinin altında maaş alan kamu görevlileri bu açığı telafi edebilmek adına yolsuzluklara başvurmaktadır. Bu durumu önlemenin yolu; yapılan işin, kurumun özelliklerine göre kamu görevlilerine ortalama yaşam standartlarını sağlayacak düzeyde maaş vermektir.²³⁶ Burada ortaya çıkan bir sorun; kişilerin gelir ihtiyaçları ve beklentilerinin farklı olmasıdır. Başka bir ifade ile maaş ne kadar artarsa artsın kamu görevlisi maaşından memnun olmayabilir.²³⁷

Yolsuzluklar ile gelir düşüklüğü arasında bir ilişki olsa da, maaşların artırılması tek başına yolsuzluklara engel olamayabilir. Özellikle yolsuzluk yapılabilecek görev ve konumlarda bulunan kamu görevlilerinin maaşlarının, yolsuzluğu özendirmeyecek bir seviyeye getirilmesi bir ek önlem olarak düşünülebilir. Kamu görevlilerinin mal bildirimlerine de dikkat edilmesi gerekmektedir. Mal bildiriminin sıkı takibi ile yolsuzluklara karışanlar tespit edilebilirken, bu durum yolsuzluk yapmayı düşünenler içinde caydırıcı olabilir.²³⁸

1.1.4. Kamu Görevlileri İçin Mesleki Etik Kurallarının Belirlenmesi

Kamu görevlileri için mesleki etik kurallar konusuna girmeden önce etik ve mesleki etik sözcüklerinin tanımlanması gerekmektedir. Etik; “*bireyin davranışının temeli olan ahlak ilkelerinin tamamı*” olarak ifade edilebilir. Diğer bir ifade ile etik; “bireylere

²³⁵Hasanoğlu ve Aliyev, a.g.e, s. 43.

²³⁶Tarhan, Gençkaya, Ergül vd, a.g.e, s. 130.

²³⁷Hasanoğlu ve Aliyev, a.g.e, s. 44.

²³⁸Hasanoğlu ve Aliyev, a.g.e, s. 44.

işlerin nasıl yapılması gerektiğinin belirlenmesinde yardımcı olan ilke ve standartlardır.”²³⁹

Mesleki etik ise; iş hayatında davranışları yönlendiren, neyin yapıp neyin yapılmayacağı konusunda iş hayatının birer unsuru olan bireyleri yönlendiren prensip ve standartlardır. Meslek etiği kişi, kurum ve toplumun etik anlayışından etkilenir.²⁴⁰ İş hayatında davranış, çalışma ve kararlarında meslek etiği kurallarına göre hareket eden meslek mensupları, verdikleri kararlar ve hizmetin doğruluğu karşısında güven ve saygı kazanırlar.²⁴¹

Kamu görevlileri için görev ve sorumluluklarının belirlenmesinin yanında yapılan işe, çalışılan kuruma göre mesleki etik kuralların belirlenerek kamu görevlisine tebliğ edilmesi önemlidir. Bu kurallara uyum da ayrıca denetlenmesi gereken bir husustur. Mesleki etik ve ahlak ile birlikte tarafsızlık, kamu yararı, güvenilirlik, yasalara ve hukuka saygı, insana ve topluma saygı, verimlilik, etkinlik, tutumluluk gibi kriterler ile kamu görevlilerine görev sorumluluğu yanında etik sorumluluk da kazandırılmalıdır. Bu etik kurallar ile kamu görevlilerine hizmet etme, mesleki vicdan, toplum çıkarını gözetme gibi değerler kazandırılmalıdır.²⁴²

1.1.5. Yolsuzlukla Mücadele İçin Kurumsal Yapıların Oluşturulması

Yolsuzluklarla mücadele edebilmek için asıl görevi yolsuzluk ve rüşvetle mücadele olan bir kurul oluşturulmalıdır. Bu kurul yolsuzlukla ilgili her türlü çalışmayı ve düzenlemeyi yapmalı, gerekli yasaların çıkarılması ve hukuki düzenlemelerin yapılmasında yol gösterici olmalıdır. Kurul yolsuzlukla ilgili denetimler yaparak sorumluları tespit etmeli ve sorumluları yargıya intikal ettirmelidir. Kurulda çalışanlar dürüst, ahlaklı, nitelikli ve gerekli donanıma sahip kişilerden oluşmalıdır. Kurul üstün yetkileri olan, özerk, bağımsız ve en önemlisi siyasetten uzak olmalıdır.²⁴³

Yolsuzlukla mücadele için oluşturulacak kurul, sorunu en başından çözmeye yönelik faaliyetlere ağırlık vermelidir. Bu çerçevede yolsuzlukla mücadelenin ilk adımı olan

²³⁹Kadir Aktaş, “Etik-Ahlâk İlişkisi ve Etiğin Gelişim Süreci”, *Journal of International Management and Social Researches*, Sayı 2, 2014, s. 23.

²⁴⁰Burcu İşgüden ve Adem Çabuk, “Meslek Etiği Ve Meslek Etiğinin Meslek Yaşamı Üzerindeki Etkileri”, *Balıkesir Üniversitesi SBE Dergisi*, Cilt 9, Sayı 16, s. 63.

²⁴¹İşgüden ve Çabuk, a.g.e, s. 59.

²⁴²Tarhan, Gençkaya, Ergül vd, a.g.e, s. 130-131.

²⁴³Hasanoğlu ve Aliyev, a.g.e, s. 44.

yolsuzlukları önlemeye yönelik tedbirler kurul tarafından hayata geçirilmelidir. Yolsuzlukların önlenmesi için gerekli eğitim ve gelişim çalışmaları da kurul bünyesinde görevli uzman personel tarafından yürütülmelidir. Kurulda görevli personel liyakat usullerine göre işe alınmalı ve günümüzün koşullarına uygun gelire sahip olmalıdır. Bu kurulun başarılı olabilmesi için siyasetten uzak ve bağımsız olması gerekmektedir. Kurul her hangi bir yolsuzluk şüphesi ile kendi kendine soruşturma başlatabilmeli, yaptığı soruşturma sonucu oluşan kanaati gerek yasama organı, gerekse kamuoyu ile hiçbir kurum, kuruluş ya da kişiden çekinmeden paylaşabilmelidir.

Kurul, dokunulmazlığa sahip milletvekillerinden, herhangi bir kamu kuruluşunda görevli en alt düzeydeki memura kadar soruşturma yapabilmelidir. Bu kadar çok yetkiye sahip bir kurulu denetlemek üzere görevli bir iç denetim mekanizması da mutlaka oluşturulmalıdır. Kurula vatandaşlar hiçbir çekinceleri olmadan başvurabilmelidir. Bu sayede yolsuzluk yapmaya meyilli olan kamu görevlisi şikâyet edilebileceğini düşünecek, bu davranıştan vazgeçecektir. Kurulun görev alanı, sorumlulukları, yükümlülükleri gibi konuların belirlenmesi aşamasında sivil toplum örgütleri, uzman kişiler, hukukçular ve akademisyenlerden birçok konuda destek alınabilir.

1.1.6. Denetimlerin Etkinliğinin Artırılması

Yolsuzluğu önleyebilecek araçlardan en önemlisi kuşkusuz denetimlerdir. Denetimler konusunda dikkat edilmesi gereken nokta ise yasalara uygunluk, düzenlilik ve mali denetimlerin yanı sıra çağdaş denetim sistemi olan performans denetimine de ağırlık verilmelidir. Performans denetimi ile kamu harcamalarının verimli, etkin ve tutumlu olarak yapılıp yapılmadığı tespit edilebilmektedir. Kamu harcaması yasalara uygun olarak yapılmış olabilir, mali denetim yönünden de bir sıkıntı olmayabilir. Buraya kadar herhangi bir sorun görünmemektedir. Fakat bu kamu harcaması etkin, verimli ve tutumlu olarak yapılmamışsa, kamu zarara uğratılmışsa asıl sorun gündeme gelmektedir. Bu zarar ne düzenlilik denetimi ile ne de mali denetimle tespit edilebilir. Performans denetimi yolsuzlukları önleyebilecek önemli denetim şekillerinden birisidir. Denetimlerle birlikte, denetim sonrası oluşturulan raporların değerlendirilmesi de önem

taşımaktadır. Kamu harcaması yapılırken elde edilmek istenen amaç ile harcama sonucu elde edilen kazanç arasındaki fark tespit edilmeli, gerekli önlemler alınmalıdır.²⁴⁴

Denetim kurumlarının siyasetten uzak, bağımsız ve özerk olması denetimlerin etkinliği açısından önemlidir. Bununla birlikte yolsuzluk riski yüksek alanlar tespit edilerek bu alanlara denetimlerde daha fazla ağırlık verilmelidir. Denetim birimleri arasındaki koordinasyon kurularak aynı kurumun birden çok kez farklı denetim birimleri tarafından denetimi yerine, farklı kurumların denetlenmesi sağlanmalıdır.²⁴⁵

1.1.7. Kamu Yönetiminde Yolsuzluk Riski İçeren Süreçlerin Gözden Geçirilmesi

Kamu yönetiminde bazı işlev ve kararlar, diğer alanlara göre daha yüksek yolsuzluk riski içermektedir. Bu niteliğe sahip işlev ve kararları olan kurumlar incelenerek, yolsuzluk yapılması ihtimalini azaltacak düzenlemeler yapılmalıdır. Alınacak tedbirlerin başında yolsuzluk yapmaya elverişli olan işlem ve kararların sayısının azaltılması gelmektedir.

Devlet tekelinde olması zorunlu olan, yüksek yolsuzluk riski içeren işlemler, yeniden düzenlenerek yolsuzluk riski azaltılmalıdır. Ayrıca bu tür süreçler için etkin bir denetim sistemi kurulmalıdır.²⁴⁶ Kamudaki işlemlerin hızlandırılması ve basite indirgenmesi de yolsuzluk riskini azaltacaktır. Bu amaca yönelik olarak süreçlerin yeniden gözden geçirilerek basitleştirilmesi, bazı gereksiz prosedürlerin uygulamadan kaldırılması, bilgi teknolojilerinden daha çok faydalanılması gibi önlemler alınabilir.²⁴⁷

1.1.8. Yolsuzlukla Mücadele ve Kamu İhale Sistemi

Kamu ihalelerinde yolsuzluklar sık olarak yaşanmaktadır. Hükümet ya da kamu yöneticileri sivil toplum ve özel sektörle işbirliği yaparak, ulusal ve yerel düzeydeki ihalelerin şeffaflık, doğruluk ve rekabet esaslarına göre, adil olarak yapılmasını sağlamalıdır. Kamu ihalelerinde önemli olan kamu harcamasının karşılığını bulmasını sağlamak ve özel sektörde serbest ticaret şartlarının oluşmasını sağlamaktır. Kamu yönetiminin en kritik aşaması mal ve hizmet alımı, ihale süreçleridir. Kamu ihalelerinde

²⁴⁴ Özsemerci, a.g.e, s. 76-78.

²⁴⁵ Özsemerci, a.g.e, s. 76-78.

²⁴⁶ Ümit Berkman, *Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet*, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara 2009, s. 162-163

²⁴⁷ Özsemerci, a.g.e, s. 82-83.

yapılan yolsuzluklarla iktidar partisi kendi destekçilerine ve partisine mali kaynak aktarımı yapmaktadır. Gelişmiş ülkelerde kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanıldığı düşünülürse, etkin kullanılan kamu harcamalarının yolsuzluğun azalmasında yardımcı olduğu söylenebilir.²⁴⁸

Kamu ihale sistemi hukuki temel etrafında şekillenir. Kamu ihalelerinde yolsuzluk yapılmaması için hukuki temelin şeffaf, adil ve hesap verebilir olması gerekmektedir. Kamu ihale sistemi yolsuzluklara karşı aşağıdaki unsurları içerecek şekilde düzenlenmelidir.²⁴⁹

-Kamu ihale sistemi şeffaf olmalı ve rekabeti ön plana çıkarmalıdır.

-Kamuya hizmet verme süreci basitleştirilmeli, yolsuzlukları gizleyecek nitelikte karmaşık olmamalıdır.

-Kamu ihalelerinde nihai karar veren kamu görevlisinin yetkileri sınırlandırılmalı ve sıkı bir denetime tabi tutulmalıdır.

-İhale süreçlerinde görev alan kamu görevlileri rotasyona tabi tutularak, ihaleye giren firmalarla uzun süreli ilişki içinde olmaları önlenmelidir.²⁵⁰

-Satın alma görevini yürüten kamu görevlisinin maaşları yolsuzluğu özendirilmeyecek şekilde iyileştirilmelidir.

-İhale süreci ile ilgili anlaşılır ve etkin kanuni düzenlemeler yapılmalı, bu süreçte yoruma yer verilmemelidir.

-İhalelerin denetimi etkin olarak yapılmalıdır.

Kamu ihale sistemi ile ilgili bu önerilerin yanında saydam ve açık bir rekabet sistemi kurabilmek için satın alma ve ihale süreçleri internet vasıtası ile kamuoyu ile paylaşılmalıdır. Kamu görevlilerinin ise bu süreçleri uygulayabilecek düzeyde uzmanlaşmış olması gerekmektedir.²⁵¹ Bu önerilerle birlikte ihale sürecinde yolsuzluk

²⁴⁸ Aydın ve Yılmaz, a.g.e, s. 124-127.

²⁴⁹ Aydın ve Yılmaz, a.g.e, s. 124-127

²⁵⁰ Aydın ve Yılmaz, a.g.e, s. 124-127.

²⁵¹ Aydın ve Yılmaz, a.g.e, s. 124-127.

yapan ya da yolsuzluk sürecine karışan kamu görevlisi en ağır şekilde cezalandırılmalıdır.²⁵²

1.1.9. Yolsuzlukla Mücadele ve Siyasi Partiler

Yolsuzluklar ile siyasi partilerin finanse edilmesi arasındaki ilişki bilinmektedir. Bu sebeple seçim dönemlerinde siyasi partilerin finansmanı sürekli tartışma konusu olmaktadır. Yolsuzluk yapma niyetinde olan kişiler seçim dönemlerinde, iktidar olma şansı yüksek olan partilere maddi ve manevi destek olma arzusunda olurlar. Bununla birlikte iktidar partisinin seçim dönemlerinde kamu ihalesi süreçlerinden kazandığı kaynakları kullandığı düşünülmektedir. Seçim sürecinde bazı kişilere ya da gruplara maddi ve manevi olarak borçlanan milletvekilleri için seçimden sonra borcun ödenmesi durumu gündeme gelmektedir. Bu ise kirli ilişkilerin yani yolsuzluğun önünü açmaktadır.²⁵³

Siyasetin finansmanı sorununun çözümünde yargı ve seçim kuruluna büyük iş düşmektedir. Ülkede siyasi partilerin finansmanını denetleyen kurumlar olmalıdır. Ayrıca siyasi partilerin gelir kaynakları ve mali kayıtları denetim altında tutulmalıdır. Bunların yanı sıra siyasi partilerde görülebilecek yolsuzluklara karşı aşağıdaki önlemler alınabilir.²⁵⁴

-Devlet kaynaklarının politika, seçim propagandası amaçları ile kullanımı yasaklanmalıdır.

-Siyasi partilerin harcamalarına sınır getirilmelidir.

-Siyasi partiler kamu fonları ile finanse edilmelidir.

-Siyasi partilere yapılan bağış ve yardımlar sıkı takip edilmeli ve sınırlayama tabi tutulmalıdır.

-Siyasi partilerin hesapları denetçiler tarafından denetlenmelidir.²⁵⁵

-Siyasi partilerin yabancı kaynaklar tarafından finanse edilmesi yasaklanmalıdır.²⁵⁶

²⁵²Sanal, a.g.e, s. 53.

²⁵³Aydın ve Yılmaz, a.g.e, s. 130-131.

²⁵⁴Aydın ve Yılmaz, a.g.e, s. 130-131.

²⁵⁵Aydın ve Yılmaz, a.g.e, s. 130-131.

1.1.10. Yolsuzlukla Mücadele ve Yargı

Adalet ilkesine göre çalışan bir yargı sistemi güçlülük esasına göre değil haklılık esasına göre kararlar vermelidir. Yargının bağımsız olması ve etkin çalışması sosyal adaletin sağlanmasında ve yolsuzluklar üzerinde etkilidir.²⁵⁷ Yolsuzluklarla mücadele kapsamında yargı ve adalet sisteminde alınabilecek önlemler ve yapılması gerekenler aşağıdaki başlıklar halinde özetlenebilir.

1.1.10.1. Adalet ve Yargı Hizmetlerinde Etkinlik

Adalet ve yargı hizmetlerinde etkinlik, yolsuzlukların önlenmesi için şarttır. Toplumsal düzen ve barışı sağlayabilmek adalete bağlıdır. Yolsuzlukla mücadelede alınması gereken önemli tedbirlerden birisi de adaletin gerçekleşme süresinin kısa olmasının sağlanmasıdır. Vatandaş, yolsuzluk iddiası ile takibe alınanlar hakkında verilen kararlarla ilgili kısa sürede bilgi sahibi olmalıdır. Bu sayede ülkede hukuka olan güven sağlanmış olur.²⁵⁸

Türkiye’de günümüzde mahkemelerin önüne gelen dava sayısına göre, mahkemelerin çok yetersiz olduğu görülmektedir.²⁵⁹ T.C Anayasası’nın 141.maddesine göre; *davaları en az giderle ve en kısa zamanda sonuçlandırmak yargının görevidir.*²⁶⁰ Anayasa’nın bu maddesi davaların kısa zamanda sonuçlandırılması gerektiğinin önemi ortaya koymaktadır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 6. maddesine göre; *Herkes davasının, medeni hak ve yükümlülükleriyle ilgili uyuşmazlıklar ya da cezai alanda kendisine yöneltilen suçlamaların esası konusunda karar verecek olan, yasayla kurulmuş, bağımsız ve tarafsız bir mahkeme tarafından, kamuya açık olarak ve makul bir süre içinde görülmesini isteme hakkına sahiptir.*²⁶¹ Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin bu maddesi de davaların kısa zamanda sonuçlandırılmasının gerekliliğine vurgu yapmaktadır. T.C Anayasası ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nde yer alan bu maddelerin uygulamada yerine getirildiği söylenemez.

²⁵⁶Hasanoğlu ve Aliyev, a.g.e, s. 43.

²⁵⁷Aydın ve Yılmaz, a.g.e, s. 128.

²⁵⁸Hasanoğlu ve Aliyev, a.g.e, s. 48.

²⁵⁹Adalet Hizmetlerinde Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT 2506, ÖİK 526, Ankara 2000, s. 11.

²⁶⁰Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 2709 Sk, Tertip 5, Cilt 22, Madde 141

²⁶¹European Convention on Human Rights, Council of Europe, Protocol No. 14, June 2010, p. 9.

2007 yılında 7.Kolordu Komutanlığı Askeri Savcılığı tarafından rüşvet suçlaması açılan kamu davası yargılama sürecinin ne kadar uzun olduğunu göstermektedir. Söz konusu dava ve devamında yaşanan gelişmeler aşağıda özetlenmiştir. Komutanlıkta görevli er ile sivil bir kişi sınırdan kaçak malzeme ve insan geçişi konusunda belirli bir miktar karşılığında anlaşmışlardır. Sağlanan anlaşma ile sınırdan görevli er birçok kez, sınırdan kaçak mal ve insan geçişine göz yummuş, karşılığında ise her seferinde para almıştır. Olayın ortaya çıkması ile sanık er hakkında görevinin gerekliliklerine aykırı olarak yapmaması gereken bir işi yaptığı için rüşvet alma suçu, sanık sivil kişi hakkında rüşvet verme suçu işlediği öne sürülmüştür. Sanıkların her ikisi için 1632 sayılı Askeri Ceza Kanunu'nun 135.maddesinin delaleti, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 252/1. Maddesi uyarınca, ayrı ayrı cezalandırılmaları istemiyle 7. Kolordu Komutanlığı Askeri Savcılığı'nın 18.7.2007 gün ve E:2007/517, K:2007/778 sayılı iddianamesiyle kamu davası açılmıştır.²⁶²

Askeri Mahkeme 18.2.2010 gün ve E:2010/46, K:2010/741 sayıyla, sivil kişi sanık hakkında açılan kamu davasının yargılamasında sanığın sivil kişi olması nedeniyle 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 3. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca adli yargı yerinin görevli olduğuna karar vermiştir. Diğer asker kişi sanık için ise; rüşvet suçunun sivil kişi ile yapılan anlaşma neticesinde karşılıklı işlendiği, karşılıklı işlenen bu suçun tek bir yargı merciinde kovuşturulması, delillerin birlikte değerlendirilmesinin usul ekonomisinin temininin sağlanması için gerekli olduğu açıklanarak, sanıkların yargılanma görevinin adli yargı yerine ait olduğu gerekçesiyle görevsizlik kararı verilmiştir. Kararın sanık asker tarafından temyiz edilmesi üzerine; Askeri Yargıtay 2. Dairesi, 11.9.2013 gün ve E:2013/1253, K:2013/1179 sayılı kararı ile görevsizlik kararının ayrı bozulmasına karar vermiştir. Diğer sivil sanık yönünden temyiz edilmeyen karar kesinleşmiş, dava dosyası 27.3.2014 günü Şanlıurfa 3. Ağır Ceza Mahkemesine gönderilmiştir.

Şanlıurfa 3. Ağır Ceza Mahkemesi 26.5.2014 gün ve E:2014/138, K:2014/254 sayılı karar ile dosyanın sehven mahkemelerine gönderildiği gerekçesiyle itiraz yolu açık

²⁶²T.C. Uyuşmazlık Mahkemesi Ceza Bölümü, 26.10.2015, Esas No 2015/35, Karar No 2015 / 29

olmak üzere dosya üzerinden yapılan inceleme sonucu görevsizlik kararı vermiş, dava dosyası 7. Kolordu Komutanlığı Askeri Mahkemesine gönderilmiştir.

7. Kolordu Komutanlığı Askeri Mahkemesi, 14.8.2014 gün ve E:2014/880, K:2014/817 sayılı kararı ile dava dosyasının Şanlıurfa 3. Ağır Ceza Mahkemesine sehven değil yargılamaya devam edilebilmesi maksadıyla gönderildiğini açıklamıştır. Şanlıurfa 3. Ağır Ceza Mahkemesince de görevsizlik kararı verilmesi halinde ortaya çıkacak olan olumsuz görev uyuşmazlığının çözülebilmesi için dava dosyasının Uyuşmazlık Mahkemesine gönderilebilmesi maksadıyla dava dosyasının görevli ve yetkili mahkeme olan Şanlıurfa 3. Ağır Ceza Mahkemesine gönderilmesine karar vermiştir. Dosyanın gönderildiği Şanlıurfa 3. Ağır Ceza Mahkemesi 17.3.2015 gün ve E:2015/1, K:2015/76 sayılı karar ile görev uyuşmazlığı oluştuğunu, görev uyuşmazlığı giderilmeden yapılan işlemlerin yok hükmünde olduğunu açıklayarak, bu konuda yeniden karar verilmesine yer olmadığına karar vermiş, dava dosyası Uyuşmazlık Mahkemesi'ne gönderilmiştir. Uyuşmazlık Mahkemesi ise 6.7.2015 gün ve E:2015/17, K:2015/17 sayılı kararı ile başvuruyu reddederek dava dosyasını geri Şanlıurfa 3. Ağır Ceza Mahkemesine göndermiştir. Sonuç olarak 26.10.2015 tarihinde sivil sanığın adli yargıda, asker sanığın ise askeri yargıda yargılanmasına Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından karar verilmiştir.²⁶³

2007 yılında başlayan bu rüşvet davasında, davaya 2015 yılına kadar hangi mahkemenin bakması gerektiğine karar verilememiş, dava dosyası mahkemeler arasında gidip gelmiştir. Bu durum mahkemelerin zamanında karar veremediğini, etkin olarak çalışmadığını göstermektedir. Davaların bu kadar uzun sürmesine önlemeye yönelik olarak alınabilecek önlemleri; mahkemeler ile ilgili alınabilecek önlemler, yargı görevlileri ile ilgili önlemler ve dava sayısını azaltmaya yönelik önlemler olmak üzere üç başlık halinde inceleyebiliriz.

1.1.10.1.1. Mahkemeler İle İlgili Alınabilecek Önlemler

Mahkemeler ile ilgili alınabilecek önlemler; dava sürelerinin kısaltılması, mahkemelerin ihtisas ve görev alanlarının belirlenmesi, mahkemelerin sahip olması gereken fiziki imkânlar gibi unsurlardan oluşmaktadır. Bu önlemler aşağıda sıralanmıştır.

²⁶³T.C. Uyuşmazlık Mahkemesi Ceza Bölümü, 26.10.2015, Esas No 2015/35, Karar No 2015 / 29

-“*Geciken adalet; adalet değildir*” kuralıyla hareket ederek yargılamanın süre, süreç ve kademelerini makul düzeye indirebilmek için gereken düzenlemeler yapılarak, alınabilecek diğer önlemler alınmalıdır. Mahkemelerdeki iş yükü mutlaka azaltılmalı, konuda gerekli tüm yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Yargılama sırasında hukuk mahkemelerinde, ceza mahkemelerinde ve idari yargıda soruşturma safhaları, tutuklamalar, bilirkişilik ve tebligat gibi karmaşık ve yargılama sürecinin uzamasına neden olan karmaşık ve hantallık oluşturan gereksiz prosedürleri ortadan kaldıracak gerekli yasal düzenlemeler yapılmalıdır.²⁶⁴

-Yargılamanın gereken hız ve etkinlikte yapılabilmesi için aile mahkemesi, tüketici mahkemesi gibi ihtisas mahkemelerinin kurulmasına dair çalışmaların kapsamı genişletilmelidir.²⁶⁵

-Asliye hukuk ve sulh mahkemelerinin görev alanlarından rasyonel biçimde yararlanılmalıdır.²⁶⁶

-Asliye ticaret mahkemeleri, ticari davalarda etkin bir yargılama yapılarak doğru kararlar alınması için muhafaza edilmelidir.²⁶⁷

-Mahkemelerin hızlı ve adil kararlar alabilmesi, etkin olabilmesi için ise gerekli fiziki imkânlar, teknolojik imkânlar, yeteri kadar adli personel ve yetişmiş yardımcı personel sağlanmalıdır.²⁶⁸

-Hukuk dilinin, ülkede vatandaşlar tarafından da kolaylıkla anlaşılabilir şekilde olması sağlanmalıdır. Ayrıca vatandaşlara temel hukuk bilgisi ve hak arama bilinci ilk ve orta öğretimden başlayarak verilmelidir.²⁶⁹

- Yargının hızlı ve etkin olabilmesi için sadece adli tebligatla uğraşmak üzere Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü bünyesinde ayrı bir birim oluşturulmalıdır.²⁷⁰

²⁶⁴**Türkiye’de Yargılama Sürelerinin Uzun Olmasının Nedenleri**, 30.12.2017, <http://sahipkiran.org/2015/02/10/yargilamanin-uzun-surmesi/>

²⁶⁵**Süha Tanrıver**, Hukuk yargısında etkinliğin sağlanması için alınması gereken önlemler üzerine, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı: 1-4 Cilt: 49, 2000, s. 69.

²⁶⁶**Tanrıver**, a.g.e, s. 69.

²⁶⁷**Tanrıver**, a.g.e, s. 69.

²⁶⁸**Tarhan, Gençkaya, Ergül** vd, a.g.e, s. 137.

²⁶⁹**Hayrettin Ökçesiz ve Yener Ünver**, *Kamusal ve Ticari Yaşamda Hukuk ve Etik Açısından Yolsuzlukla Mücadele*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2014, s. 29-30.

1.1.10.1.2. Yargı Görevlileriyle İlgili Olarak Alınması Gereken Önlemler

Yargı görevlileri ile ilgili olarak alınabilecek önlemler; yargı görevlilerinin bağımsızlığı, yargı görevlileri için belirlenmesi gereken etik ilkeler, yargı görevlilerinin eğitimi ve yargı görevlilerinin iş yükü unsurlarından oluşmaktadır. Bu unsurlar aşağıda sıralanmıştır.

-T.C. Anayasasının 138. maddesinde yer alan yargının bağımsızlığı ile ilgili olan; *“Hâkimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdani kanaatlerine göre hüküm verirler. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz”*²⁷¹ kuralı baskı grupları ve medyayı da içerecek şekilde uygulanmalıdır.²⁷²

-Yargının yolsuzluğa karşı etkin olarak mücadele edebilmesi için bağımsız olması gerekmektedir. Siyasi baskı altında olan bir yargı sisteminin yolsuzluklara karşı objektif kararlar veremeyeceği ortadadır. Bağımsızlığın yanında hâkimlerin görev sürelerinin güvence altında olması gerekmektedir.²⁷³

-Yargı mensupları için belirlenmiş etik ilkeler bulunmamaktadır. Yargı mensuplarının uyması gereken etik ilkeler belirlenerek yazılı hale getirilmeli, yargı mensuplarının bu kurallara göre çalışıp çalışmadığı tespit edilmelidir.²⁷⁴

-Hukuk eğitimi ve araştırmalarının verimli olabilmesi için etkin yol ve yöntemler saptanmalı, bu konuda gerekli imkân sağlanmalıdır.²⁷⁵ Hâkim ve savcılara üst seviyede hukuk eğitimi ve öğretimi hizmeti vermek amacı ile doçent, profesör ve yüksek mahkeme yargıçlarından oluşacak eğitim kadrosuna sahip Yüksek Adalet Akademisi veya benzeri bir eğitim kurumu kurulmalıdır. Yüksek mahkemelere seçilecek üyelere bu akademinin bitirilmiş olması şartı aranmalıdır.²⁷⁶ Bunun yanı sıra hâkim ve savcılara yabancı dil öğrenimi için gerekli olanaklar sağlanmalıdır.²⁷⁷

²⁷⁰ Adalet Hizmetlerinde Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.e, s. 12.

²⁷¹ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 2709 Sk, Tertip 5, Cilt 22, Madde 138

²⁷² Adalet Hizmetlerinde Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.e, s. 11.

²⁷³ Cengiz, a.g.e, s. 42.

²⁷⁴ Cengiz, a.g.e, s. 42.

²⁷⁵ Ökçesiz ve Ünver, a.g.e, s. 29-30

²⁷⁶ Tanrıver, a.g.e, s. 72.

²⁷⁷ Adalet Hizmetlerinde Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.e, s. 12.

-Yargı görevlilerinin mesleğe hazırlanmaları aşamasında büyük önemi olan staj döneminin etkin ve verimli olması sağlanmalıdır. Staj dönemi gelip geçici bir dönem olarak görülmemeli, hâkim adayları ile tecrübeli hâkim ve savcılar arasında usta-çırak ilişkisi kurularak meslekle ilgili detaylar hâkim adaylarına öğretilmelidir.²⁷⁸

-Hâkim ve savcıların iş yükü altında ezilmeleri önlenmelidir.²⁷⁹

-Yargı sisteminde gerekli düzenlemelerin yapılabilmesi için bütçeden gereken kaynak tahsis edilmelidir.²⁸⁰

1.1.10.1.3. Dava Sayısının Azaltılmasına Yönelik Önlemler

Dava sayısının azaltılması mahkemelerin uzun sürmesine karşı alınabilecek en etkili önlemdir. Bu sayede yargı görevlileri önem arz eden davalara daha çok zaman ayırabilecektir. Dava sayısını azaltmaya yönelik önlemler aşağıdadır.

-Dava sayısının azaltılmasına yönelik olarak alınabilecek önlemlerden ilki; arabuluculuk, uzlaştırma gibi diğer çözüm yollarına işlerlik kazandırılmasıdır. Bu kapsamda davanın tarafları sulh olmaya teşvik edilmelidir. Sulh olma yolu yaygınlaştırılmalı ve gerekli yasal düzenlemeler yapılmalıdır.²⁸¹ Sulh olma yolu ile birlikte dava açma hakkının dürüstlük kuralına uygun biçimde kullanılmasına işlerlik kazandırılmalıdır. Dava açma hakkı, hakkın kötüye kullanılması kuralına aykırı olmamalıdır.²⁸²

-Kamu kurumlarının yetkilileri dava açma hakkını gereksiz yere kullanmamalı, hukuk müşavirlerine inisiyatif kullanma yetkisi sağlayacak yasal düzenlemeler yapılmalıdır.²⁸³

1.1.10.2. Adli Makamların Uzmanlaştırılması

Yolsuzlukla mücadelenin etkinleştirilebilmesi için adli görevlilerin ekonomik ve mali suçlar alanlarında uzmanlaşması gerekmektedir. Mali suçlarının ülkeye verdiği zarar diğer suçların verdiği zarardan çok daha fazla olmaktadır. Bu konuda yapılması gereken büyük çaplı yolsuzluklara yol açan ve yol açma ihtimali olan fiillere ilişkin suçlar

²⁷⁸Tanrıver, a.g.e, s. 71.

²⁷⁹Tarhan, Gençkaya, Ergül vd, a.g.e, s. 137.

²⁸⁰Ökçesiz ve Ünver, a.g.e, s. 29-30.

²⁸¹Adalet Hizmetlerinde Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.e, s. 12.

²⁸²Tanrıver, a.g.e, s. 75.

²⁸³Adalet Hizmetlerinde Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.e, s. 12.

ekonomik ve mali suçlar olarak sınıflandırılmalıdır. Bu suçlara ait cezalar artırılarak caydırıcı hale getirilmelidir. Bu suçların etkin bir şekilde cezalandırılabilmesi için mali konularda uzman yargı görevlilerinin yer aldığı gerekli araç, gereç ve teknolojik imkâna sahip mali ve ekonomik suçlar mahkemeleri kurulmalıdır.²⁸⁴

1.1.10.3. Yasal Yaptırımların Ağırlaştırılması

Yolsuzluk suçunu işleyenlere karşı ağır yasal yaptırımlar öngörülmesi yolsuzluk yapılması olasılığını azaltır. Yasal yaptırım uygulanması, yolsuzluğun ortaya çıkmasına bağlıdır. Yani yasal yaptırım yolsuzluk ortaya çıktıktan sonra devreye girmektedir. Yolsuzluk yapan ya da yapmak isteyenlerde, suç ortaya çıkmazsa ceza almam düşüncesi oluşmaktadır.²⁸⁵ Bu açıdan yasal yaptırımlar tek başına yolsuzlukları önlemede yeterli olmayabilir. Bu durumda yapılması gereken ise yolsuzluk suçunun en baştan ortaya çıkma olasılığının artırılmasıdır. Yolsuzluk suçunun ortaya çıkarılması, ağır yasal yaptırımlardan daha etkili olabilir. Bu nedenle ağır yasal yaptırımlar, yolsuzluğu ortaya çıkarabilecek önlemlerle desteklenmelidir. Bir yolsuzluk suçunu yaptırımsız kalması olasılığının olmaması, suçun işlenmemesi için en büyük önlemdir.²⁸⁶

Günümüzde farklı ayrıntılara sahip olmakla birlikte tüm ülkelerde yolsuzluk ile ilgili hükümler ceza yasalarında yer almaktadır. TCK'nın dördüncü kısmının birinci bölümünde "Kamu İdaresinin Güvenilirliğine ve İşleyişine Karşı Suçlar" başlığı altında zimmet, irtikâp, rüşvet gibi suçlara yer verilmiştir.

Hindistan'da ise yolsuzluk suçları ile ilgili ceza yasasının yanında yolsuzluğu önleme yasası bulunmaktadır. Yolsuzluğa karşı daha ağır cezalar içeren bu yasada yolsuzluk ile suçlanan kamu görevlisinin mal ve parasının kaynağını gösterememesi, suçu işlediğine dair bir kanıt sayılmış, hapis cezası üç yıldan yedi yıla çıkarılarak uygulanmıştır. Bu nitelikteki ceza yasaları İngiltere, Singapur, Hong Kong, İrlanda gibi ülkelerde de uygulanmaktadır. Rusya'da ağır yolsuzluk suçlarına ölüm cezası verilebilmektedir. Çin'de ise yolsuzluk suçunu işleyene bürokratik konumuna göre artan oranda ağır cezalar verilmektedir. TCK'da ise örneğin zimmet için 5-12 yıl (Madde 247), irtikâp

²⁸⁴ Cengiz, a.g.e, s. 42.

²⁸⁵ Berkman, a.g.e, s. 149-151.

²⁸⁶ Berkman, a.g.e, s. 149-151.

için 5-10 yıl (Madde 250), rüşvet için ise 4-12 yıl (Madde 252) cezalar öngörülmüştür.²⁸⁷

Türkiye’de uygulamada TCK’da öngörülen cezaların bile verilmediği görülmektedir. 2011 yılında rüşvet alan polis memuru hakkında idare mahkemesi tarafından açılan davada, idare mahkemesi disiplin cezasını verebilmek için ceza mahkemesi tarafından verilecek kararın kesinleşmesini beklemek zorunda kalmıştır.²⁸⁸ Dava şu şekilde gelişmiştir.İl Emniyet Müdürlüğü’nde görevli polis memuruna, görev yaptığı sırada rüşvet almaya teşebbüs fiilini işlediği öne sürülerek, İdare Mahkemesi tarafından verilen 13.4.2010 tarih ve 2010/166 sayılı karar ile Emniyet Teşkilatı Disiplin Tüzüğü’nün 8/6. maddesi uyarınca meslekten çıkarma cezası verilmiştir. Ayrıca polis memuru için Ağır Ceza Mahkemesi tarafından rüşvet alma suçu sebebi ile kamu davası açılmıştır. Ağır Ceza Mahkemesi yaptığı yargılama sonucu 2.12.2009 gün ve E:2008/410, K:2009/464 sayılı karar ile polis memurunu 1 yıl 8 ay hapis cezası ile cezalandırmış ve bu ceza ertelenmiştir.

Davanın sonraki aşamasında polis memuru tarafından temyiz davası açılmıştır. Davacı aleyhine Ağır Ceza Mahkemesi tarafından verilen karar temyiz incelemesi kapsamında Yargıtay tarafından incelenmektedir ve henüz neticelenmemiştir. İdare mahkemesi ise 31.5.2011 tarih ve E:2010/1241, K:2011/646 sayılı karar ile düzenlenen disiplin soruşturma raporu ve Ağır Ceza Mahkemesi tarafından verilen mahkûmiyet kararının, isnat edilen rüşvet almaya teşebbüs suçunu kanıtladığı gerekçesiyle iptal davasını reddetmiştir.

Polis memuru, İdare Mahkemesinin 31.5.2011 tarih ve E:2010/1241, K:2011/646 sayılı kararının dilekçede yazılı nedenler ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 49. maddesi uyarınca temyizen incelenerek bozulması için Danıştay’a başvurmuştur.

Danıştay’ın temyiz istemiyle açılan yargılama sonucu verdiği karar ise şu şekildedir. Davacı aleyhine Ağır Ceza Mahkemesi tarafından açılan kamu davasının inceleme kapsamında Yargıtay aşamasında olduğu ve henüz kesinleşmediği görülmektedir. Davacının bu suçu işleyip işlemediği ancak ceza mahkemesince verilecek karar

²⁸⁷ **Berkman**, a.g.e, s. 149-151.

²⁸⁸ **Rüşvet alan memurun davasına bakan idare mahkemesi, Yargıtay kararını beklemeli mi**, 31.12.2017, <http://www.hukukihaber.net/kararlar/rusvet-alan-memurun-davasina-bakan-idare-mahkemesi-yargitay-kararini-h121253.html>

sonucunda belirlenebilecektir. Bu durumda, söz konusu ceza davasının sonuçlanıp sonuçlanmadığı hususunun İdare Mahkemesi tarafından araştırılması gerekmektedir. Dolayısı ile İdare Mahkemesi tarafından davacı üzerine yüklenen suçun ispat edildiği kabul edilerek verilen karar isabetli görülmemiştir. Danıştay bu nedenlerle davacının temyiz istemini kabul ederek, İdare Mahkemesinin 31.5.2011 tarih ve E:2010/1241, K:2011/646 sayılı kararının bozulmasına, 16.10.2017 tarihinde karar vermiştir.²⁸⁹

2009 yılında başlayan bu dava henüz neticelenmemiştir. Dava ile ilgili İdare Mahkemesi, Ağır Ceza Mahkemesi, Yargıtay ve Danıştay tarafından çeşitli kararlar verilmiş, dava dosyası mahkemeler arasında gidip gelmiştir. Bu süre zarfında hakkında hiçbir ceza verilemeyen polis memuru emekli olmaya hak kazanarak emekli olmuştur. Mahkemeler arasındaki uyuşmazlık rüşvet suçuna bulaşan kamu görevlisine ceza verilememesinin en büyük nedenidir. Kaldı ki bu dava bu gün sonuçlansa bile İdare Mahkemesi tarafından verilen meslekten çıkarma cezasının uygulanamayacağı ortadadır. Ağır Ceza Mahkemesi tarafından verilen ve ertelenen 1 yıl 8 ay hapis cezasının ise uygulanıp uygulanamayacağı belirsizliğini korumaktadır.

Günümüzde TCK'daki cezaların çok yetersiz olduğu, hatta yolsuzluğu teşvik ettiği söylenebilir. Büyük bir yolsuzluk yapmayı planlayan kamu yöneticisi için 4-5 yıl hapis cezası çok azdır. İşin içine birde yakalanmama ihtimali girince yolsuzluk adeta teşvik edilmektedir. Çağımızın çok gerisinde olan TCK'daki yolsuzluk ile ilgili cezalar değiştirilmelidir. Cezalar caydırıcı hale getirilmeli, hapis cezalarının yanına ağır para cezaları da eklenmelidir. Hapis ve para cezası ile birlikte, yolsuzluk suçuna iştirak edenlerin, devleti uğrattıkları zararlar orantılı olarak mal varlıklarına el konulmalıdır. Yolsuzluk ile ilgili kanunlar açık, net ve anlaşılır hale getirilmeli, yoruma imkân vermemelidir. Ayrıca yolsuzluk suçları sonucu alınan cezalar af kapsamına alınmamalıdır.²⁹⁰

Yukarıda sayılanların dışında yolsuzlukla mücadele kapsamında TCK'da yapılabilecek başka düzenlemelerde bulunmaktadır. Bu öneriler aşağıda özetlenmiştir.

-İrtikâp suçu en az rüşvet suçu kadar yaygındır. Kamu hizmeti almak isteyen bir kişinin, kamu görevlisinin talebi ile para ödemek zorunda kalması ve işlenen irtikâp suçunu,

²⁸⁹T.C. Danıştay Beşinci Daire, 16.10.2017, Esas No: 2016/15433, Karar No: 2017/21093

²⁹⁰Özsemerci, a.g.e, s. 81.

rüşvet olarak değerlendirerek, kendisinin de suçlu olduğunu düşünüp şikâyet etmekten çekinmesi nedeniyle irtikâp suçlarının ortaya çıkarılması zor olmaktadır. Bu nedenle irtikâp ve rüşvet suçlarının farkı açık olarak belirtilmelidir.²⁹¹

-Kamu görevlilerinin bazı dernek, vakıf ya da cemaatler adına para-yardım vs. toplaması rüşvet, iltimas ve görevin kötüye kullanılması suçları gibi yasal dayanağı bulunmayan eylemler olarak görülmelidir. Kamunun itibarını sarsacak bu fiiller yasal düzenlemeler ile önlenmelidir.²⁹²

-TCK'da sosyal ve ekonomik gelişmeler sonucu ortaya çıkan, ekonomik ve teknolojik suç tanımlamaları da yapılmalı bu suçları işleyenler cezasız kalmamalıdır.²⁹³

-Yolsuzluk suçlarının ispatını kolaylaştırmak için CMK' da yer alan telefon dinleme, gizli takip etme, gizli soruşturmacı kullanma gibi yöntemlerin kullanımına imkân tanınmalıdır.²⁹⁴

-Zamanaşımı süreleri yolsuzluk suçlarının soruşturulması aşamasına yetecek kadar uzun olmalı, zamanaşımını durduran sebepler yeniden belirlenmelidir.²⁹⁵

Yolsuzlukla mücadele kapsamında, 1990 yılında çıkarılan 3628 sayılı “Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu” hem usul hem de uygulama açısından oldukça yetersizdir.²⁹⁶Bu kanuna göre gerçeğe aykırı bildirimde bulunmanın yaptırımı sadece 6 ay-3 yıl arası hapis cezasıdır.²⁹⁷Bu kanun anlaşılır, uygulaması kolay hale getirilmelidir. Akıllarda soru kalmaması için, mal bildirimini gizli olmalıdır ilkesinden vazgeçilerek bu konuda saydamlık sağlanmalıdır. Mal bildiriminde bulunanların sosyal yaşantısı ile geliri arasında büyük bir fark bulunması durumunun nasıl ve kim tarafından tespit edileceği açık olarak belirtilmelidir. Görevden ayrılma esnasında verilen mal bildirimini ile önceki mal bildirimini karşılaştırılmalı aradaki büyük farklılıklara dikkat edilmelidir ve gerekirse bu bilgiler kamuoyu ile paylaşılmalıdır.²⁹⁸

²⁹¹Sanal, a.g.e, s. 54.

²⁹²Sanal, a.g.e, s. 54.

²⁹³Sanal, a.g.e, s. 54.

²⁹⁴Aydın ve Yılmaz, a.g.e, s. 130.

²⁹⁵Aydın ve Yılmaz, a.g.e, s. 130.

²⁹⁶Özsemerci, a.g.e, s. 81.

²⁹⁷Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu, 3628 SK, Tertip 5, Cilt 29, Madde 12

²⁹⁸Sanal, a.g.e, s. 51-52.

3628 Sayılı Kanunla birlikte 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda da düzenleme yapılmalı, bu kanuna yolsuzluk ve rüşvetle ilgili maddeler eklenmelidir. Bu kanun nedeniyle yolsuzluk suçuna bulaşmış birçok kamu görevlisi hakkında hiçbir şey yapılamamaktadır. Arkasına kamu gücünü alarak yolsuzluklara bulaşan kamu görevlilerine bu imkân verilmemelidir. Bu tür kamu görevlilerinin hızlı bir biçimde yargılanmasını sağlayacak, yolsuzluk yapanlara en ağır cezalar verecek, çağın gerekliliklerine uygun yeni bir kanun çıkarılmalıdır.²⁹⁹

1.2. Uzun Dönemde Alınabilecek Önlemler

1.2.1. Yolsuzluğa Karşı Kamuoyu Oluşturulması

Yolsuzluğa karşı kamuoyu oluşturulması yolsuzlukla mücadelede etkili yöntemlerden birisidir. Kamuya dair işlemlerin yapıldığı her yere bir denetleyici, polis ya da zabıta koymak imkânsızdır. Kamuoyu bu görevleri yerine getirmek üzere burada devreye girmektedir. Yani kamu işlemlerinin yapıldığı yerlerde her zaman kamuoyu bulunmaktadır. Kamuoyunda yolsuzluğa karşı toplumsal bir kınama ve baskı ortamı oluşturulması, kamu görevlilerinin yolsuzluk yapma eğilimlerinin azalmasına neden olacaktır. Yolsuzlukla mücadele sadece yargısal yollardan yapılamaz, yargının yanında toplumsal dışlamanın da etkisi büyüktür. Yolsuzlukların önüne geçilebilmesi için yasaların toplum tarafından desteklenmesi gerekmektedir.³⁰⁰

Yolsuzlukların ülkeye verdiği zararlar konusunda toplumun geneli bilinçlendirilmelidir. Yolsuzluk olayları ve yolsuzluk sonucu devletin uğradığı zarar kamuoyuna duyurulmalıdır. Bu amaçla medya ve kitle iletişim araçları kullanılmalıdır. Bu günün küçükleri, geleceğim kamu görevlileri olacağı için çocuklar; ebeveynler, eğitimciler ve din adamları tarafından etik değerler konusunda bilinçlendirilmelidir. Yolsuzlukların en az görüldüğü ülkeler İslam dinine mensup ülkeler olmalıdır. İslam dini emirleri haksız kazancı haram saymıştır. Fakat İslam ülkeleri yolsuzluk sıralamasında en önlerde yer almaktadır. Bur durumun önüne geçebilmek için çocuklara en küçük yaştan itibaren ahlaklı olmak öğretilmelidir.³⁰¹

²⁹⁹ Özsemerci, a.g.e, s. 81.

³⁰⁰ Özsemerci, a.g.e, s. 85-86.

³⁰¹ Özsemerci, a.g.e, s. 85-86.

Günümüzde devletlerin en büyük sorunlarından birisi yolsuzluk iken bu konuda yapılmış bilimsel çalışma sayısı oldukça yetersizdir. Yolsuzluk sorunu akademik çevreler tarafından üniversitelerde tartışılmalı, araştırmalara ve çalışmalara konu edilmelidir. Yolsuzlukla ve çözüm önerileri ile ilgili makale ve tez gibi çalışmaların yapılması özendirilmelidir. Bu durum yolsuzluklara karşı alınabilecek önlemlerin belirlenmesinde ve kamuoyu oluşturulmasında etkili olacaktır.³⁰²

1.2.2. Hukukun Üstünlüğü ve Hukuka Bağlılık Anlayışının Yerleştirilmesi

Hukukun üstünlüğüne inanan bir toplum oluşturmak yolsuzlukla mücadele edebilmenin önemli araçlarından birisidir. Adaletin temel amacı haklı olanı bu haktan yararlandırmak, haksız olana ise gereken cezayı vermektir. Bu hak dağılımının adil olabilmesi için sağlam bir hukuk düzeninin olması gerekmektedir. Yargı mekanizması gücü elinde bulunduranları görmezden gelerek, sadece güçsüzleri cezalandıran bir yapı haline gelmemelidir. Bu durumda hukukun üstünlüğünden, hukuka bağlılıktan söz edilemez. Zarara uğramış, kandırılmış, dolandırılmış kişilerin başvurabileceği ve güvenebileceği tek yer adalet kapısıdır. Toplumun bu değere inanması yolsuzlukla mücadelenin vazgeçilmez unsurudur.³⁰³

1.2.3. Medya ve Sivil Toplum Örgütlerinin Etkinliğinin Artırılması

Sivil toplum kuruluşları; toplum yapısının temiz olmasında, şeffaf ve yolsuzluklardan arınmış kamu yönetiminin oluşmasında, siyasi yapıdaki eksiklik ve yanlışlıkların azaltılmasında etkilidir. Bilhassa demokrasinin tam olarak oturmadığı, siyasetin belli çıkar grupları tarafından yönlendirildiği ülkelerde, sivil toplum kuruluşları kamu yönetiminin sağlıklı bir şekilde çalışmasına, yolsuzların önlenmesi katkıda bulunabilir.³⁰⁴

Toplumun kamu ile ilgili resmi belgelere erişebilmesi, kamu yönetiminin şeffaflaşması, dürüst ve tarafsız medya ve iyi örgütlenmiş sivil toplum örgütleri birleşince kamu görevlilerinin üzerindeki denetimin de dolaylı olarak artmaktadır. Bağımsız, tarafsız, dürüst ve nesnel bir medya temiz toplum oluşturulmasında ve yolsuzlukların önlenmesinde son derece etkilidir. Basının bu görevi sağlıklı ve etkili olarak yerine

³⁰² Berkman, a.g.e, s. 170.

³⁰³ Hasanoğlu ve Aliyev, a.g.e, s. 50.

³⁰⁴ Özsemceri, a.g.e, s. 86-87.

getirebilmesi için, basın yayın kuruluşlarının ahlak ilkelerine uygun dürüst haberler yapma dışında başka bir faaliyeti bulunmamalıdır. Başka alanlarda ticari faaliyet yürüten yapılanmalarla organik bir bağı bulunmamalıdır. Devletle doğrudan ilişki içinde olan bankacılık, inşaat ve enerji gibi faaliyetlerde bulunan büyük şirketlerin bünyesindeki basın kuruluşlarının konuyla ilgili haberlerinin güvenilirlik derecesi tartışmalıdır. Bu konumdaki medya kuruluşlarının kamuoyunu kendi istedikleri doğrultuda yönlendirmesi riski bulunmaktadır.³⁰⁵

Medyanın yolsuzlukla mücadelede haber verme, denetim, eleştiri, kamuoyu oluşturma ve kamuoyunu aydınlatma işlevleri bulunmaktadır. Bunun yanı sıra medyanın yolsuzluklarla mücadelede doğrudan ve dolaysız katkıları bulunmaktadır. Doğrudan katkıları; yolsuzluk yapan kamu kurumları ve görevlilerinin açıklanması, yolsuzluk nedenlerinin ve çözüm önerilerinin ortaya konması gibi katkılardır. Dolaylı katkıları ise; haber ve araştırma faaliyetleri sonucu kamu kurumlarında soruşturma başlatılması, yolsuzluk yapan siyasetçilerin istifa etmesinin sağlanması, bürokratların ve kamu görevlilerinin görevden alınmalarının sağlanması, yargısal süreçlerin başlatılması gibi katkılardır.³⁰⁶

Sivil toplum kuruluşları kamu yönetimi ile vatandaşlar arasındaki iletişimi sağlarlar. Bu kuruluşlar örgütlenme, eğitim, katılım ve dayanışma yolu ile hesap verebilirlik ilkesinin gelişmesine yardımcı olurlar. Şeffaf ve yolsuzluklardan arındırılmış kamu yönetimi oluşturulmasında sivil toplum kuruluşları önemli rol oynamaktadır.³⁰⁷

³⁰⁵Hasanoğlu ve Aliyev, a.g.e, s. 50-51.

³⁰⁶Yusuf Pustu, “Yolsuzlukla Mücadele Ve Medya”, *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 9 Ocak-Nisan 2017, s. 12.

³⁰⁷Hasanoğlu ve Aliyev, a.g.e, s. 52.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Kamu gücünden yararlanarak, kişisel çıkar sağlamak amacıyla görevin; yasalara, kurallara ve sosyal standartlara aykırı olarak kötüye kullanılması olan yolsuzluk, toplumu ekonomik, sosyal ve kültürel olarak derinden etkileyen önemli bir sorundur. Yolsuzluğun iki taraflı bir işlem olduğu görülmektedir. Bir taraf yasalara ve kurallara aykırı bir iş yapmak istemekte, diğer taraf ise yasaların ve kuralların çiğnenmesine izin vererek kişisel çıkar sağlamaktadır.

Yolsuzluk tarih boyunca tüm toplumların karşılaştığı bir sorun olmuştur. Günümüzde de ekonomik, sosyal ve teknolojik gelişmelere ayak uydurarak toplumlar için önemli bir sorun olmaya devam etmektedir. İlk zamanlarda kamu görevlisine hediye vererek kurallara aykırı işlem yaptırma şeklinde görülen yolsuzluklar, günümüzde boyut değiştirmiştir. Günümüzde kara para aklama, hayali ihracat, teknolojik yolsuzluklar gibi türleri ile yolsuzluğun boyutları had safhaya ulaşmıştır. Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki bürokrasinin yolsuzluklara zemin hazırladığı görüşü yaygındır. Bu ülkelerdeki bürokrasinin karmaşıklığı, sık sık hükümet değişmesi, koalisyon hükümetleri, denetimin yetersiz olması, eğitim seviyesinin düşüklüğü, hediye ve bahşış verme geleneği gibi nedenler yolsuzluk için uygun ortamları oluşturmaktadır. Bunların yanı sıra yolsuzluk ülkenin ekonomik, sosyal ve politik yapısına göre değişen farklı uygun ortamlardan da beslenmektedir.

Yolsuzluğun türleri incelendiğinde bazılarının ceza hukukunda karşılık bulduğu, bu yolsuzlukları yapanlara verilecek cezaların belli olduğu görülebilir. Örneğin rüşvet, irtikâp, kara para aklanması, zimmet, dolandırıcılık gibi yolsuzluk suçlarına karşı verilecek cezaların alt ve üst sınırları kanunlarla belirlenmiştir. Bunların yanı sıra ceza hukukunda karşılık bulmayan rant kollama, lobicilik, oy ticareti, kayırmacılık gibi yolsuzluk türleri de bulunmaktadır. Bu yolsuzluk suçlarını işleyenler ise herhangi bir cezaya çarptırılmamaktadır. Kamu gücünü elinde bulunduran kamu görevlisi rüşvet ya

da zimmete para geçirme suçunu işlerken yakalandığı zaman alacağı cezayı bilmektedir. Burada cezaların caydırıcı olması özelliğı devreye girerek yolsuzluğu önleyebilmektedir.

Ceza hukukunda yer almayan, suç sayılmayan yolsuzluk türlerinde ise caydırıcılıktan söz edilemez. Bu yolsuzluklar toplum tarafından suç olarak da algılanmamaktadır. Örneğın belediye seçimini kazanan bir siyasi partinin eski kadroları tasfiye ederek, kendi adamlarını işe alması kayırmacılıktır. Bu bir nevi yolsuzluk olmasına rağmen her hangi bir cezası yoktur. Bunun bir benzeri de lobiciliktir. Lobicilikte de çıkar grupları hükümetlerin kararlarını etkilemeye, bu kararları kendi çıkarlarına uygun olarak yönlendirmeye çalışmaktadır. Diğer bir yolsuzluk türü olan rant kollamada yine çıkar ve baskı grupları devrededir. Bir çıkar grubunun elinde bulundurduğu bir araziye siyasi baskı ile imara açtırması rant kollamadır. Kanunda düzenlenmeyen bu yolsuzluk türleri toplumlarda adeta gelenek haline gelmiştir. Kamuoyu bu tür durumlara alıştırılmıştır ve duyarsızlaştırılmıştır.

Yolsuzluğa karşı önlemler alırken, yolsuzluğun tamamen bitirilemeyeceğı az da olsa görülebileceğı unutulmamalıdır. Önlemlerle yolsuzluk asgari seviyeye indirilmeye çalışılmalıdır. Yolsuzluğa karşı alınacak önlemler birbirini desteklemeli ve tamamlamalıdır. Bu önlemler alınmadan önce yolsuzluğa alt yapı oluşturan durumlar incelenmeli, yolsuzluğun nedenlerine göre çözümler üretilmelidir. Yolsuzluğun en temelinde kişinin daha çok kazanma arzusu yatmaktadır. Bu arzuyu ise tüketim çılgınlığı körüklemektedir. Birey kazandığından daha çok tüketme eğilimindedir. Burada kamu görevlisinin maaş ile harcamak istediğı tutar arasındaki fark rüşvet, zimmete para geçirme gibi yollarla karşılanmak istenmektedir. Bu aşamada ahlaki değerler gündeme gelmektedir. Yolsuzlukların en çok geri kalmış toplumlarda görüldüğü bilinmektedir. Bununla birlikte Müslüman ülkelerde görülen yolsuzluklar, Müslümanlık inanının temeli olan ahlaklı olmak ile çelişmektedir. Yolsuzluk toplumda ahlaki değerleri yok etmektedir.

Yolsuzluğun önemli olan diğer bir nedeni de eğitim seviyesinin düşük olmasıdır. Okumayan, araştırmayan ve sorgulamayan bir toplumda demokrasinin tam olarak yerleştiğinden söz edilemez. Hukuk devleti olmanın temel ilkesi ise oturmuş bir demokratik sistemdir. Hukuk devleti bilinci yerleşmeyen bir toplumu hukuk kurallarına

göre yönetmeye çalışmak imkânsızdır. Hukuk kurallarının işlemediği ortamların doğal sonucu ise yolsuzluklar olarak karşımıza çıkmaktadır. Eğitim seviyesi ile birlikte ekonomik nedenler de yolsuzlukların görülmesinin önemli nedenlerindedir. Kişi başına düşen gelir dengesinde adaletsizlik, her yıl katlanarak artan enflasyon, devletin ekonomideki payının fazla olması gibi nedenler yolsuzluklara zemin hazırlamaktadır.

Yolsuzlukların sık yaşanması ülkedeki hukuk sistemi ile de yakından ilgilidir. Cezaların yetersiz olması yolsuzlukları adeta teşvik etmektedir. Çok büyük yolsuzluk suçlarına karşı verilecek cezanın az olması, cezanın caydırıcılığını ortadan kaldırmaktadır. Bununla birlikte tüm kamuoyu tarafından takip edilen yolsuzluk suçlarının zamanaşımı nedeni ile cezasız kalması toplumda adalete olan güveni sarsmaktadır. Cezaların ertelenmesi, şartlı salıverme ve af gibi uygulamalar yolsuzluklara zemin hazırlamaktadır. Bu olumsuzlukların yanına mahkemelerdeki iş yükü de eklenince yolsuzluk yapanların hak ettikleri cezayı en kısa sürede alması kolay görünmemektedir.

Yolsuzluk türleri, çalışmamızda doğrudan cezai yaptırıma bağlanan ve dolaylı olarak cezai yaptırıma bağlanan veya suç sayılmayan yolsuzluklar olmak üzere ikiye ayrılarak incelenmişti. Yolsuzlukları önlemek için alınacak önlemleri de bu iki ayrıma göre sıralamak yerinde olacaktır. Öncelikle doğrudan cezai yaptırıma bağlanan yolsuzlukları önleyebilmek için kısa vadede alınabilecek en etkili önlem cezai yaptırımların ağırlaştırılmasıdır. Yolsuzluk yapana hem neden olduğu kamu zararını tazmin etmesi hem de hapis ve diğer para cezalarının verilebilmesi yolsuzluğu önlemede etkili olacaktır. Burada verilecek cezaların üst sınırdan verilerek caydırıcılığının artırılması gerekmektedir. Cezalarla birlikte kamu görevlisinin zırh olarak kullandığı işin devamlılığı esasının da önüne geçilmeli, yolsuzluğa bulaşan kamu görevlileri, görevden uzaklaştırılmalıdır. Cezaların artırılması ile birlikte kamu görevlisini yolsuzluğa iten nedenlerden olan ekonomik nedenlerin önüne geçilmelidir. Bu kapsamda memura rahatlıkla geçinmesini sağlayabileceği kadar maaş verilmelidir. Kamu yönetiminde saydamlığın artırılması ve kamu görevlilerine hesap verme bilincinin yerleştirilmesi diğer kısa vadeli önlemler içinde yer almaktadır.

Dolaylı olarak suç sayılan ya da suç sayılmayan yolsuzlukları cezalarla önlemek mümkün görünmemektedir. Burada eğitim, kültürel gelişim ve ahlak unsurları devreye girmektedir. Çocuklara en küçük yaşlardan itibaren ahlaklı olmak öğretilmelidir.

Çocuğun eğitimi aşamasında hem ailelere hem de eğitimcilerle büyük görevler düşmektedir. Günümüzün çocuklarının büyüdüğünde kamu görevlisi olabileceği unutulmamalıdır. Bu çerçevede çocuklara adalet bilinci yerleştirilmelidir. Kamuya personel alımlarının liyakat usulüne uygun olarak yapılması gerekmektedir. Yolsuzluk türlerinden olan kayırmacılık yapılarak, bir tanıdığın hak etmediği halde kamu görevine alınması, ilerde bu kişinin de başkaları için kayırmacılık yapmasına zemin hazırlayacaktır. Bunu önlemek için kamu görevlisi alımlarının objektif olarak yapılması gerekmektedir.

Yolsuzlukları önlemede sadece devletin ya da bir kurumun yeterli olamayacağı bilinmelidir. Yolsuzlukla mücadele aşamasında kamuoyu desteği mutlaka olmalıdır. Kamuoyunun desteğini alabilmek için sivil toplum kuruluşları ve medyanın büyük bir rolünün olduğu da unutulmamalıdır. Yolsuzlukla mücadelede başarılı olabilmenin temel şartı devlet ve halkın uyum içinde çalışmasıdır.

KAYNAKLAR

- Açıköz A. Nevzat, “Gerekçeli Karşılaştırmalı ve Açıklamalı Yeni Türk Ceza Kanunu”, *Yeni Türk Ceza Adaleti Sistemi Tanıtım Seminerleri*, 2005.
- Adalet Hizmetlerinde Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT 2506, ÖİK 526, Ankara 2000.
- Akçay Selçuk, “Yolsuzluk, Ekonomik Özgürlükler ve Demokrasi”, *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1, Güz 2000.
- Akıncı Merter, Erkal Gökhan ve Yılmaz Ömer, “Ekonomik Özgürlükler Ve Yolsuzluk İlişkisi: Türkiye İçin Bir Zaman Serisi Analizi”, *Hak İş Uluslararası Emek Ve Toplum Dergisi*, Cilt 4, Sayı 8, 2015.
- Aktan C. Can, “Politikada Rant Kollama”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 26, Sayı 4, Aralık 1993.
- Aksu Hayati, Başar Selim ve Selçuk Gökalp N., “Kamu Kesimi Yolsuzluklarının Nedenleri”, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 8, Sayı 3, 2006.
- Arslan Volkan, “Zimmet Suçu”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt 71, Sayı 1, 2013.
- Aktaş Kadir, “Etik-Ahlâk İlişkisi ve Etiğin Gelişim Süreci”, *Journal of International Management and Social Researches*, Sayı 2, 2014.
- Ata A. Yılmaz ve Güvel E. Alper, “Yolsuzluk Olgusunun Ortaya Çıkmasında Asimetrik Bilginin Rolü: Teorik Bir Bakış Açısı”, *Sosyoekonomi Dergisi*, Cilt 9, Sayı 9, 2009.
- Aydın Süleyman ve Yılmaz Yakup, *Yolsuzluk ve Mali Suçlar*, Adalet Yayınevi, Ankara 2010.
- Aydoğmuş İsmail, Kutlu Erol ve Yıldırım Selim, “Yolsuzluk ve Doğrudan Yabancı Yatırımlar”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt 7, Sayı 2, 2005.
- Bahar Halil İbrahim, *Yolsuzluk ve Toplumsal Etkileri*, Turhan Kitabevi, Ankara 2006.

- Bakırtaş Doğan, “Yolsuzluğun Vergi Gelirleri Üzerindeki Etkisi: Türkiye Örneği”, *Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt 19, Sayı 2, 2012.
- Bakkal Hakan ve Kasımoğlu Alper, “Bütçe Sürecinde Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Önemi”, *Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Cilt 52, Sayı 599, 2015.
- Bayar Yavuz, “Türk Kamu Yönetiminde Rüşvet”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 12, Sayı 3, Eylül 1979.
- Bayar Güzin, “Türkiye’de Yolsuzluk-Ekonometrik Bir İnceleme”, *Orta Doğu Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 28, 2010.
- Berkman Ümit, “Yolsuzluğun Etkileri ve Sonuçları: Literatürdeki Görüşler ve Tartışmalar”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 43, Sayı 3, 1988.
- Berkman Ümit, *Az Gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet*, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara 1983.
- Berkman Ümit, *Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet*, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara 2009.
- Beşel Furkan ve Savaşan Fatih, “Türkiye’de Yapısal Kırımlar Altında Yolsuzluk-Ekonomik Büyüme İlişkisi”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 27, 2014.
- Bilgin U. Erdar, Doğan C. Emre, Koçak Aytaç ve Aktaş E. Özgür, “Bilişim Teknolojisi İle Bankada İşlenen Bir Dolandırıcılık Suçu” *Social Sciences*, Cilt 8, Sayı 3, 2013.
- Bozdoğan Akbulut Berrin, “Rüşvet Suçları”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt8, Sayı 1-2, 2000.
- Büte Mustafa, “Kayırmacılığın Çalışan Davranışları ve İnsan Kaynakları Yönetimi Uygulamaları Üzerine Etkileri: Türk Kamu Bankalarına .Yönelik Bir Araştırma”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 44, Sayı 1 Mart 2011.

- Cengiz Zerrin, *Yolsuzluk ve Yolsuzlukla Mücadele Türkiye Değerlendirme Raporu*, Tesev Yayınları, İstanbul 2014.
- Cingi Selçuk, Tosun Umur ve Güran Cahit, *Yolsuzluk ve Etkin Devlet*, Ankara Ticaret Odası Yayınları, Ankara 2002.
- Çağlayan Ramazan, “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Hukuk Devleti İlkesi”, *A.Ü. Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 2, Sayı 1, 1998.
- Çaha Havva, “Türkiye’de Yolsuzluk: Yapısal Boyutlar ve Uygulama”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 43, Sayı 1, Mart 2009.
- Çevikbaş Rafet, “Yönetimde Etik ve Yozlaşma”, *Kırıkkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 20, Sayı 1, Nisan 2006.
- Çoban Orhan, “Bir Siyasal Yozlaşma Türü Olarak Rüşvet ve Ekonomik Etkileri”, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 13, Sayı 1, Haziran 1999.
- Çulpan Refik, “Bürokratik Sistemin Yozlaşması”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı 13/2, Haziran 1980.
- Demirel Tanel, “Türkiye’de Siyasal Yolsuzluk Olgusu”, *Liberal Düşünce*, Sayı 20, Güz 2000.
- Doğan Zeki, “Türkiye’de Kara Para Aklama ve Kaçakçılık Suçları İle Mücadelede Jandarmanın Etkisinin Tespitine İlişkin Bir Araştırma”, *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi*, Cilt 6, Sayı 1, 2016.
- Donay Süheyl, “Türk Hukukunda Zimmet”, *İ.Ü. Mukayeseli Hukuk Enstitüsü Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Sayı 3, 1968.
- Ergun Turgay, “Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 11, Sayı 1, Mart 1978.
- European Convention on Human Rights, Council of Europe, Protocol No. 14, June 2010.
- Gedikli Ayfer, “Kamu Hizmetlerinin Yönetimi Sürecinde Yolsuzluğun Derinleştirdiği Ekonomik Büyüme ve Yoksulluk Sorunu Üzerine Bir Değerlendirme”, *Öneri Dergisi*, Cilt 9, Sayı 36, Temmuz 2011.

- Gültekin Sadettin, “Etik Yönetim Yolsuzluk Ve Yoksulluk İlişkisi Üzerine Bir İnceleme”, *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, Sayı 14, Kış 2015.
- Giray Filiz, Yolsuzluk ve Yolsuzluğun Vergi Yapısı Üzerine Etkileri, *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Sayı 32, Mart 2005.
- Giray Filiz, “Yolsuzlukla Mücadelede E-Devlet ve Türkiye’deki Durum”, *Sosyoekonomi Dergisi*, Cilt 13, Sayı 13, 2010.
- Gönülaçar Şener, “Etkili Bir Yolsuzlukla Mücadele İçin Kamu Denetiminde Yeni Bir Kurumsal Yapı Önerisi”, *Mali Hukuk Dergisi*, Sayı 159, Mayıs-Haziran 2012.
- Gözler Kemal, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Yayınları, Bursa 2000.
- Güneş Mehmet, “Hindistan: Dünyanın En Büyük Demokrasisinde Yolsuzlukla Yaşamak”, *Akademik Hassasiyetler Dergisi*, Özel Sayı, Kasım 2014.
- Gür M. Fatih, “Yolsuzluk Nedir? Yolsuzluk Çeşitleri ve Ülkeler Arası Yolsuzluk Algılaması”, *İSMMM Mali Çözüm Dergisi*, Sayı 124, Temmuz-Ağustos 2014.
- Gürsoy Şahin, “Bir Yolsuzluk Türünün Sosyo-Kültürel Çözümlemesi: Rüşvet”, *Dini Araştırmalar*, Cilt 3, Sayı 9, Ocak-Nisan 2001.
- Güvel E. Alper ve Ata A. Yılmaz, “Yolsuzluğun Sosyo-Politik Dinamikleri: AB Ülkeleri Üzerine Bir Analiz”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 44, Sayı 1, Mart 2011.
- Hasanoğlu Mürteza ve Aliyev Ziya, *Yönetimde Yolsuzluk ve Mücadele Stratejileri*, Nobel Yayınları, Ankara 2007.
- Ilıman Tarık ve Tekeli Recep, “Dünya’da ve Türkiye’de Yolsuzluk Algısı”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 2, 2016.
- Işık Nihat ve Acar Mustafa, “Kayıtdışı Ekonomi: Ölçme Yöntemleri, Boyutları, Yarar ve Zararları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı 21, Temmuz-Aralık 2003.

- İşgüden Burcu ve Çabul Adem, “Meslek Etiği Ve Meslek Etiğinin Meslek Yaşamı Üzerindeki Etkileri”, *Balıkesir Üniversitesi SBE Dergisi*, Cilt 9, Sayı 16.
- İtişgan Rezzan, “Türk Ceza Hukukunda Zimmet Suçu”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt 71, Sayı 1, 2013.
- Kanbur M. Nihat, “6352 Sayılı Kanun Değişiklikleri Çerçevesinde Türk Ceza Hukukunda İrtikâp Suçu”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Cilt 19, Sayı 2, 2013.
- Karaca Yüksel, “Sonu Olmayan Yol, Kamu Yatırımlarındaki Yolsuzluklar Büyümeye Nasıl Zarar Verir”, *Maliye Dergisi*, Sayı 133, 2000.
- Karagöz Kadir ve Karagöz Murat, “Yolsuzluk, Ekonomik Büyüme ve Kamu Harcamaları: Türkiye İçin Ampirik Bir Analiz”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 76, Ocak-Mart 2010.
- Karakaş Mehmet, Çak Murat, “Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Kuruluşların Rolü”, *Maliye Dergisi*, Sayı 153, Temmuz-Aralık 2007.
- Karakaş Mehmet, “Yolsuzluğun Nedenleri, Etkileri ve Yolsuzlukla Mücadelede Alternatif Bir Yaklaşım Olarak Yönetişim”, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, Seri 50, 2007.
- Karakaş Mehmet ve Çak Murat, *Avrupa Birliği Sürecinde Yolsuzluğun Önlenmesi Alanında Türkiye’de Yapılanlar: Bir Durum Tespiti*, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yayını, Ankara 2008.
- Karataş Nazif, “Görevi Kötüye Kullanma Suçu”, *International Journal of Legal Progress*, Cilt 1, Sayı 2, 2016.
- Kaya Ahsen, Bilgin Umut Erdar, Koçak Aytaç, V. D, “Değişik Bir Yöntemle Organize Suç Örgütü Tarafından Yapılan Otomobil Dolandırıcılığı”, *Social Sciences*, Cilt 8, Sayı 3, 2013.
- Kaya Ahsen, Bilgin Umut Erdar, Mollaoğlu Abdullah, v.d, “Türkiye Genelinde Bilişim Yolu İle İşlenen Dolandırıcılık Suçu: 16 Olgu”, *Social Sciences*, Cilt 8, Sayı 3, 2013.

- Kayrak Musa, “Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Örgütler”, *Sosyo-Ekonomi Dergisi*, Sayı 2, Temmuz-Aralık 2006.
- Koca M. Reis, “İrtikâp Suçu”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, Sayı 6, 2015.
- Konu Aylin ve Ata Ahmet Yılmaz, “Yolsuzluk ve Ekonomik Özgürlük İlişkisi: AB Ülkeleri Üzerine Yatay Kesit Analizi”, *Niğde Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 9, Sayı 1, Ocak 2016.
- Korkmaz Esfender, Erkal Mustafa E, Minibaş Türkel v. d, *Türkiye’de Yolsuzluğun Sosyoekonomik Nedenleri Etkileri Ve Çözüm Önerileri*, İTO Yayınları, İstanbul 2001.
- Köseoğlu Özer, Yurttaş Fatma ve Selek Cihan, “Yolsuzluğu Önlemede Kullanılan Araçlardan Biri Olarak Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı”, *II. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu*, 2005.
- Kurt Ebru ve Doğramacı Bahar, “Terfi, İşlem Kayırmacılığı Ve İşe Alma Boyutlarında Kayırmacılık Davranışı Algısının Ölçülmesi: İstanbul İlinde Faaliyet Gösteren Bir Belediye İştirakinde Çalışanlar Üzerine Bir Araştırma”, *Elektronik Mesleki Gelişim ve Araştırma Dergisi*, Cilt 2, Özel Sayı, Ağustos 2014.
- Maviş Volkan, “Dolandırıcılık Suçunun Hile Unsuruna İlişkin Sorunlar”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 1, Özel Sayı, 2015.
- Meraklı Serkan, “Güveni Kötüye Kullanma Suçu”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 11, Özel Sayı, 2009.
- Meriç Metin, “Yolsuzluk Nedenleri ve Önlemeye Yönelik Çalışmalar”, *Muğla Üniversitesi SBE Dergisi*, Sayı 12, Bahar 2004.
- Oktar Suat, “Yolsuzluk Ekonomisi”, *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 18, Sayı 1, 2003.
- Okuyucu Ergün Güneş, “Görevi Kötüye Kullanma Suçu”, *TBB Dergisi*, Sayı 82, 2009.
- Özbek Veli Özer, “Organize Suçlulukla Mücadelede Ön Alan Soruşturmaları”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 4, Sayı 2, 2002.

- Ökçesiz Hayrettin ve Ünver Yener, *Kamusal ve Ticari Yaşamda Hukuk ve Etik Açısından Yolsuzlukla Mücadele*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2014.
- Özdemir Murat, “Kamu Yönetiminde Etik”, *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 7, 2008.
- Özkanan Arzu ve Erdem Ramazan, “Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar Üzerine Nitel Bir Çalışma, *MAKÜ İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 2, Sayı 4, 2015.
- Özsemerci Kemal, *Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri*, Sayıştay Yayınları, Ankara, Ekim 2003.
- Petrie Murray, “The Current State Of Fiscal Transparency: Norms, Assessment, and Country Practices”, *From The Poverty Reduction And Economic Management Network*, No 4, September 2013.
- Pustu Yusuf, “Yolsuzlukla Mücadele Ve Medya”, *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 9 Ocak-Nisan 2017.
- Sanal Recep, “Kamu Kaynaklarını Eriten Yolsuzluk Olaylarının Hukuk Zemininde Önlenebilmesi Olanığı”, *Maliye Dergisi*, Sayı 135, Eylül-Aralık 2000.
- Saraç Osman, “Kamu Yararı Kavramı”, *Maliye Dergisi*, Sayı 139, 2002.
- Saraçoğlu Fatih, Pürsünlerli Elif Çakar ve Çakır Muharrem, “Rant Vergisi Ve Ülkemizdeki Tartışmalar”, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 17, Sayı 3, 2015.
- Sarıllı M. Ali, “Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Boyutları, Nedenleri, Etkileri ve Alınması Gereken Tedbirler”, *Bankacılar Dergisi*, Sayı 41, 2002.
- Sayan İpek Özkal ve Kışlalı Murat, *Yolsuzluk Üzerine Ekonometrik Bir Çalışma*, A.Ü. SBF Matbaası, Ankara 2004.
- Sökmen Uğur, “Devlet Memuruna Hediye Rüşvet(mi)dir?”, *Maliye Dergisi*, Sayı 161, Temmuz-Aralık 2011.

- Şaylan Gencay, “Toplumsal Değişme, Yöneysel Bozulma ve Yolsuzluk”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 8, Sayı 4, 1975.
- Şeker Murat, “Kamu Ekonomisi Açısından Rüşvet”, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, Seri 50, 2007.
- Selçuk Fatma Ülkü, “Bireysel Ve Toplumsal Bozukluklardan Yolsuzluk Yoluna”, *Birikim Dergisi*, Sayı 298, 2014.
- Şener Orhan, “Uluslararası Yolsuzluk Endeksi”, *M.Ü AT Enstitüsü Avrupa Araştırmaları Dergisi*, Cilt 6, Sayı 1, 1998.
- Tanrıver Süha Hukuk yargısında etkinliğin sağlanması için alınması gereken önlemler üzerine, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı: 1-4 Cilt: 49, 2000.
- Tarhan Bülent, Gençkaya Ö. Faruk, Ergül Ergin v.d, *Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri*, Matsa Basımevi, Ankara 2006.
- Taşar Okan, “Sektörel Yapıya İlişkin Plan Hedefleri ve Rant Kollama”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 8, Sayı 1-2, 2000.
- Taşar Okan, “Rant Kollama ve Ekonomik Kalkınma”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 7, Sayı 1-2, 1999.
- Tekeli İlhan, “Yerelleşme Ve Yolsuzluk”, *Tepav 3.Yolsuzlukla Mücadele Konferansı*, 5-6 Aralık 2007.
- Topkaya Hatice ve Topkaya Ahmet, “Avrupa Birliği’nin Yolsuzlukla Mücadelesinde Suçtan Kaynaklanan Malvarlıklarının Geri Alınması”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 85, Nisan-Haziran 2012.
- Türk Bankalar Birliği, “Karaparanın Aklanması Suçu İle Mücadele ve Bankaların Yükümlülükleri”, Aralık 2013.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *The Global Programme About Corruption UN Anti Corruption Toolkit*, 3. Edition, Vienna: UN Publications, September 2004.
- Ünlükaplan İlder, “Kolektif Karar Alma Sürecinde Temel Sorunlar”, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 11, Sayı 11, 2003.

- Üzülmez İlhan, “Yeni Ceza Kanunu’nda İrtikâp Suçu”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 14, Sayı 2, 2016.
- Üzülmez İlhan, “Görevi Kötüye Kullanma Suçu”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 1, 2012.
- Wertheim W. F. “Sociological Aspects of Corruption” Arnold J. Heidenheimer, *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1970.
- Yılmaz Abdurrahman “Türkiye’deki Dolandırıcılık Tipolojileri: Dolandırıcılık Olaylarının Kategorik Tasnifi ve Yapılış Şekilleri”, *Hacettepe Üniversitesi Sosyolojik Araştırmalar E-Dergisi*, 13 Aralık 2015.

İNTERNET KAYNAKLARI

- Aklama Yöntemleri, 06.06.2017, <http://www.masak.gov.tr/tr/content/aklama-yontemleri/59>
- Kamu Yönetiminde Yolsuzluk, 20.08.2017, http://content.lms.sabis.sakarya.edu.tr/Uploads/44139/41753/kamu_yonetiminde_yolsuzluk.pdf
- Rüşvet alan memurun davasına bakan idare mahkemesi, Yargıtay kararını beklemeli mi, 31.12.2017, <http://www.hukukihaber.net/kararlar/rusvet-alan-memurun-davasina-bakan-idare-mahkemesi-yargitay-kararini-h121253.html>
- Tanrıseven Hasan, “Yolsuzluk ve Rüşvetin Nedenleri Ve Yönetime Etkileri”, 15.08.2017, <https://lancaster.academia.edu/DrHasanTANRISEVEN>
- Türk Dil Kurumu, Güncel Türkçe Sözlük, 30.05.2017, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.592d536fdb794.61280753
- Türkiye’de Yargılama Sürelerinin Uzun Olmasının Nedenleri, 30.12.2017, <http://sahipkiran.org/2015/02/10/yargilamanin-uzun-surmesi/>
- Uluslararası Şeffaflık Derneği, 30.05.2017, www.seffalik.org/yolsuzluk/yolsuzluk-nedir/
- Yolsuzluk, 02.06.2017, www.baskent.edu.tr/~gurayk/finpazpazartesi1.doc

ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

Adı Soyadı : FATEN ABDULRAZZAQ MAHDI MAHDI

Uyruğu : Irak

Doğum Tarihi ve Yeri : 02/12/1973 – Irak – Bağdat

Medeni Durumu : Evli

E-mail : alkholafaa_1973@yahoo.com

Yazışma Adresi : Bahçelivler mah.Mevlana4.sük. GAYE.APT.8/4

Talas – Kayseri

EĞİTİM

Derece	Kurum	Mezuniyet Tarihi
Yüksek Lisans	ERÜ. Sosyal Bilimler Enstitüsü	2018
Lisans	Bağdat Üniversitesi	1995
Lise	AL- Karkh Lisesi	1991

İŞ DENEYİMLERİ

Yıl	Kurum	Görev
1995	Mali Denetim Divanı	Hukuk Memuru

YABANCI DİL

Türkçe