



**YOLSUZLUKLA MÜCADELE KRİTERLERİ:**  
YARGI, YASAMA VE KAMU YÖNETİMİ TÜRKİYE  
İZLEME RAPORU

# YOLSUZLUKLA MÜCADELE KRİTERLERİ: YARGI, YASAMA VE KAMU YÖNETİMİ TÜRKİYE İZLEME RAPORU 2010

**Yazar: HANDE ÖZHABEŞ**

© Haziran 2011

## ŞEFFAFLIK DERNEĞİ

19 Mayıs Mahallesi Operatör Raif Bey Sokak  
Niyazi Bey Apt No:30 D:5 Şişli İSTANBUL  
Telefon +902122405281  
Faks +902122405281  
info@seffaflik.org  
www.seffaflik.org



Bu yayın, Avrupa Birliği ve Türkiye İsveç Başkonsolosluğu maddi desteği ile hazırlanmıştır. Bu yayının içeriğinden sadece Şeffaflık Derneği sorumlu olup hiç bir durumda Avrupa Birliği veya İsveç Başkonsolosluğu'nun pozisyonunu yansıttığı şeklinde yorumlanamaz.

# ŞEFFAFLIK DERNEĞİ HAKKINDA

2008 yılında gönüllü çabalarla kurulan Şeffaflık Derneği ülkenin demokratik, sosyal ve ekonomik yönden gelişimi için toplumun tüm kesimlerinde şeffaflık, dürüstlük ve hesap verebilirlik ilkelerini hâkim kılma amacını taşır. Dernek, ilkelerini gerçekleştirme faaliyetleri çerçevesinde, yolsuzluğu sosyal, ekonomik ve politik krizleri besleyen, hukukun üstünlüğü ve demokratik sistemin işleyişini engelleyen, rekabeti ve ekonomik gelişimi önleyen, doğal kaynakların doğru kullanımını engelleyen ve insanları yoksulluk ve sefalete sürükleyen bir olgu olarak görmektedir.

Şeffaflık Derneği, yolsuzluğun azaltılması yönündeki çalışmaları kapsamında kamu kesimi, iş dünyası, sendikalar, üniversiteler, meslek örgütleri ve sivil toplum örgütleri gibi konuyla ilgili tüm tarafları bir araya getirerek faaliyetlerinde bu çok aktörlü işbirliğini esas alır. Toplumsal yapıyı oluşturan ve/veya kamu gücünü elinde bulunduran tüm kişi ve kurumların açık, dürüst, hukuka uygun, etik, izlenebilir ve hesap verebilir şekilde davranmasını talep eder ve kendisi de bu ilkeler çerçevesinde faaliyetlerini sürdürür.

Şeffaflık Derneği, küresel düzeyde 90'dan fazla ülkede faaliyet gösteren Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün (Transparency International-TI) ilke ve amaçlarını paylaşır; Türkiye ülke kolu olarak yakın işbirliği içinde çalışır. Örgütün periyodik olarak yayınladığı Yolsuzluk Algılama Endeksi (Corruption Perception Index-CPI), Rüşvet Verenler Endeksi (Bribe Payers Index-BPI) ve Küresel Yolsuzluk Raporu (Global Corruption Report-GCR) gibi uluslararası raporların hazırlanmasına katkı sağlar; söz konusu raporları yaygınlaştırır ve Türkiye kamuoyunun bilgisine sunar. Dernek, TI'nın hazırladığı Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) Rüşvetle Mücadele Sözleşmesi Yıllık Raporları'na ve Avrupa Birliği İlerleme Raporlarına doğrudan görüş sağlar. Ayrıca yurtiçi ve yurt dışındaki birçok kurum ve sivil toplum örgütüyle birlikte yolsuzluk hakkında farkındalığı artırmak, şeffaflık standartlarını geliştirmek, eğitimler vermek ve Türkiye'deki şeffaflığı ölçmek üzere şeffaflık barometresi ve şeffaflık veri tabanı oluşturmak gibi faaliyetler yapmayı planlamaktadır.

Şeffaflık Derneği yolsuzluğun temel ve sistemik nedenleri ile mücadele eder; faaliyetleri polisiye bir nitelik taşımaz. İsimleri deşifre etmez, yolsuzluk dosyaları açmaz, tek tek kişi, kurum ve olaylara odaklanmaz. Bunun yerine sivil inisiyatifin geliştirilmesi için gerekli mekanizma ve kuruluşların oluşturulması ile reformların gerçekleştirilmesi için çalışır.

Derneğin kurucuları arasında PricewaterhouseCoopers Türkiye (Başaran Yeminli Mali Müşavirlik A.Ş.), KPMG Türkiye (Akis Bağımsız Denetim ve Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik A.Ş.), Ernst&Young Türkiye (Kuzey Yeminli Mali Müşavirlik A.Ş) ve Mazars Denge Bağımsız Denetim ve Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik A.Ş gibi kuruluşların yanında Av. E.Oya Özarslan, Zeki Gündüz, Ferruh Tunç, Sadık Ferik, Prof Dr. Turgut Tarhanlı, Dr. Ufuk Batum, Adnan Nas, Prof. Dr. Mustafa Aysan, Prof. Dr. Samim Ünan, Prof. Dr. Güler Aras, Prof. Dr. Nuran Cömert, Ali Kâmil Uzun, Av. Ümit Hergüner, Av. Erim Bener ve İzel Levi Coşkun gibi profesyoneller, hukukçular ve düşün insanları bulunmaktadır.

## ARAŞTIRMACI HAKKINDA

Hande Özhabeş, 1982 yılında İstanbul'da doğdu. Lisans eğitimini 2005 yılında Marmara Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde tamamladı. Eğitimine Boğaziçi Üniversitesi Avrupa Çalışmaları Yüksek Lisans Programı'nda devam eden Özhabeş, bu süre zarfında çeşitli sivil toplum örgütleri ile birlikte insan hakları alanında çalışmalarda bulundu. 2006-2008 yılları arasında Koç Üniversitesi'nde demokratikleşme üzerine bir araştırma projesinin koordinatörlüğünü yaptı. 2008'de London School of Economics'e giderek burada Kalkınma Çalışmaları alanında uzmanlaştı. Hande Özhabeş Şubat 2010'dan bu yana Şeffaflık Derneği'nde, "Yolsuzlukla Mücadele Göstergelerinin Belirlenmesi ve Ölçümü" proje koordinatörü ve araştırmacı olarak çalışmaktadır.

# ÖNSÖZ

Yolsuzlukla mücadele için temel kriterlerin belirlendiği ve yargı, yasama ve kamu yönetimi gibi toplumsal hayatımızdaki en önemli üç alanda bu kriterlerin sınındığı bir çalışmayı sizlerle paylaşıyoruz.

Ülkelerin yoksullaşması, ekonomik sistem ve istikrarın bozulması, demokrasinin kurum ve ilkelerini erozyona uğratarak toplumun etik değerlerini ve adalet duygusunu zayıflatması gibi etkileriyle bildiğimiz yolsuzluğu nasıl önleyebiliriz sorusuna, soruyu ters çevirerek başka bir açıdan yaklaşmayı denedik. Şeffaf, dürüst ve hesap verebilir bir yönetim mümkün müdür, bunun için temel ve somut kriterler bulunabilir mi? Bu amaçla yola çıkılarak yapılan çalışmanın, başta kamu olmak üzere, toplumun her kesiminde şeffaflığı artırmaya ve hesap verme sorumluluğunu sağlamaya yönelik değişimin oluşmasında bir başlangıç olmasını umuyoruz.

Yaşadığımız çağda şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi kavramlar, soyut olmaktan çıkmış, insan hak ve özgürlüklerinin de teminatı haline gelmiştir. Bilgiye erişmek temel insan haklarından biri olarak kabul edilmekte, kamunun elindeki 'bilgi'ye ulaşılması, yönetime katılacak vatandaşların bilinçli karar alabilmesini sağlamakta ve böylece yönetimde açıklık ve şeffaflığın yaygınlaşmasına hizmet etmektedir. Gizlilik kültürünün varlığını sürdürdüğü, 'devlet sırrı' kavramının en geniş bir biçimde anlaşıldığı ve kamuoyuna düzenli, doğru ve anlaşılabilir bilgi vermenin hala lütuf olarak kabul edilebildiği ülkemizde şeffaflık kavramının önemi açıktır.

Şeffaflık Derneği olarak; yolsuzluğun, yönetimlerin şeffaf olmadığı, usulsüz çıkar ilişkileri içinde olduğu ve denetim mekanizmalarının çalışmadığı ortamlarda yeşerdiğine inanıyoruz. Şeffaflık, dürüstlük, hesap verebilirlik ve hukukun üstünlüğü kavramları ise yolsuzluğun en önemli panzehiridir ve ancak bu kavramların benimsenip uygulanması ile yolsuzlukla mücadele konusunda bir ilerleme kaydedilebilir.

2010-2011 yıllarına ilişkin bir durum tespiti niteliği taşıyan ve kriterlere uyumu ölçmeyi hedefleyen bu çalışmamızda emeği geçen herkese, bize inanarak projemizin gerçekleşmesini sağlayan proje destekçilerimiz Avrupa Birliği ve İsveç Konsolosluğuna, katkıları ve önerileriyle çalışmamızı zenginleştiren Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya, Prof. Dr. Sibel İnceoğlu ve Sayın Hıfzı Deveci'ye en içten teşekkürlerimizi sunuyoruz.

Şeffaf ve açık bir yönetimin eksikliğini hisseden ve talep eden insanların çoğalması dileğiyle...

E. OYA ÖZARSLAN

Şeffaflık Derneği

Yönetim Kurulu Başkanı

# İÇİNDEKİLER

1. Yönetici Özeti
2. Araştırma Hakkında
3. Metodoloji
4. Sonuçlar
  - 4.1. Yargı Alanında İzleme Sonuçları
    - 4.1.1. Yargının Kapasitesi
    - 4.1.2. Yargı Bağımsızlığı
    - 4.1.3. Yargıda Dürüstlük, Şeffaflık, Hesap Verebilirlik
    - 4.1.4. Yargının Etkinliği
  - 4.2. Yasama Alanında İzleme Sonuçları
    - 4.2.1. Parlamentonun Kapasitesi
    - 4.2.2. Parlamentonun Bağımsızlığı
    - 4.2.3. Parlamentoda Dürüstlük, Şeffaflık, Hesap Verebilirlik
    - 4.2.4. Parlamentonun Etkinliği
    - 4.2.5. Siyasetin Finansmanı
  - 4.3. Kamu Yönetimi Alanında İzleme Sonuçları
    - 4.3.1. Kamu Kurumlarının Kapasitesi
    - 4.3.2. Kamu Kurumlarının Bağımsızlığı
    - 4.3.3. Kamu Kurumlarında Dürüstlük, Şeffaflık, Hesap Verebilirlik
    - 4.3.4. Kamu İhaleleri
5. Genel Değerlendirme
6. Ekler

# 1. YÖNETİCİ ÖZETİ

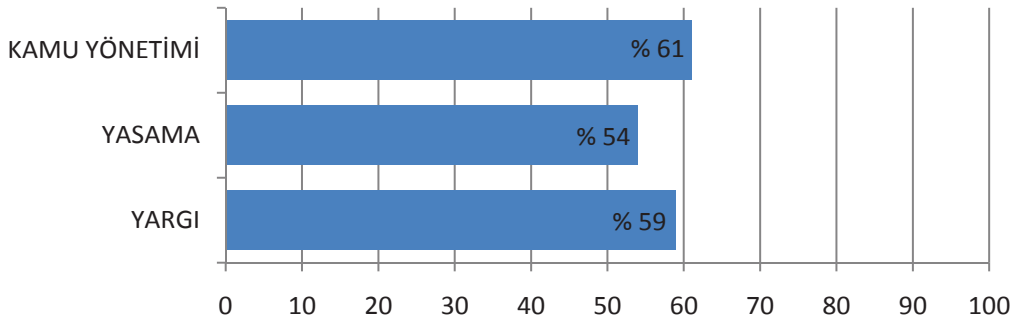
Yolsuzluk, Türkiye'nin önünde yıllardır çözülmeyi bekleyen en büyük problemlerden birisidir. En genel tanımı ile yolsuzluk elde bulundurulmuş gücün kişisel çıkar sağlamak için kullanılmasını ifade eder. Yolsuzluğun ölçümünde sıklıkla kullanılan algı araştırması gibi yöntemler Türkiye'de yolsuzluğun genel bir resmini çekmekle birlikte, doğası gereği yolsuzluğu ölçmek zordur. Ancak, yolsuzluğu önlemek ve en aza indirmek için alınan önlemler ve uygulanan politikalar ile bunların etkinliği ölçülebilir.

Bu çalışma, yolsuzluğun yaygın olarak rastlandığı ve bir ülkede yönetimin temel ayaklarını oluşturan yargı, yasama ve kamu yönetiminde, yolsuzlukla etkin bir mücadele için ne tür politikaların gerektiğinin saptanması amacıyla hayata geçirilmiştir. Uluslararası Şeffaflık Örgütü uzmanları ile birlikte bir dizi kriter belirlenmiş ve geliştirilen izleme yöntemi ile Kasım 2010-Nisan 2011 zaman aralığında Türkiye'de bu üç kurum izlenerek bu kriterlere uyum ölçülmüştür. Araştırma esnasında yasal mevzuat taraması, medya taraması, daha önce yayınlanan akademik ve sivil toplum çalışmalarının analizi ve konusunda uzman kişilerle mülakat yöntemlerine başvurulmuştur.

Bu kitap, yaptığımız izleme çalışmasının sonuçlarından bir seçki sunmaktadır. Yolsuzlukla mücadelede başarılı olunması için iyileştirilmesi gereken alanları saptadığımız bu çalışma, daha temiz ve şeffaf bir gelecek için bir yol haritası sunmayı amaçlamaktadır.

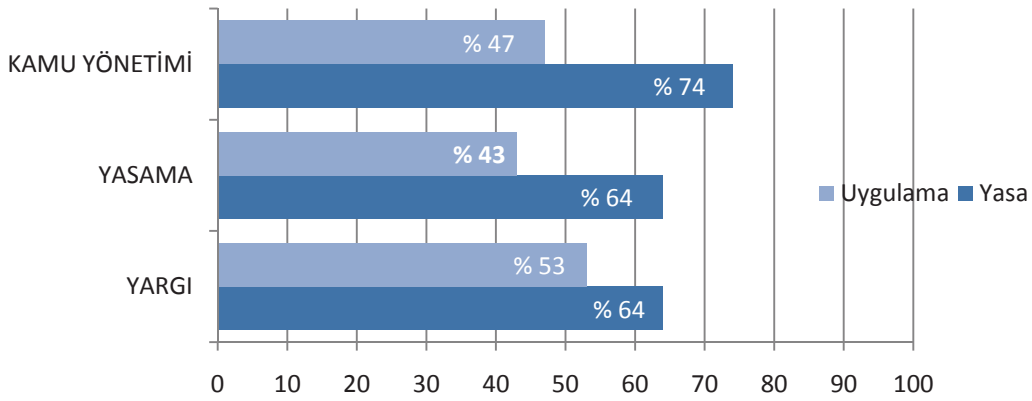
Çalışmanın bulguları şu şekilde özetlenebilir; Türkiye'de her üç kurumda da –kamu yönetimi, yargı, yasama- son yıllarda yolsuzlukla mücadeleye hizmet eden önemli yasal ve kurumsal değişiklikler yapılmıştır. Kamu Etik Kurulu'nun kurulması, kamu kurumlarının daha şeffaf ve hesap verebilir olması hedefiyle hayata geçirilen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun daha özerk bir yapı olması için bazı adımlar atılması, bilgi edinme hakkının tanınması ve anayasa ile güvence altına alınması bunlardan bazılarıdır. Ancak yapılan izleme sonucunda, yasaların uygulama alanında büyük eksiklikler ve geriye gidişler olduğu ortaya çıkmıştır. Yasalar kimi zaman gerektiği gibi uygulanmamakta, kimi zaman ise sonradan yapılan değişiklikler ile yasaların içi boşaltılmaktadır. Buna ek olarak çok önemli yasal boşluklar da mevcuttur. Türkiye'de hala bir siyasi etik yasası olmaması, siyasetin finansmanında, özellikle de seçim kampanyalarının finansmanı ile ilgili kayda değer bir denetim yapılmaması, yolsuzlukları kapsayacak genişlikte milletvekili dokunulmazlıkları bunlara örnektir.

Tüm kurumlarda, yolsuzlukla mücadele kriterlerine uyuma baktığımızda, bu üç kurumda birbirine çok benzeyen bir tablo karşımıza çıkmaktadır. (bkz. Grafik 1) Yolsuzlukla mücadele kriterlerine uyum açısından en zayıf kurum yasama, yani parlamento olarak gözükmektedir.



Grafik 1- Yargı, Yasama ve Kamu Yönetiminde Yolsuzlukla Mücadele Kriterlerine Uyum

Yasalar ve uygulamalarına ayrı ayrı baktığımızda, her üç kurumda da özellikle uygulama alanında büyük eksiklikler olduğu göze çarpmaktadır. (bkz. Grafik 2) Bunun farklı nedenleri vardır. Örneğin kurumlarda karşılaşılan temel sorunlardan biri kapasite yetersizliğidir. Yasalar her ne kadar kurumların görevlerini iyi bir şekilde tanımlamış olsa da, yetersiz finansal kaynak, fiziki mekan, insan kaynağı ve eğitimsizlik nedeni ile yasaların uygulanması çok zor hale gelmektedir. Yerleşmiş kurum kültürleri, çalışanların bir gizlilik refleksi ile vatandaşlara bilgi aktarmaktan çekinmeleri, Türkiye’de henüz yeni kavramlar olan çıkar çatışması, etik davranış kuralları ve hesap verme kültürünün içselleştirilememesi de yasaların yerinde olmasına rağmen uygulamanın zayıf kalmasının nedenlerinden biridir. Ancak en önemli sorun, uygulamacı ve denetleyici mekanizmaların zayıflığından kaynaklanmaktadır. Türkiye’de hem kamu görevlileri, hem de siyasetçiler oldukça korunaklı dokunulmazlık zırhlarıyla donatılmıştır. Yolsuzlukların cezalandırılması için başat konumda olan yargının, yürütme erkinden bağımsızlığı tam olarak sağlanamamıştır. Buna ek olarak, hem kurum içi hem de bağımsız denetim mekanizmaları etkisiz kalmıştır. Teftiş ve iç denetim kurulları, kurumdaki en üst otoritenin izni olmadan çalışmamaktadır. Yolsuzlukların ortaya çıkarılmasında en önemli organ olan Sayıştay ise, Mecliste neredeyse hiç görüşülmeden karara bağlanan raporlar hazırlayan kısmen etkisiz bir kurum görünümündedir.

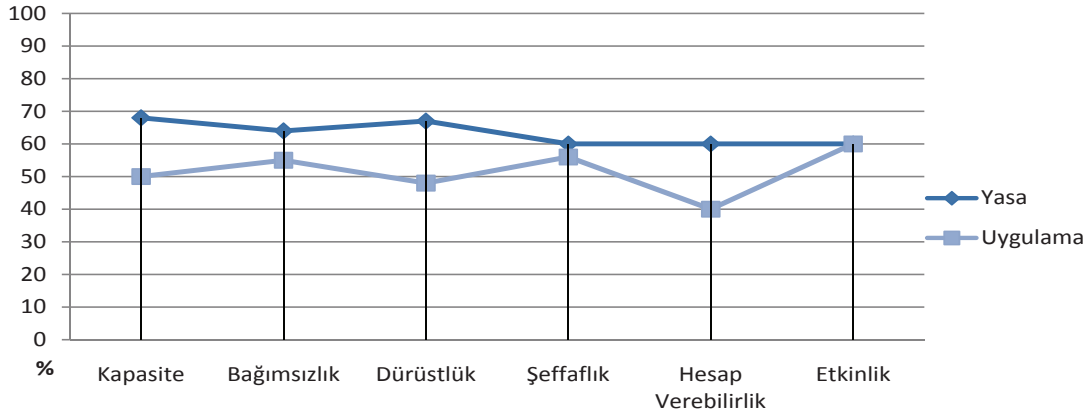


Grafik 2- Yargı, Yasama ve Kamu Yönetiminde yasalar ve uygulamalarının karşılaştırması

Tüm kurumlar üç ana başlık altında incelenmiştir. Bunlar, kurum kapasitesi, kurumda yönetim ve kurumun etkinliğidir. Sadece kamu yönetimi alanında, etkinlik yerine kamu ihaleleri incelenmiştir. Kurum kapasitesi başlığı altında, kuruma aktarılan maddi, fiziksel ve insan kaynağı ile kurumun diğer kurumlardan bağımsızlığı incelenmiştir. Yönetim başlığı altında, kurum içi dürüstlük, şeffaflık ve hesap verebilirlik mekanizmalarına bakılmıştır. Etkililik başlığı altında ise, kurumların yolsuzlukla mücadelede kendilerine biçilen rolü ne derece yerine getirebildikleri incelenmiştir.

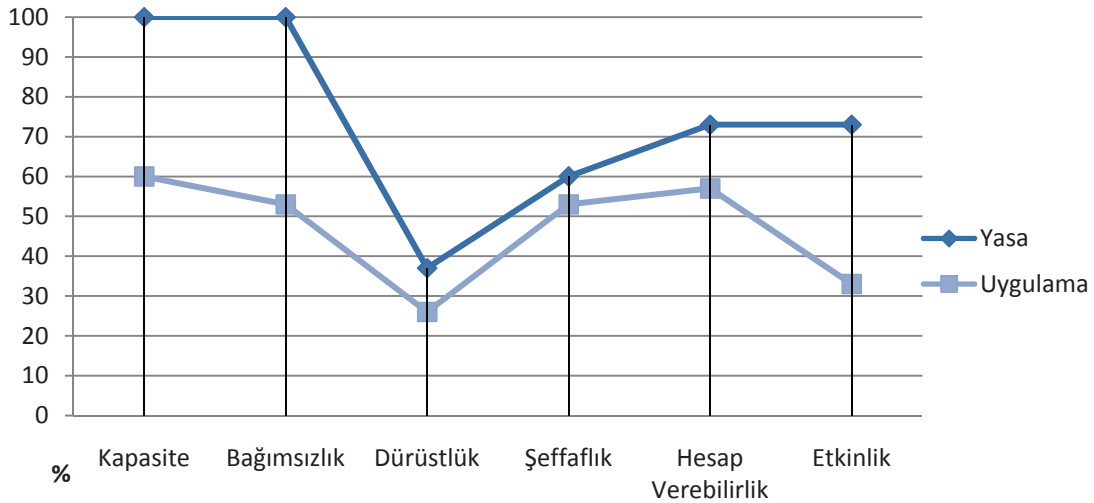
Yargı başlığı altında yapılan izleme çalışmasının bulguları, yargı kurumunda özellikle kurum kapasitesi açısından yasaların uygulanmadığına işaret etmektedir. Hakimlerin görevlerini yaparken sahip oldukları imkanlar, özellikle fiziki alan, çalışma koşulları ve destek personeli konusunda büyük sorunlar vardır. Bu durum, yargının etkin bir şekilde çalışmamasına da neden olmaktadır. Türkiye, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi imzalayıcıları arasında, davaların aşırı derecede uzunluğu konusunda en fazla ihlalin gerçekleştiği ülkedir. Yargı kurumunun bağımsızlığı, yolsuzlukların araştırılabilmesi ve sorumluların cezalandırılması için kilit öneme sahiptir. Türkiye’de yargı bağımsızlığı, bu öneme kıyasla tatmin edici boyutlarda değildir. Hakimlerin mesleğe seçilmesi, terfileri, disiplin suçları ve meslekten ihraç kararlarında Adalet Bakanlığı halâ söz sahibidir. Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nun (HSYK) meslekten ihraç dışındaki tüm atama, terfi ve disiplin kararları bağımsız denetime kapalıdır. Bu hem yargıda hesap verebilirliğe zarar vermekte, hem de hakimlerin adil yargılanma haklarını ellerinden almaktadır. Ayrıca yeni HSYK kanunu, bu kararların kamuya şeffaf bir şekilde paylaşılması gerektiğini

söylesede, henüz bu uygulama hayata geçmemiştir. Yargıda şeffaflığın sağlanmasının önünde önemli bir engel de, Türkiye’de yüksek yargı dahil, mahkeme kararlarının ilgilileri dışındakilere gizli tutulmasıdır. Yargı mensuplarının uymakla yükümlü olduğu yazılı etik kuralların olmayışı da yargıda dürüstlük göstergelerinin zayıf olmasına neden olmaktadır



Grafik 3- Yargı Kurumunda Yolsuzlukla Mücadele Kriterlerine Uyum

Siyaset kurumu, Türkiye’de en az güven duyulan kurumlardan biridir. Toplumda genel kanı, siyasetçilerin her türlü yolsuzluğa bulaştığı yönündedir. Yasama kurumunda yapılan izleme bu kanıyı doğrular nitelikte olup, parlamentoda dürüstlük yani etik davranış kuralları açısından büyük bir yasal boşluğa işaret etmektedir. Bunun sebebi, milletvekillerinin uymakla yükümlü olduğu herhangi bir yazılı davranış kuralı, ya da bir siyasi etik yasası olmamasıdır. Milletvekillerinin çıkar çatışmalarını, sahip oldukları gücü kişisel çıkar elde etmek için kullanmamalarını, milletvekillikleri sona erdiğinde yapamayacakları işleri düzenleyen yasalar mevcut olmadığı gibi, dokunulmazlıklar nedeniyle milletvekillerinin hesap verme sorumluluğu da yoktur.

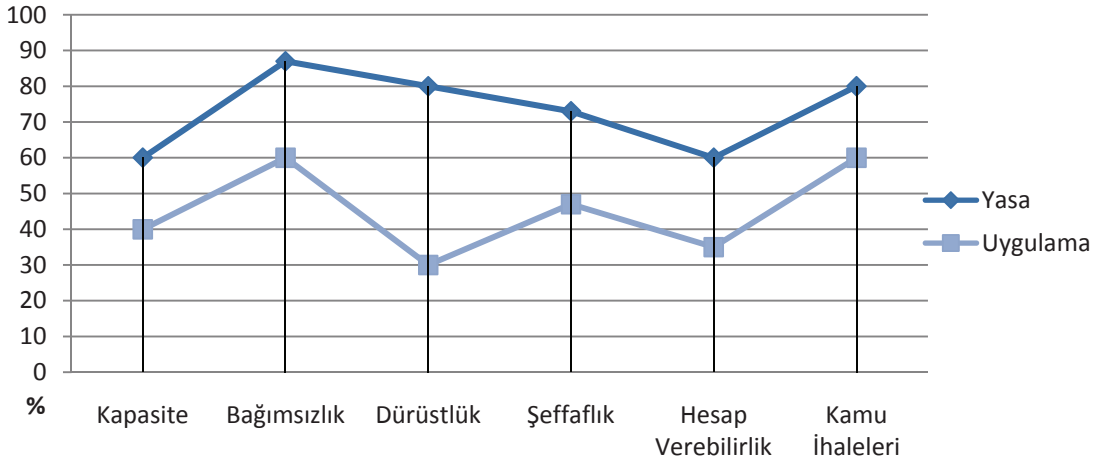


Grafik 4- Yasama Kurumunda Yolsuzlukla Mücadele Kriterlerine Uyum

Parlamentonun işleyişi ile ilgili bir diğer sorunlu alan, yasamanın yürütmeyi dengeleyici ve denetleyici rolündedir. Parlamenter sistemlerde, yürütme erki parlamentonun bir parçasıdır. Kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğince, yasamanın yürütmeden bağımsızlığı güvence altına alınmalı ve parlamento yürütmeyi denetleyici bir rol üstlenebilmelidir. Ancak mevcut sistemde, yasamanın bağımsızlığından bahsetmek pek mümkün değildir. Parlamentonun çoğunluğunu oluşturan iktidar partisi, aynı zamanda Meclis başkanlığı ve komisyon başkanlıklarını da elinde bulundurmaktadır. Bu şekilde Meclis iç işleyişi ve Meclis gündeminin belirlenmesi süreçlerinde de güç yürütmenin elindedir. Vatandaşların vergilerinden elde edilen kamu kaynaklarının nasıl ve nereye harcanacağını belirlediği bütçe görüşmelerinde parlamentonun rolü çok



zayıf kalmaktadır. Sayıştay aracılığı ile bütçenin denetlenmesi sürecinde de aynı şekilde parlamentoda çoğunluğu oluşturan iktidar partisi belirleyici konumdadır.



**Grafik 5- Kamu Kurumlarında Yolsuzlukla Mücadele Kriterlerine Uyum**

Kamu yönetimi, yasalar bakımından yolsuzlukla mücadele kriterlerine uyumun en yüksek olduğu kurumdur. Bunun en önemli sebepleri, Kamu Etik Kurulu'nun kurulmuş olması, kamu kurumlarının şeffaflaşmasını sağlayan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun hayata geçmesi ve Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun varlığıdır. Buna rağmen, yasalar ile uygulama arasında en büyük uçurumun da yine bu kurumda olduğu görülmektedir. Farkın en fazla olduğu alan dürüstlük yani etik davranış kurallarıdır. Bunun sebebi, kapsamlı etik davranış kurallarının varlığına rağmen, çıkar çatışmasından kaçınma, hediye almama gibi kuralların henüz içselleştirilememiş olmasıdır. Bir diğer problemlen alan hesap verebilirliktir. Öncelikle kamu görevlilerinin her beş yılda bir vermeye yükümlü oldukları mal beyanlarının kontrolü yapılmamakta, bu beyanlar gizli tutulmakta ve ilgili kamu görevlisi hakkında bir soruşturma açılmadığı sürece sicil dosyalarında kapalı olarak tutulmaktadır. Mal beyanlarının kontrolünün yapılmaması yasal eksikliğin yanı sıra, kamu kurumlarının bu konuda kaynak yetersizliği ile de alakalıdır. Hesap verebilirliğe en fazla zarar veren konulardan biri de kamu kurumlarında düzenli iç denetimin yapılmıyor olmasıdır. Teftiş ve iç denetim kurulları üst yöneticilerin görevlendirilmesi ile çalışmaktadır. Araştırma esnasında yapılan görüşmeler, iç denetim mekanizmalarının herhangi bir usulsüzlüğün ortaya çıkmasını engellemek için üst yöneticiler tarafından çalıştırılmadığını göstermektedir.

Bu bölümde özetini paylaştığımız izleme sonuçlarına göre, bazı sorunlar tüm kurumlarda karşımıza çıkmaktadır. Bunlar şu şekilde özetlenebilir:

- Yargı, yasama ve yürütme kurumları arasında kuvvetler ayrılığı olduğunu söylemek zordur. Yargı ve yasama kurumlarının işleyişinde yürütmenin müdahalesi oldukça baskındır.
- Bilgiye erişim hakkının kullanımı tüm kurumlarda engellerle karşılaşmaktadır. Bilgi edinme anayasal bir hak olarak tanınmış olmasına rağmen, kurum çalışanları vatandaşlara bilgi vermekte çekinceli davranmaktadır. Kamuda hakim bir gizlilik kültürü vardır ve bu refleks Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun yazımında da kendini göstermektedir. Kanuna göre, "devlet sırları" ve "ticari sırlar" bilgi edinme kapsamı dışında bırakılmıştır. Bu kavramlar son derece muğlak bırakılarak herhangi bir tanımlanmamaktadır. Açık, bilgi paylaşan bir yönetim için, bu kavramların açık ve dar bir tanımının yapılması gerekmektedir.
- Hem iç denetim hem de bağımsız denetim mekanizmaları işlevsizleşmiştir.
- Milletvekilleri ve kamu görevlileri dokunulmazlıklar ile korunmakta, vatandaşlara hesap

vermemektedir.

- Kurumlarda işe alımlar objektif ve liyakati esas alan yöntemlerle yapılmamaktadır. Kalifiye olmayan kişilerin işe alımı hem haksızlık duygusu ve devlet kurumlarına güvensizlik doğurmakta, hem de kurumların insan kaynağı kapasitesini zayıflatarak verimsizliğe sebep olmaktadır.
- Tüm kurumlarda çıkar çatışmasını düzenleyen kurallar çok zayıf kalmaktadır.
- Mal beyanları kontrol edilmemektedir.
- Kamu görevlilerine düzenli meslek içi eğitim verilmemektedir.
- Kurumlar yasaların öngördüğü görevleri yerine getirmek için gerekli olan kaynaklardan yoksundur.

Yolsuzlukla etkin ve kalıcı bir mücadele için bu sorunlara tek tek değil, bütüncül bir yaklaşımla bakmak gereklidir. Daha fazla yasa çıkarmak değil, varolan yasaların uygulanmasını sağlamak ve bunu kamuda bir zihin değişimi yaratarak yapmak, şeffaf, hesap veren, katılımcı bir yönetime kavuşmak için öncelikli hedef olmalıdır.

## 2. ARAŞTIRMA HAKKINDA

Yolsuzluk, Avrupa Birliği'ne üyelik yolunda ilerleyen Türkiye'de yaygın bir şekilde karşılaşılan en önemli problemlerden biridir. Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün *2010 Global Yolsuzluk Barometresi'ne* göre, toplumun yüzde 57'si son üç yılda yolsuzluğun arttığını düşünmektedir. Yolsuzluğun en çok var olduğuna inanılan alanlar kamu kurumları ve eğitim sistemidir. Yine bu araştırma, Türkiye'de yaşayan her üç kişiden birinin geçtiğimiz yıl içinde rüşvet verdiğini göstermektedir. Toplumun yüzde 40'ı ise hükümetin yolsuzlukla mücadele çabalarını etkin bulmamaktadır.

İyi yönetim ilkelerinin yönetimin her alanında hayata geçirilmesi ve yolsuzluk karnesinin düzeltilmesi Türkiye'nin önünde ulaşılmayı bekleyen bir hedef olarak durmaktadır. Bu amaçla hükümet, başta Anayasa olmak üzere kanunlarda, değişiklikler yapmakta, yeni kurumlar oluşturmakta veya varolan kurumlarda değişikliklere gitmektedir. Diğer taraftan, her yıl gerek Avrupa Birliği İlerleme Raporları gerekse Uluslararası Şeffaflık Örgütü gibi kurumlar tarafından hazırlanan raporlar Türkiye'de varolan eksiklikleri gözler önüne sermekte ve daha fazla iyileştirme gerektiğine işaret etmektedir. Yolsuzluğun Türkiye'de oldukça yaygın olduğu vatandaşlarda da yerleşmiş bir algıdır. Bu bağlamda, Türkiye'nin yolsuzlukla mücadelede nerede olduğunun gerçek bir fotoğrafını çekebilmek ve atılan adımlarla her yıl nasıl bir yol katedildiğini görebilmek giderek zorlaşan önemli bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu ölçümü yapabilmek için referans alınabilecek temel kriterlere ve bir ölçüm metodolojisine ihtiyaç vardır.

Şeffaflık Derneği, yolsuzluğun sürdürülebilir bir şekilde azaltılmasının, ancak sivil toplum kuruluşlarının ve vatandaşların konuyu sahiplenmesi ve karar alıcıları gerekli önlemleri almaya ikna edebilmesi halinde başarıya ulaşabilecek bir mücadele olduğuna inanmaktadır. Bu anlamda sivil toplum kuruluşlarının karşılaştığı en büyük engel, yolsuzlukla mücadele alanında yapılan iyileştirmelerin ve uygulamaların somut bir

değerlendirmesini yapmalarına elverecek araçlardan yoksun olmalarıdır.

Ocak 2010'da Uluslararası Şeffaflık Örgütü ve üç ülke temsilciliği (Arnavutluk, Makedonya ve Kosova) ile birlikte başlatılan "Yolsuzlukla Mücadele Göstergelerinin Belirlenmesi ve Ölçümü" projesi bu ihtiyaçları karşılamak hedefiyle hayata geçirildi. Konunun uzmanları ile birlikte, yolsuzlukla mücadelenin başarılı olabilmesi için gerekli olduğuna inanılan bir dizi kriter belirlendi ve bu kriterlere uyumun ölçülebilmesi için bir metodoloji geliştirildi. Bu metodoloji ile yolsuzlukla mücadelede esas üç temel alan, yargı, yasama ve kamu yönetiminde bu kriterlere ne derece uyulduğuna yönelik dört aylık bir izleme çalışması yapıldı. Elinizde tuttuğunuz bu rapor, bu izleme çalışmasının sonuçlarını paylaştığımız bir kaynaktır.

İzlemenin yapıldığı 2010 yılının genel bir fotoğrafını çeken bu çalışma, yolsuzlukla mücadele başarılı olunması için gereken minimum standartlara Türkiye'nin ne derece uyduğunu gösteren ve müdahale edilmesi gereken alanları işaret eden bir ilk çalışma niteliindedir. Şeffaflık Derneği, bu çalışmayı her yıl tekrarlayarak ilerleme veya gerilemeleri belgelemeyi ve uluslararası kuruluşların hazırladığı yıllık ilerleme raporlarına alternatif olarak, "içeriden" hazırlanmış bir gölge rapor şeklinde sunmayı amaçlamaktadır. Bu çabamızın, hem diğer sivil toplum kuruluşlarının hem de hükümetin ilerideki çalışmalarına ışık tutmasını umuyoruz.

### 3. METODOLOJİ

Araştırmanın temelini oluşturan “yolsuzlukla mücadele kriterleri” Uluslararası Şeffaflık Örgütü (TI) uzmanları işbirliği ile belirlenmiştir. Bu kriterleri belirlerken, Avrupa Birliği'nin, üye olmak isteyen ülkelere koyduğu iyi yönetim ve yolsuzlukla etkin mücadele şartları ve on yıldan fazladır 90'dan fazla ülkede yolsuzlukla mücadele konusunda faaliyet gösteren TI'nın iyi örnekler konusunda geliştirdiği bilgi birikiminden faydalanılmıştır. Kriterlerin tamamı raporun ekler bölümünde mevcuttur.

Araştırma esnasında 3 temel kurumun –yargı, yasama, kamu yönetimi- performansları belirlenen 150 kriter ışığında değerlendirilmiştir. Bunların yarısı, ilgili alanda yasal mevzuatın durumunu, diğer yarısı ise asıl uygulamayı ölçmek üzere tasarlanmıştır. Araştırmacı 150 kriter hakkında aşağıda sayılan yöntemleri kullanarak bilgi toplamıştır.

-Mevcut yasal mevzuat taraması

-Daha önce yapılan çalışmaların, araştırmaların ve medya taraması gibi faydalı olacak diğer bilgilerin toplandığı masa başı çalışması

-Uzmanlar mülakat (görüşülen kişilerin isimleri rızaları olmadığı sürece paylaşılmayacaktır.)

Bahsedilen 150 kriter dört grup altında kategorize edilmiştir. Bunlar kapasite, yönetim, etkinlik/etkililik ve kamu ihaleleridir. Araştırma sonuçları okunurken aşağıdaki tanımlara referans yapılmalıdır.

#### KAPASİTE

Kurumların kapasitesi, o kuruma yasa ile tanınan kaynaklar ve diğer kurumlardan bağımsızlığı ile yasaların ne şekilde uygulandığına bakılarak değerlendirilmiştir.

**Kaynaklar** dediğimizde, kurumun etkin bir şekilde çalışabilmesi için sağlanan finansal kaynaklar (bütçe), insan kaynağı ve fiziki imkanlar anlaşılmalıdır.

**Bağımsızlık**, bir kurumun yürütme organı dahil hiçbir kurumun müdahalesi olmadan, belli bir özerklik ile çalışabilmesidir. Kurumların bağımsızlığını ölçmede kullanılan kriterlere,

kendi bütçesini yapma yetkisi ve liyakate dayalı işe alımı güvence altına alan düzenlemelerin varlığı örnek olarak gösterilebilir.

#### YÖNETİŞİM

Kurumlarda yönetim, o kurumda yasalar ile sağlanan ve uygulamada görülen şeffaflık, hesap verebilirlik ve dürüstlük derecelerine bakılarak değerlendirilmiştir.

**Şeffaflık**, bir kurumun dış dünyaya açıklığı, daha özel olarak, vatandaşların o kurumun yapısı, işleyişi, faaliyetleri hakkında ne derece bilgiye ulaşabildiği ile ölçülmüştür.

**Hesap Verebilirlik**, kurumun ve çalışanlarının aldıkları kararlar ve uygulamaları konularında cevap verebilirliğini ifade eder. İç denetim ve bağımsız denetim uygulamaları ile vatandaşlara açık şikayet kanalları hesap verebilirlik göstergeleri arasındadır.

**Dürüstlük**, bir kurumda yasalar ve uygulamalar ile görülen etik davranış biçimlerini ifade eder. Kurum içi etik ve davranış kurallarının varlığı ve bunlara ne derece uyulduğu, hediye almayı düzenleyen kurallar, çıkar çatışmasının düzenlenmesi ilgili kriterlerden birkaçıdır.

#### KAMU İHALELERİ

Kamu ihale sisteminin ne derece dürüst bir şekilde işlediği, kamu yönetimi başlığı altında, belirlenen kriterler ışığında değerlendirilmiştir. Kriterlere, açık ihale usulünün genel kural olması, ihaleleri gözetleyen ve inceleyen bağımsız bir kurumun varlığı örnek olarak gösterilebilir.

#### ETKİNLİK/ETKİLİLİK

Yargı ve yasama kurumlarının değerlendirilmesinde kullanılan bu kriterler, bu kurumları yolsuzlukla mücadelede sahip oldukları rolü ne derece uygulayabildiklerini ölçmeyi amaçlamaktadır.

Tüm kriterler, araştırmacının topladığı bilgiler ışığında değerlendirilerek notlandırılmıştır. Yasal mevzuatın değerlendirildiği kriterler 1-3-5 skalasında (1=Yasa yok veya çok zayıf, 3=Yasa kısmen mevcut, 5=Yasa var), uygulamanın ölçüldüğü kriterler ise 1-2-3-4-5 skalasında (1=ok düşük oranda uygulanıyor, 5=ok yüksek oranda uygulanıyor) değerlendirilmiştir. Yönetici özetinde sunulan grafikler, her bölüm için verilen skorların toplamının ortalamasının alınması ve yüzde hesabına dönüştürülmesi ile elde edilen

### **ÖRNEK**

**Kurum:** Yargı

**Kategori:** Kapasite

**Standart:** Yargı personeline yeterli maaş verilmesinin güvence altına alınması+kariyer ilerlemesinin yasalarla belirlenmesi

**Kriter Soru:** 1.3 Hakimlerin ücretleri, meslekte yükselme koşulları yasada açıkça belirlenmiş midir?

**Not:**

Hayır	1
Kısmen	3
Evet	5

verilere dayanmaktadır.

Araştırma esnasında toplanan bilgilerin, araştırma tamamlandıktan sonra uzmanlara danışılarak doğrulaması yapılmıştır. Bu raporda yer alan bilgiler, Kasım 2010 ile Nisan 2011 zaman aralığında toplanmış ve analiz edilmiştir. Bu rapor, tüm kriterleri değil, bir seçkisini sunmaktadır. Notlar ile birlikte raporun tümüne, şeffalık Derneği'nin internet sitesinden ulaşılabilir. ([www.seffalik.org](http://www.seffalik.org))

## 4. ARAŞTIRMA SONUÇLARI

### 4.1. YARGI

Yolsuzlukla mücadelede en önemli kurumlardan biri hiç şüphesiz yargıdır. Hakimlerin görevi vatandaşların hak ve özgürlüklerini korumak, yetkili ve tarafsız bir mahkemede adil bir şekilde yargılanmalarını güvence altına almaktır. Yolsuzluğun yaygın olduğu bir yargı sisteminde, vatandaşlar demokratik hakları olan adalete ne eşit bir şekilde erişebilirler, ne de mahkemede eşit muamele görebilirler. Böyle bir sistemde yargı kararları, kimin haklı olduğuna göre değil, tarafların siyasi ve ekonomik gücüne göre şekillenir. Bağımsız olmayan bir yargı, yolsuzlukları ortaya çıkaramaz. Yolsuzluğa bulaşmış kamu görevlileri veya çeşitli çıkar grupları, yargılanmayacaklarını ya da cezalandırılmayacaklarını bildiklerinden kanuna aykırı davranışlarını rahatlıkla sürdürebilirler.

Yargıda yolsuzlukların önüne geçmek için, mahkemelere yeterli bütçe ayrılmalı, hakimlere ve diğer yargı mensuplarına iş yüklerine oranla tatmin edici maaşlar verilmeli, yargı kurumunun yasama ve yürütme erklerinden bağımsızlığı güvence altına alınmalı ve yargının işleyişinde şeffaf, dürüst ve hesap verebilir bir yapı sağlanmalıdır.

#### 4.1.1. YARGIDA KAPASİTE

Yargıda yolsuzluğun ortaya çıkmasında hakim ve diğer adliye personelinin çalışma koşulları belirleyici niteliktedir. Hakimlerine düşük maaş veren, iyi bir eğitim sunmayan ve hakimlik teminatından yoksun bırakan bir ülkede, yargı mensuplarının mesleki kalitesinin yüksek olması da beklenemez.

Hakimler, bir toplumda adaleti sağlamakla yükümlü kişilerdir. Bireylerin yasalar ile belirlenen hak ve özgürlüklerini korumak, bireyler arasında çıkan menfaat çatışmalarını çözmek ve adaleti tesis etmek, mahkemeler eli ile bağımsız yargının görevidir. Yargıçlar, ellerinde bulundukları bu gücü maddi

menfaat sağlamak için kullanabilirler. Davalarda, taraflardan birinin lehine karar alması için teklif ettiği rüşveti kabul edebilir veya dezavantajlı gördüğü kişilerden rüşvet ister hale gelebilirler. Yargıda bu tür yolsuzlukları ortadan kaldırmak için, hakimlerin bu tür menfaatlere tenezzül etmeyecekleri bir gelir seviyesine sahip olmaları gerekir. Bu bağlamda hakim maaşları ve özlük hakları yargıda yolsuzluğun önüne geçmek için kilit öneme sahiptir. Hakim maaşları, kamuda hizmet eden diğer personelle orantılı olmalı, hakimleri ek bir gelir arama ihtiyacı içine sokmayacak seviyede olmalı ve emekli olduktan sonra dahi iyi bir yaşam standardı sunacak özlük hakları ile donatılmalıdır.

Yargıya ayrılan bütçenin az olması, hakimlerin çalışma koşullarını doğrudan etkilemektedir. Her ne kadar yolsuzluk ile çalışma koşulları arasında doğrudan bir neden-sonuç ilişkisi kurmak zor gözükse de, kötü çalışma koşulları yargı mensuplarını ihtiyaçlarını farklı kaynaklardan temin etmeye itebilir. Yargı mensuplarının düzgün çalışma koşullarına sahip olmasını sağlamak devletin görevidir. Yargıda maaşlar bunun önemli bir parçası olmakla birlikte, adliye saraylarının fiziksel durumu, adliyede görev alan destek personeli, yargıya sunulan bilişim imkanları ve hukuki dokümanlara ulaşım ve araştırma imkanları da yargıda yolsuzlukla mücadelenin önemli bileşenlerinden olduğu düşünülmektedir.

Hakimlerin düzenli meslek-içi eğitim almamaları ya da aldıkları eğitimin kalitesinin düşük olması, mesleki yetkinlik seviyelerinde düşüşe ve bir kurum olarak yargıya duyulan güvenin azalmasına sebep olur. Eğitim hakimlere, mesleklerinde daha yetkin olmanın yanı sıra daha geniş bir etik anlayışı sağlar.

## **Hakim Maaşları, Özlük Hakları ve Hakimlik Teminatı**

Türkiye’de hakimlerin maaşları, yükselme koşulları, maaşları ve diğer özlük hakları yasa ile düzenlenmiştir. Hakimlik kariyerinde sekiz derece ve dört sınıf vardır. Yasada belirlenen şartları yerine getiren hakimler her iki yılda bir derece yükselirler ve maaşları derecelerine göre belirlenir.<sup>1</sup> Maaşların hesaplanmasında en yüksek kamu görevlisinin maaşı (Başbakanlık Müsteşarı) kıstas aylık olarak kabul edilir. Birinci derece hakimler kıstas aylığın yüzde 65’ini, sekizinci derede hakimler yüzde 41’ini alır. En yüksek kademedeki hakim, en düşük dereceli yargıçtan yaklaşık olarak 1,5 kat kadar fazla maaş almaktadır. Burada bir dipnot olarak belirtmek gerekir ki, en düşük ve en yüksek dereceli yargıçların yaptıkları iş arasında nicelik ve nitelik olarak bir fark bulunmamaktadır.<sup>2</sup>

Diğer kamu görevlileri ile kıyaslandığında, hakim maaşları göreceli olarak yüksektir. 2010 yılı itibari ile en düşük dereceli hakimın aldığı maaş brüt 3200 TL, en yüksek dereceli hakimın maaşı ise 6000 TL’dir. Türkiye şartlarına göre görece yüksek kabul edilen hakim maaşları, Avrupa standartları ile kıyaslandığında oldukça düşüktür. 2008 verilerine göre hazırlanan Avrupa Etkin Yargı Komisyonu (CEPEJ) raporuna göre, birinci sınıf bir hakimın brüt yıllık kazancı Türkiye’de 18.251 Avro iken, bu miktar İngiltere’de 105.526 Avro, Belçika’da 59.934 Avro, Fransa’da 36.352 Avro, İspanya’da 49.303 Avro ve Yunanistan’da 51.323 Avro’dur.<sup>3</sup>

Hakimler arasında genel kanı, maaşlarının yeterli derecede yüksek olduğu yönündedir. Ancak, aşırı iş yükü ve uzun mesai saatleri hakimlerin şikayet etmesine sebep olmaktadır. Hakimler daha iyi çalışma şartlarına ve yıpranma tazminatı gibi haklara kavuşmak istemektedir.<sup>4</sup>

Türkiye’de birinci sınıf bir hakimın brüt yıllık kazancı 18.251 Avro iken, bu miktar İngiltere’de 105.526 Avro, Belçika’da 59.934 Avro, Fransa’da 36.352 Avro, İspanya’da 49.303 Avro ve Yunanistan’da 51.323 Avro’dur.

## **Hakimlerin Çalışma Koşulları**

Türkiye’de toplam bütçe içerisinde Adalet Bakanlığı’nın bütçesine baktığımızda son yıllarda artan bir grafik izlediği görülmektedir. Geçtiğimiz yıllar ile karşılaştırıldığında, 2005’ten bu yana yargıya ayrılan bütçe % 100’den fazla bir artış göstermiştir. 2005’de 309.158.371 Avro, 2006’da 43.460.633 Avro, 2007’de 523.526.271 Avro ve 2008’de 648.419.230 Avro’dur. Toplam merkezi bütçe içerisinde Adalet Bakanlığı’na ayrılan toplam bütçe 2010’da % 1,34’dür. Bu oran 2009’da 1,29, 2008’de ise 1,26 idi.<sup>5</sup> **Bu bilgiler ışığında Türkiye’de toplam bütçe içerisinde Adalet Bakanlığı’na ayrılan bütçenin son yıllarda artış gösterdiği görülmektedir.**

**Hakimlerin fiziki koşullar ve destek personelinin yeterliliği konusunda büyük sıkıntıları vardır. Öbür yandan, hakimler bilgisayar teknolojileri, teknik ekipman ve bilgiye erişim konularında daha iyi çalışma şartlarına sahiptir. Türkiye ile ilgili kararlar dışındaki AİHM kararlarının Türkçeye çevirisi yapılmamaktadır.**

Yapılan araştırma ve mülakatlar, hakimlerin görevlerini düzgün bir şekilde yapabilmelerini sağlayacak temellerde yoksun olduklarını göstermektedir. Yargıçlar ve Savcılar Birliği (YARSAV) tarafından yapılan bir araştırmaya göre, hakimlerin çoğu yetersiz fiziksel mekandan, iki veya daha fazla hakimle aynı odayı paylaşmaktan, gürültülü, tozlu ortamdan ve hijyenik olmayan çalışma koşullarından yakınmaktadır.<sup>6</sup> İstanbul Bilgi Üniversitesi Hukuk Fakültesi tarafından yapılan başka bir araştırma, hakimlerin duruşma salonu sayısının azlığından dolayı kimi zaman davaları kendi odalarında gördüklerini göstermektedir.

1 2802 No’lu Hakimler ve Savcılar Kanunu, Madde 103

2 Röportaj: YARSAV Başkan Yardımcısı

3 Avrupa Etkin Yargı Komisyonu (CEPEJ), Avrupa Yargı Sistemlerinde Etkinlik ve Kalite 2010 Raporu

4 Röportaj: YARSAV Başkan Yardımcısı

5 Muhasebat Genel Müdürlüğü

6 YARSAV, Yargıda Çalışma Koşulları Anket Raporu, Ekim 2010

Bazı kentlerde, adliye binaları olmamakta, mahkemeler valilik binası içerisinde hizmet vermektedir. Bu da yargının bağımsızlığını zedeleyen bir durumdur.

Süregitmekte olan Yargı Reformu çerçevesinde Adalet Bakanlığı yargının fiziki koşullarını iyileştirmek için çalışmalarda bulunmaktadır. 2003'ten bu yana 130 adliye sarayı inşa edilmiş, mahkemelerin toplam alanı 569.000 m<sup>2</sup>'den yaklaşık 2 milyon m<sup>2</sup>'ye yükseltilmiştir.<sup>7</sup> Fakat, yargıda fiziki çalışma koşulları ile ilgili sorunlar hala devam etmektedir.

Hakimlerin karşılaştığı bir başka problem yetersiz sayıda ve eğitimsiz destek personelidir. Bazı mahkemelerde mübaşirin, bazılarında katibin, bazılarında ise her ikisinin de olmadığı durumlar olduğu belirtilmiştir. Bu durumlarda, yargıçlar kararlarını kendileri yazmak zorunda kalmakta, bu da zaten yoğun olan iş yüklerini arttırmaktadır. Destek personelinin adalet hizmetleri için yeterince eğitilmemesi de bir başka sorun olarak göze çarpmaktadır.<sup>8</sup> Destek personelinin yetiştiği Adalet Yüksek Meslek Okullarının işlerlik kazanması gerekmektedir.

Tüm hakimlere bir adet dizüstü bilgisayar<sup>9</sup> verilmiş ve Ulusal Yargı Ağı Bilişim Sistemine (UYAP) giriş sağlanmıştır. UYAP sistemi ile hakimlerin yeni ve değişen yasalara, ulusal ve uluslararası hukuk kütüphanelerine erişimleri amaçlanmaktadır. Buna ek olarak, yasaya göre tüm hakimlerin Adalet Bakanlığı'nın yayınladığı kitap ve dergilerden faydalanma hakları vardır.<sup>10</sup> Ancak Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin (AİHS), Türkiye ilgili olanlar dışındaki kararları Türkçeye çevirilmemektedir. Hakimlerin AİHS kriterlerini anlayabilmeleri için bu kararlara ulaşmaları sağlanmalıdır.

### **Hakimlerin Meslek-içi Eğitimi**

Türkiye'de tüm yargıçlar mesleğe girişte meslek öncesi eğitimi tamamlamak zorundadırlar. Yargıçların meslek içerisinde düzenli olarak eğitilmesi ile ilgili bir yasal düzenleme olmasa da, bunu sağlayan mekanizmalar ve yargıçları

bilgi ve mesleki yeterliliklerini arttırmaya teşvik edici düzenlemeler vardır.

Türkiye Adalet Akademisi, meslek içi eğitimden sorumlu kurumdur.<sup>11</sup> Kanuna göre Akademi kendi personeli ve bütçesi ile bağımsızdır. Ancak Akademi Başkanı, Akademi Yönetim Kurulu'nun gösterdiği adaylar arasından Bakanlar Kurulu, yani yürütme tarafından seçilerek görevlendirilir. Bu sebeple Akademi'nin gerçekten bağımsız olduğunu söylemek mümkün değildir. Adalet Akademisi, eğitimler, seminerler, sempozyumlar, konferanslar ve benzeri eğitim aktiviteleri düzenleyerek hakimlerin uzmanlıklarını arttırmaktan sorumludur. Adalet Akademisi'nin eğitim faaliyetlerine katılmak isteyen hakimler bireysel olarak başvurmak ve HSYK'dan izin almak durumundadırlar. Eğitim ücretleri Akademi tarafından yıllık olarak belirlenir ve kamuda çalışanların ücretleri ilgili kuruluş tarafından ödenir.<sup>12</sup> Meslek içi eğitimlere katılmak genel olarak zorunlu değildir ancak hakimlerin katıldığı eğitimlerin sayısı, terfilerinde olumlu rol oynamaktadır.

Adalet Akademisi tarafından verilen eğitimler sistematik değildir. Akademi, kanunla verilen görevleri yerine getirebilmek için yeterli personele, fiziki alana ve bütçeye sahip değildir. Ayrıca yargıçların bu eğitimlere ulaşmalarında bölgesel farklılıklar olduğu gözlemlenmiştir.

**Türkiye Adalet Akademisi'nin mevcut kapasitesi, hakimlere düzenli meslek-içi eğitim verilmesi için yeterli değildir. Adalet Akademisi'nin eğitimlerine ulaşmada özellikle bölgesel farklılıklar olduğu dikkat çekmektedir.**

7 Röpörtaj: Adalet Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı'ndan bir hakim

8 YARSAV, Yargıda Çalışma Koşulları Anket Raporu, Ekim 2010

9 Hakim ve Savcılara Dizüstü Bilgisayar Verilmesi Hakkında Yönetmelik (7.10.2010-27722)

10 2802 No'lu Hakimler ve Savcılar Kanunu, Madde 112

11 2802 No'lu Hakimler ve Savcılar Kanunu, Madde 119

12 Türkiye Adalet Akademisi'nin Hizmetlerinden Yararlanma ve Ücretlere İlişkin Yönetmelik, Bölüm 3



## 4.1.2 YARGI BAĞIMSIZLIĞI

*Kuvvetler ayrılığı ilkesine göre yargının yasama ve yürütme organlarından bağımsız olması gerekmektedir. Hakimlerin mesleğe kabulü, atamaları, meslekte yükselmeleri, disiplin işleri ve görevden alınmalarına ilişkin işlemlerin ne şekilde düzenlendiği, yargı bağımsızlığı açısından kritik bir öneme sahiptir. Belirtilen hususlara ilişkin kuralların yasalar ile açıkça belirtilmiş olması, bu kuralların objektif ve liyakati esas alan şekilde düzenlenmiş olması ve tüm süreçlerin şeffaf olması gerekmektedir. Mahkemelerin kendi bütçeleri olması ve bu bütçenin profesyonel bir yönetimce idare edilmesi gerekir. Bu düzenlemelerin yargı bağımsızlığını güvence altına alamaması halinde yasama ve yürütme erklerinin hakimler üzerinde doğrudan veya dolaylı baskı kurmaları söz konusu olabilir. Venedik Komisyonu kriterlerine göre, yargı bağımsızlığını teminat alan temel ilkelerin Anayasa veya dengi belgeler ile düzenlenmesi de temel esaslardan biridir.*

### **Adliye Binalarının Yönetimi**

Türkiye’de yüksek mahkemeler dışında mahkemelerin kendi özerk bütçeleri bulunmamaktadır. Mahkemelerin bütçesi Adalet Bakanlığı bütçesi içinde yer almaktadır. Adliye binaları, profesyonel bir yönetici tarafından değil, genellikle Başsavcı veya kıdemli savcılar tarafından yönetilmektedir. Bu durum görevi üstlenen Başsavcılara ekstra bir iş yükü oluştururken, hakimleri de savcılar karşısında güçsüz kılmaktadır. Harcama yetkisini elinde tutan savcılar bunu hakimler üzerinde bir etkileme aracı olarak kullanabilmektedir.

Buna ek olarak Anayasa’nın 144. Maddesine göre Başsavcılar idari yönden Adalet Bakanlığı’na bağlıdır ve başsavcılarının denetimi Bakanlık Müfettişlerince yapılır. Sonuç olarak, Türkiye’de mahkemelerin idari ve finansal yönetimi Adalet Bakanlığı elindedir. Bu durum yargı bağımsızlığına zarar vermektedir.

### **Hakimlik Teminatı**

Türkiye Anayasası hakimlik teminatını güvence altına almaktadır. Anayasanın 139. maddesine göre hakimler azlolunamaz, kendileri istemedikçe Anayasa’da gösterilen yaştan önce emekliye ayrılamaz, aylık, ödenek ve diğer özlük haklarından yoksun kılınamaz.<sup>13</sup>

**Türkiye’de mahkemelerin kendi bütçesi yoktur. Mahkeme bütçeleri Adalet Bakanlığı bütçesi içinde yer almaktadır ve Bakanlıkça denetlenen Başsavcılar eli ile yönetilmektedir. Bu durum yargı bağımsızlığını zedelemektedir.**

Ancak meslekten çıkarılmayı gerektiren bir suçtan dolayı hüküm giymiş olanlar, görevini sağlık bakımından yerine getiremeyeceği kesin olarak anlaşılanlar veya meslekte kalmalarının uygun olmadığına karar verilenler hakkında kanundaki istisnalar saklıdır. Buradaki “meslekte kalmalarının uygun olmadığına karar verilenler” ibaresi oldukça muğlaktır ve yargı bağımsızlığını zedeleyen bir unsurdur.

Hakimler ve Savcılar Kanunu’nun 69. maddesi hakimlerin hangi şartlarda meslekten ihraç edilebileceğini düzenler. Buna göre, birden fazla yer değiştirme veya derece yükselmesinin durdurulması cezası alan yargıçlar meslekten ihraç edilir. Söz konusu suç, mesleğin şeref ve onurunu bozan veya mesleğe olan genel saygı ve güveni gideren nitelikte görülürse, kanunda daha alt derece bir disiplin cezası belirtilmediği takdirde HSYK meslekten ihraç kararı verebilir.

Burada dikkat çekmek istediğimiz bir husus yasadaki “mesleğin şeref ve onurunu bozan” ile “mesleğe olan genel saygı ve güveni gideren” ibareleridir. Bu ibareler oldukça muğlak ve yoruma açıktır. Yasada bu kavramların ne tür eylemlere karşılık geldiği açıkça belirtilmemekte, benzer ifadeler yasadaki tanımlanan diğer disiplin suçları için de kullanılmaktadır. Bu hususta yüksek yargı kararları yol gösterici olmalıdır ancak Türkiye’de yargı kararları kamuya açık değildir.

<sup>13</sup> Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Madde 139; 2802 no’lu Hakimler ve Savcılar Kanunu, Madde 44

## Hakimlerin İşe Alımı

Hakimlerin seçimi ile ilgili prosedür Hakimler ve Savcılar Kanunu<sup>14</sup> ile belirlenmiştir, fakat yasal kriterler, prosedürlerin yeterince şeffaf olmasını güvence altına almamaktadır.

Adalet Bakanlığı, Adalet Akademisi'nin görüşünü alarak işe alınacak yargıç sayısını duyurur. Adaylar genel yetenek, genel kültür ve hukuki konularda bilgilerini ölçen bir yazılı sınava tabi tutulurlar. Yazılı sınavda başarılı olanlar, mülakata alınırlar. Mülakat Kurulu, Adalet Bakanlığı Müsteşarı veya görevlendireceği Müsteşar Yardımcısı başkanlığında, Teftiş Kurulu Başkanı, Ceza İşleri, Hukuk İşleri ve Personel Genel Müdürleri ile Türkiye Adalet Akademisi Yönetim Kurulunun her sınav için kendi üyeleri arasından belirleyeceği iki üye olmak üzere toplam yedi üyeden oluşur. Yürütmeden gelen kişilerin bu Kurul'da çoğunlukta olması yargı bağımsızlığını ilkesine açıkça aykırıdır.

Mülakatlarda adayların muhakeme gücü, özetleme ve ifade yeteneği, genel ve fiziki görünümü, davranış ve tepkilerinin mesleğe uygunluğu, çağdaş bilimsel gelişmelere açıklığı ölçülür. Mülakatlarda başarılı olabilmek için açık ve objektif kriterler yoktur. Yazılı sınavda en yüksek notu alan aday, mülakatlarda elenebilmektedir.<sup>15</sup> 2006 yılında hakim mülakatları Danıştay tarafından sübjektiflik gerekçesi ile iptal etmiştir. Danıştay kararında, mülakatların kamera ile kayıt edilmesi gerektiğini belirtmiştir. Ancak Adalet Bakanlığı bu uygulamaya karşı çıkmakta ve uygulamamaktadır.<sup>16</sup> Mülakat Kurulu'nun kararları itiraza açıktır.

**Hakimlerin işe alımı çoğunluğu Adalet Bakanlığı'ndan gelen bir Mülakat Kurulu tarafından yapılmaktadır. Bu durum yargı bağımsızlığını zedelemektedir.**

## Hakimlerin Mesleğe Kabulü, Atanması, Meslekte Yükselmesi, Disiplin İşleri ve Meslekten İhraçları

### Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu

Hakimlerin işe alımı, atanması, meslekte yükseltilmesi, disiplin işleri ve meslekten ihraçları gibi sorumlulukları yürüten *bağımsız* bir kurumun varlığı, yargı bağımsızlığı ilkesinin temel koşullarındandır.

Hakimler Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK) yargıçların mesleğe kabulü, yükselmesi, ataması ve işten çıkarılmasından sorumlu kurumdur. Kanuna göre, HSYK bağımsızdır ve hiçbir kurum, otorite ve kişi HSYK'ya emir veremez. HSYK kendi bütçesi ile yönetilir ve kendi Sekreteryası vardır.

Eylül 2010'da gerçekleştirilen anayasa değişikliği ile HSYK'nın yapısı değişmiştir. Kurulun üye sayısı 7'den 22'ye çıkarılmıştır. Yeni düzenleme ile HSYK'nın başkanı Adalet Bakanı'dır ve Müsteşar Kurul'un doğal üyesidir. HSYK'nın 22 asil ve 12 yedek üyesi vardır. Kurulun, dört asil üyesi Cumhurbaşkanınca, üç asil ve üç yedek üyesi Yargıtay üyeleri arasından Yargıtay Genel Kurulunca, iki asil ve iki yedek üyesi Danıştay üyeleri arasından Danıştay Genel Kurulunca, bir asil ve bir yedek üyesi Türkiye Adalet Akademisi Genel Kurulunca kendi üyeleri arasından, yedi asil ve dört yedek üyesi birinci sınıf olup, birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş adlî yargı hâkim ve savcılar arasından adlî yargı hâkim ve savcılarınca, üç asil ve iki yedek üyesi birinci sınıf olup, birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş idarî yargı hâkim ve savcılar arasından idarî yargı hâkim ve savcılarınca, dört yıl için seçilir. HSYK üyeliğine birden fazla kere seçilmek mümkündür.

Yeni kanunla beraber Adalet Bakanı'nın Kurul'daki görevleri sınırlandırılmış olmakla birlikte, Adalet Bakanı'nın HSYK'da gündemi belirlemek, Genel Kurul'un teklif ettiği 3 adaydan birisini Genel Sekreter olarak atamak, hâkim ve savcılar hakkında denetim, araştırma, inceleme ve soruşturma işlemlerine

14 2802 No'lu Hakimler ve Savcılar Kanunu, Madde 9

15 Rôportaj, YARSAV Genel Başkan Yardımcısı

16 <http://haber.mynet.com/detay/politika/mulakatlarda-kamera-kaydi-nin-pratigi-yoktur/550650>

ilgili dairenin teklifi üzerine olur vermek gibi geniş yetkileri vardır. Bu bağlamda, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun yürütmeden bağımsız bir kurum olduğunu söylemek mümkün değildir.

**Adalet Bakanı ve Müsteşarının HSYK'daki varlığı Kurumun bağımsızlığına zarar vermektedir, kurum içinde Adalet Bakanı'na sağlanan geniş yetkiler devam etmekte ve bu durum yürütmenin yargıya müdahale etme riskinin oluşmasına sebep olmaktadır.**

### *Hakimlerin Mesleğe Kabulü, Ataması ve Meslekte Yükselmesi*

Mülakat Kurulu tarafından başarılı bulunan adaylar iki yıllık bir adaylık eğitimi ve staj dönemine girerler. Bu dönem boyunca Adalet Bakanlığı hakimlerin adaylığını sonlandırabilir. Adaylığı başarı ile sonlandıran hakimlerin mesleğe kabulü ve atamasından HSYK sorumludur. Dolayısıyla, hakimlik mesleğine kabul edilme hususunda Adalet Bakanlığı yetkili mercidir ve HSYK'nın bu konuda bir söz hakkı yoktur.

Mesleğe kabul edilen hakimlerin atamaları, adli ve idari yargı teşkilâtının ihtiyacı ile eş durumu ve diğer durumları göz önünde bulundurulmak suretiyle, kura ile yapılır. Atamalarını takiben yargıçlar her iki yılda bir terfi eder. Terfi etme koşulları buldukları kademedeki iki yıl görev yapmış olmak ve kademe ilerlemesine engel olacak kesinleşmiş mahkeme hükmü veya disiplin cezası bulunmaması ve HSYK tarafından belirlenen yükselme ilkelerinde aranan koşulları karşılamalarıdır. Bu koşullar mesleki bilgi, çıkardıkları işin miktar ve kalitesi, mesleki eser ve yazıları, katıldıkları meslek içi ve uzmanlık eğitimleri gibi objektif kriterler içerdiği gibi ahlaki davranışlar ve mesleğe sadakat gibi objektif olmayan kriterler de barındırmaktadır. Bu bilgiler Kurul müfettişlerince düzenlenen hal kağıtlarında bulunur.

Kanuna göre Kurul müfettişleri hakimler hakkında düzenledikleri hal kağıtlarında yargılarını temellendirmek için mümkün olduğunca kanıt sunmakla yükümlüdür.<sup>17</sup>

Terfi önemli rol oynayan bu hal kağıtları, yargıçların ahlaki gidişleri gibi yoruma açık konular içermektedir. Kurul müfettişleri her ne kadar kanaatlerini gerekçelendirmek zorunda olsalar da, pratikte bunun çok uygulanmadığı görülmektedir.<sup>18</sup> Yargıçlar, normalde gizli tutulan hal kağıtlarını, Bilgiye Erişim Kanunu sebebiyle artık görebilmekte ve hal kağıtlarına itiraz edebilmektedirler.

Şunu da eklemek gerekir ki, mevcut Yargı Reformu kapsamında hükümet, işe alım ve terfiler konusunda daha şeffaf bir yapı getirmek üzere bir yasa tasarısı hazırlamıştır. Bu tasarıya göre, hal kağıdı sistemi kaldırılacak ve tamamen objektif kriterlere dayalı performans değerlendirme kağıtları getirilecektir.<sup>19</sup>

**Hem yargıçların seçimi hem de atama ve terfi süreci tamamen objektif kriterlere ve liyakati esas alan bir yapıya sahip değildir.**

### *Hakimlerin Disiplin İşleri*

Hakimlerin disiplin cezaları ve meslekten ihraç koşulları Hakimler ve Savcılar Kanunu'nda belirtilmektedir.

Bir hakim hakkında soruşturma açılması, bir ön soruşturma ardından, 3. Daire'nin teklifi ve Adalet Bakanı'nın olurlarına bağlıdır. İzin verilmesi halinde, soruşturmayı yürütmesi için bir müfettiş veya üst düzey bir hakim veya savcı görevlendirilir. Hakkında soruşturma yürütülen hakim görevde kalması halinde yargı erkinin zarar göreceğine hükmedilir ise, hakimler görevlerinden en fazla üç aylık bir süre için uzaklaştırılabilir veya görev yeri değiştirilebilir.<sup>20</sup> Soruşturma süresince hakimlere bir kez savunma hakkı tanınır. Soruşturma sonunda hazırlanan dosya Adalet Bakanlığı'na gönderilir. Toplanan delillere göre hakim yargılanmasına karar verilmesi halinde, dava en yakın Ağır Ceza Mahkemesi'nde görülür. Hakimler hakkındaki davalar öncelikli olarak görülür. Hüküm veya karar kesinleştikten sonra dava dosyası disiplin yönünden yapılacak işlemin takdiri

17 Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Yönetmeliği, Madde 89/11

18 Röportaj, YARSAV Genel Başkan Yardımcısı  
19 Röportaj, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'ndan bir Tetkik Hakimi  
20 2802 no'lu Hakimler ve Savcılar Kanunu, Madde 77

için incelenip iade edilmek üzere Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'na gönderilir.

HSYK'nın disiplin suçlarına ilişkin kararları kamuya açık değildir. Bunun yanı sıra, 2802 nolu kanun hakimlere savunma hakkı tanınmasına rağmen uygulamada bunun aksi durumlarla karşılaşmaktadır. Hakimler, HSYK'dan kendilerine yönelik verilen disiplin suçlarının yeniden görüşülmesini isteyebilir, ancak HSYK'nın verdiği disiplin kararlarına temyiz yolu kapalıdır. Dolayısıyla, HSYK kararları denetlenememektedir. Bunun tek istisnası meslekten ihraç kararlarıdır.

**HSYK'nın disiplin ve görevden uzaklaştırma kararları bağımsız denetime tabi değildir. Disiplin kararları sadece ilgisine açıktır, kamu ile şeffaf bir şekilde paylaşılmamaktadır.**

### *Hakimlerin Meslekten İhraç Edilmesi*

Hakimlerin meslekten ihraç kararı HSYK'nın 3. Dairesi tarafından verilmektedir. **Bu kararlar Eylül 2010 Anayasa değişikliği ile bağımsız yargı denetimine açılmıştır.** Böylece, 2010'dan önce meslekten ihraç edilen hakimler HSYK'ya başvurarak mesleğe geri dönüşlerini isteme hakkı kazanmışlardır.

Anayasa değişikliğini takiben, yeni HSYK Kanunu 12 Aralık 2010'da yürürlüğe girmiştir. Yeni kanun meslekten ihraç kararlarına ilişkin itiraz prosedürü ile ilgili hükümler içermektedir.<sup>21</sup> Bu hükümlere göre ihraç edilen hakimler Danıştay'a gitmeden önce, kanunun yürürlüğe girmesini takiben 60 gün içinde, HSYK'ya başvurmak zorundadırlar. HSYK başvuruyu kabulü halinde, davayı yeniden incelemeye alır, hakimın savunmasını dinler ve yargıcın göreve dönüp dönemeyeceği konusunda bir karara varır. İhraç edilen hakim, HSYK'nın göreve dönmesini reddetmesi halinde Danıştay'a gidebilir.

Son üç yılda (2007-2009), meslekten ihraç edilen hakim sayısı 17'dir.<sup>22</sup> Yeni HSYK

21 6087 No'lu Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu, Geçici Madde 3  
22 Adalet Bakanlığı, Ceza İşleri Genel Müdürlüğü, Hakim-Cumhuri-

yasasının yürürlüğe girmesinden bu yana, daha önce meslekten ihracı kamuoyu ilgisi yaratan Ferhat Sarıkaya ve Sacit Kayasu gibi isimler de dahil olmak üzere 52 hakim ve savcı HSYK'ya başvuruda bulunmuş<sup>23</sup>, Nisan 2011'de HSYK bu kişilerin mesleğe yeniden kabulü yönünde karar vermiştir.

### **Hakimlerin Tarafsız ve Bağımsız Karar Vermeleri**

Hakimler ile yapılan mülakatlarda, haklarında disiplin kovuşturması açılması korkusunun hakimler üzerinde dolaylı bir etkisi olduğu belirtilmiştir.<sup>24</sup> Bunun sebebi, yakın geçmişte bir savcının verdiği karar nedeniyle yer değiştirme cezasına çarptırılması olarak görülmektedir. Kanuna göre, hakimler hakkında disiplin soruşturması açılması halinde, kariyer ilerlemeleri dondurulmakta ve her iki yılda bir aldıkları kademe ilerlemesi durmaktadır. Bir disiplin soruşturmasının sonlanması için zamanaşımı süresinin iki yıl olduğu göz önüne alındığında, yargıçların karar alırken hissettikleri baskı ve korku anlaşılmaktadır.

Toplumda, mahkemelerin tarafsızlığına duyulan güven de azdır. Bir araştırmaya göre, ankete katılan 3000 kişiden sadece yarısı mahkemelerin tarafsız olduğunu düşündüğünü belirtmiştir.<sup>25</sup>

Diğer taraftan, Türk Ceza Kanunu<sup>26</sup> ve Basın Kanunu<sup>27</sup> yargıyı etkilemeye teşebbüs edenler ile ilgili cezai hükümler içerir. Kanunların ilgili maddeleri yargıyı etkilemeye teşebbüs edenleri cezalandırmaya yönelik çok muğlak ifadeler barındırmakta ve bu hüküm çoğu zaman basın ve ifade özgürlüklerini kısıtlamak için kullanılmaktadır. Türkiye Yayıncılar Birliği tarafından hazırlanan Yayınlama Özgürlüğü raporuna göre, 2009 yılının sonunda yaklaşık 4000 gazeteci hakkında bu kanuna dayandırılarak soruşturma açılmıştır.<sup>28</sup>

yet Savcısı Şikayet Bürosu, İş İstatistikleri

23 <http://www.zaman.com.tr/haber.do?haberno=1067473>

24 Röportaj, YARSAV

25 Seda Kalem, "Adalet Gözet", 2010

26 5237 no'lu Türk Ceza Kanunu, Madde 288

27 5187 no'lu Basın Kanunu, Madde 19

28 <http://www.antenna-tr.org/sites.aspx?SiteID=29&mod=article&clD=678&ID=2286>

**Türk Ceza Kanunu'nda yer alan "Yargıyı etkilemeye teşebbüs" suçu özündeki adil yargılama değerini kaybetmiştir. Bu maddenin hali hazırda, düşünce ve ifade özgürlüğünü kısıtlayıcı bir şekilde kullanıldığı düşünülmektedir.**

### **Hakimlerin Dokunulmazlığı**

Hakimler ve Savcılar Kanunu, hakimlerin görevlerinde bağımsız olmalarını, anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdani kanaatlerine göre hüküm vermelerini güvence altına alır.<sup>29</sup> Fakat kasti bir usulsüzlük tespit edilirse, hakimler hakkında dava açılabilir.

Haziran 2010'da, bir tutuklu gerekçesiz karar verdikleri gerekçesi ile dokuz hakim hakkında Yargıtay'a tazminat davası açmış, mahkeme yargıçları 1500'er Lira tazminat ödemeye mahkum etmiştir. Hakimler temyiz haklarını kullanmışlar, Yargıtay Kasım 2010'da verdiği kararı onamıştır. Bu olayın yarattığı tartışmayı takiben, Ocak 2011'de yasal değişikliğe gidilmiş ve tazminat davalarının hakimlere değil devlete açılması yolunda düzenlemeye gidilmiştir.

Vatandaşlar, hakimler hakkındaki şikayetlerini HSYK'ya bildirebilirler. Şikayet üzerine hakim hakkında soruşturma açılması, bir ön soruşturma ardından gerekli görülürse, 3. Daire'nin teklifi ve Adalet Bakanı'nın olurlarına bağlıdır. Soruşturma sonrası toplanan delillere göre hakim yargılanmasına karar verilmesi halinde, dava en yakın Ağır Ceza Mahkemesi'nde görülür. Hakimler hakkındaki davalar öncelikli olarak görülür. Hüküm veya karar kesinleştikten sonra dava dosyası disiplin yönünden yapılacak işlemin takdiri için incelenip iade edilmek üzere HSYK'ya gönderilir.

Hakimler hakkında verilen kararları temyiz edemezler, sadece HSYK'dan kararın yeniden görüşülmesini isteyebilirler. Ayrıca soruşturma esnasında hakimlerin savunma hakkı güvence altına alınmamaktadır. Bu durum, adil yargılanma ilkesine aykırıdır.

Hakimlerin kişisel suçları ile ilgili herhangi bir dokunulmazlığı yoktur. Kişisel suçları ile ilgili davalar, en yakındaki ağır ceza mahkemesinde öncelikli olarak görülür.<sup>30</sup>

### **Davaların Objektif Metotla Dağıtılması**

Davaların yargıçlara ve mahkemelere dağıtımını UYAP sistemi ile yapılmaktadır. UYAP bir bilgisayar programı olup, dava dağıtımını objektif bir şekilde mahkemelerin iş yükünü eşit dağıtarak yapması tasarlanmıştır. Fakat UYAP sistemi kişilerin müdahalesine açıktır.<sup>31</sup>

29 2802 No'lu Hakimler ve Savcılar Kanunu, Madde 4

30 2802 no'lu Hakimler ve Savcılar Kanunu, Madde 93  
31 Röportaj: İstanbul Barosundan bir avukat

## 4.1.3 Yargıda Dürüstlük, Şeffaflık, Hesap Verebilirlik

### Yargıda Dürüstlük

#### Yargı Etiği

Türkiye’de hakimler için yazılı ve kapsamlı etik kurallar yoktur. Yargı mensupları Başbakanlık Kamu Etik Kurulu’nun kapsam alanı dışında kalmaktadır. Fakat HSYK 2006 yılında Birleşmiş Milletler Bangalor Etik Kuralları’nı kabul etmiş, Adalet Bakanlığı Personel Dairesi Başkanlığı bu kararı bir genelge<sup>32</sup> ile tüm yargıçılara duyurmuştur. Bakanlık, Bangalor kurallarını Türkçeye çevirmiş ve Adalet Dergisi’nde yayınlamak yaygınlaştırmıştır. Bangalor Yargı Etiği kuralları hakimlerin mesleğe giriş ve meslek içi eğitimlerinde ders olarak okutulmuştur.

Buna ek olarak Hakimler ve Savcılar Kanunu’nun disiplin cezaları ile ilgili bölümü hakimlerin kaçınmaları gereken davranışları belirler.<sup>33</sup> Örneğin meslektaşlara kaba ve uygunsuz davranmak, mal beyanında bulunmamak, meslekle bağdaşmayan ekonomik faaliyetlerde bulunmak, hediye ve rüşvet almak disiplin cezası gerektiren davranışlardır.

Türkiye’de yargı mensuplarının etik kurallara ne derece uyduğuna baktığımızda, etik kurallara uymadığı için disiplin cezası gören yargıçılar ile ilgili detaylı istatistiki bilginin şeffaf bir şekilde kamu ile paylaşılmadığı görülmektedir. Aralık 2010’da kabul edilen HSYK Kanunu’na göre disipline ilişkin kararlar kişisel verilerin korunması kaydıyla Kurul’un internet sitesinde yayınlanacaktır.<sup>34</sup> Ancak bu kanunun uygulanması görülmemektedir.

#### Yargı Etiğine Aykırı Örnek Yaşanmış Olaylar Örnek Olay-1

“..... 1. Asliye Ceza Mahkemesinin 200./..... esas sayısına kayden görülen kamu davasının 16.06.200. tarihinde yapılan duruşmasında savunma yapan müşteki avukata hitaben “Sen yeni avukat mısın? Kaç yıllık avukatsın?” diye sorduğu, ilgilinin cevaben “20 yıllık avukat olduğunu” beyan etmesi üzerine alaycı bir üslupla “20 yılda geldiğin yer belli” demek suretiyle kırıcı davrandığı” durumda ilgili hakim uyarma cezası almıştır.

#### Örnek Olay-2

“... İcra Tetkik Mercii Hâkimliği görevi sırasında icra hâkimliklerinin ihtiyaçları için Türkiye Bankalar Birliği Başkanlığı ve Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O. Genel Müdürlüğünden bağış talebinde bulunduğu sırada ve sonrasında bağışın kullanılmasında usul ve kanuna aykırı işlemler yaptığı,

Bu cümleden olarak;

1- Bağış talebi için Adalet

Bakanlığından izin almadığı, bağış talebinin adı geçen kuruluşlar tarafından kabulü üzerine Bakanlığa bilgi verip kabul kararı almadığı,

2- “... icra dairelerinin bilgisayar

ihtiyaçlarını karşılamak ve ..... İcra Mahkemelerinin otomasyonu” şartlarıyla yapılan bağışı kabul ettiği,

3- Bağış yapılan 300.000.-USD nakit parayı tek taraflı kararlarıyla harcadığı,

4- Bağış amacı dışına çıkararak kilim,

klima, çelik kasa, bilgisayar kağıdı ve hesap makineleri satın alınıp, Pakistan depremzedelerine yardımda bulunduğu,

5- Bağış para ile yapılan alımlarda ihale mevzuatı hükümlerine uyulmadığı, alınan bazı eşyanın ayniyat talimatnamesine uygun olarak demirbaş kayıtlarının yapılmadığı” anlaşılacak şekilde hakime kınama cezası verilmiştir.

Bangalor Yargı Etiği Kuralları 2006 yılında kabul edilmiştir ve 2006’dan bu yana mesleğe girişte yargıç adaylarına aktarılmaktadır. Fakat mesleğe 2006’dan önce girmiş ve şu anda meslekte olan yargıçların büyük bölümünü oluşturan grup arasında Bangalor Yargı Etiği kurallarını hiç bilmeyenler olduğu belirtilmiştir.<sup>35</sup> Mahkemede yargıçların davranışlarını birebir

32 HSYK Kararı, 27.06.2006, No 315

33 2802 No’lu Hakimler ve Savcılar Kanunu, Madde 62-69

34 6087 No’lu HSYK Kanunu, Madde 32

35 Röpörtaj: İstanbul Barosu’nda bir avukat

gözlemleyen avukatlar arasında hakimlerin etik davranmadığına yönelik bir görüş mevcuttur.<sup>36</sup> Ekim 2010'da, bazı Yargıtay hakimlerinin bir dava ile ilgili rüşvet aldığı konusunda somut delillere ulaşılmıştır fakat dava henüz sonuçlanmamıştır.<sup>37</sup>

**Türkiye'de yargı mensupları için kapsamlı yazılı etik kurallar bulunmamaktadır. Etik davranmadığı için disiplin cezası alan hakimlerle ilgili bilgiler kamuoyu ile şeffaf bir şekilde paylaşılmamaktadır.**

### Çıkar Çatışması

Yargıda çıkar çatışmasını düzenleyen birincil bir mevzuat bulunmamaktadır. Fakat yargı mensuplarının çıkar çatışmasını düzenleyen bazı yasalar mevcuttur. Hakimler ve Savcılar Kanunu'nun disiplin cezaları ile ilgili bölümü hakimlerin kaçınmaları gereken davranışları belirler.<sup>38</sup> **Meslekle bağdaşmayan ekonomik faaliyette bulunmak**, kararlarda objektif olmamak, rüşvet ve diğer yolsuzluklara bulaşmak disiplin cezası gerektiren suçlardır. Yasa ayrıca yargıçların siyasete girmesini yasalar.<sup>39</sup>

Ceza Muhakemeleri Kanunu ve Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na göre de hakimler dava tarafları ile yakınlık ve benzeri durumlarla **tarafsızlıklarının şüphe uyandırması** halinde davadan çekilmekle yükümlüdürler.<sup>40</sup>

Yasa açıkça yargı mensuplarının **meslekten ayrıldıktan sonra yapamayacakları işleri** düzenler. Yasaya göre, yargı mensupları hangi sebeple olursa olsun, görevden ayrıldıkları tarihten önceki iki yıl içinde hizmetinde buldukları daire, idare, kurum ve kuruluşlara karşı ayrıldıkları tarihten başlayarak üç yıl süreyle, o daire, idare, kurum ve kuruluştaki görev ve faaliyet alanlarıyla ilgili konularda doğrudan doğruya veya dolaylı olarak görev ve iş alamazlar, taahhüde giremezler, komisyonculuk ve temsilcilik yapamazlar.<sup>41</sup>

Buna ek olarak Avukatlık Kanunu'na göre emeklilik ve istifa gibi sebeplerle görevlerinden ayrılan adlî, idarî ve askerî yargı hâkim ve savcılarının son beş yıl içinde hizmet gördükleri mahkeme veya dairelerin yargı çevresinde görevden ayrılma tarihinden itibaren iki yıl süre ile avukatlık yapmaları yasaktır.<sup>42</sup>

Ancak yasalar, aynı il içerisinde emekli bir hakim emekli olduğu bölgeye yakın bir başka bölgede avukatlık yapmasına engel değildir. Bunun sonucunda duruşmalar esnasında hakimlerin avukatlık yapan eski meslektaşlarına diğer avukatlardan farklı muamele göstermeleri, zaman zaman kayırmaları gibi durumları ortaya çıkarabilmektedir.<sup>43</sup>

Yasaya<sup>44</sup> göre yargı mensupları **mal beyanında bulunmak** zorundadırlar. Yargıçlar mal beyanlarını HSYK'ya sunarlar. Mal beyanları, yargı mensubunun, eşinin ve velayeti altındaki çocuklarının taşınır ve taşınmaz mallarını kapsar. Yargı mensupları göreve başlarken, görevden ayrılmayı takibi bir ay içinde ve mal varlığında önemli bir değişim olduğunda beyanda bulunmakla yükümlüdürler. Ayrıca görev süresi boyunca her beş yılda bir beyanlar yenilenir. Kanun, beyanda bulunmayanlar için hapis cezası öngörür.<sup>45</sup> Buna ek olarak, mal beyanında bulunmayan yargıçlara derece yükselmesinin durdurulması cezası verilir.<sup>46</sup> Hakimlerin mal beyanları gizli sicil dosyalarında saklanır ve haklarında soruşturma açılmadığı sürece beyanlar gizli tutulur. Mal beyanları, bu haller dışında açılmaz ve denetlenmez.

**Hakimlerin mal beyanları denetlenmemekte, haklarında bir soruşturma açılmadıkça mal varlıklarında gerçekleşebilecek haksız zenginleşmeler tespit edilememektedir.**

### Hediye Alma Yasağı

Hakimler ve Savcılar Kanunu, yargı mensuplarının hediye almasını açıkça yasalar. Kanuna göre doğrudan doğruya

36 Röportaj: İstanbul Barosu'nda bir avukat

37 [http://www.cnnturk.com/2010/turkiye/10/22/yargida.rusvet.operasyonu.40.gozalti/593921\\_0/index.html](http://www.cnnturk.com/2010/turkiye/10/22/yargida.rusvet.operasyonu.40.gozalti/593921_0/index.html)

38 2802 No'lu Hakimler ve Savcılar Kanunu, Madde 62-69

39 2802 No'lu Hakimler ve Savcılar Kanunu, Madde 51

40 Ceza Muhakemeleri Kanunu, Madde 22-26; Hukuk Muhakemeleri Kanunu Madde 34-36

41 2531 No'lu Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun

42 1136 No'lu Avukatlık Kanunu, Madde 14

43 Röportaj: İstanbul Barosu'ndan bir avukat

44 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Madde 71; 3628 No'lu Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu

45 3628 No'lu Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu, Madde 10-16

46 2802 No'lu Hakimler ve Savcılar Kanunu, Madde 66

veya aracı eliyle hediye isteyen ve görev sırasında olmasa dahi çıkar sağlamak amacı ile verilen hediyeyi kabul veya iş sahiplerinden borç isteyen veya alan yargıçlar yer değiştirme cezasına çarptırılır.<sup>47</sup> Ayrıca, Mal Bildiriminde Bulunulması ve Yolsuzlukla Mücadele Kanuna göre hakimler, Türk uyruğunda olmayan herhangi bir özel veya tüzelkişi veya kuruluşan; aldıkları tarihteki değeri on aylık net asgari ücret toplamını aşan hediye veya hibe niteliğindeki eşyayı aldıkları tarihten itibaren bir ay içinde kendi kurumlarına teslim etmek zorundadırlar.<sup>48</sup> Devlet Memurları Kanunu'nda da hediyeyi almayı yasaklayan hükümler vardır.<sup>49</sup>

Hediye almayı yasaklayan kurallara uymadığı için disiplin cezası gören yargıçlar ile ilgili detaylı istatistik tutulmaktadır. Fakat bunlar bugüne kadar şeffaf bir şekilde kamu ile paylaşılmamıştır. Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Genel Müdürlüğü'nden edinilen bilgiye göre, bu konuda gelen iddia ve şikayet sayısı oldukça fazla, fakat hakkında disiplin soruşturması açılan veya suçlu bulunup disiplin cezası alan yargıç sayısı çok azdır.<sup>50</sup>

Avukatlar arasında, yargıçlarda hediye almanın yaygın olduğu yönünde bir kanı hakimdir. Özellikle büyük şirket avukatlarının sistematik olarak, özellikle yılbaşı gibi özel günlerde yargıçlara hediyeler verdiği, yargıçları yaz tatillerine gönderdiği belirtilmiştir.<sup>51</sup>

**Ağustos 2010'da İstanbul'da çeşitli adliyelerde görev yapan hakim ve savcılar hakkında organize suç örgütlerinden maddi menfaat sağladıkları iddiasıyla soruşturma başlatıldı. Yapılan inceleme sonucunda soruşturmada adı geçen yargı mensuplarının çoğunun Ukrayna başta olmak üzere eski Doğu Bloku ülkelerine sık sık seyahate gittiği belirlendi. Hakimlerle önceden anlaşılan çete liderlerinin, davalarda tahliye başına 500 bin ile 1 milyon Euro arasında rüşvet verdiği iddia edildi.**

Kaynak: Sabah Gazetesi ([http://www.sabah.com.tr/Gundem/2010/08/16/istanbulda\\_yargiyi\\_sarsan\\_sorusturma](http://www.sabah.com.tr/Gundem/2010/08/16/istanbulda_yargiyi_sarsan_sorusturma))

## Yargıda Şeffaflık

*Vatandaşların, yargının faaliyetleri ile ilgili güvenilir bilgiye erişimi, yargı yolsuzluğuna karşı önemli bir güvencedir. Değişen yasalar ile ilgili güncel ve anlaşılır bilginin, hakimlerin işe alım kriterleri ve haklarındaki disiplin kararlarının, gerekçeli mahkeme kararlarının ve diğer yargı faaliyetleri ile ilgili düzenli bilginin kamuya açık olması gerekmektedir.*

### Mahkemelerin Açıklığı

Mahkemeler herkese açıktır fakat mahkeme salonlarında sesli ve görüntülü kayıt yapmaya izin verilmez.<sup>52</sup> Genel ahlakın veya kamu güvenliğinin kesin olarak gerekli kıldığı hallerde, duruşmanın bir kısmının veya tamamının kapalı yapılmasına mahkemece karar verilebilir. Duruşmanın kapalı yapılması konusundaki gerekçeli karar ile ilgili hüküm açık duruşmada açıklanır.<sup>53</sup> Duruşma salonlarında ses ve görüntü kayıt ve nakil eden aletlerin kullanılması kanunen yasaktır.<sup>54</sup> Ayrıca 18 yaşından küçüklerin duruşmaları kapalı yapılır.<sup>55</sup>

### Mahkeme Kararlarının Açıklığı

**Mahkeme kararları kamuya açık değildir.**

52 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Madde 141; 5271 No'lu Ceza Muhakemeleri Kanunu, Madde 182

53 5271 No'lu Ceza Muhakemeleri Kanunu, Madde 182/3

54 5271 No'lu Ceza Muhakemeleri Kanunu, Madde 183

55 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu; 5271 No'lu Ceza Muhakemeleri Kanunu, Madde 185

47 2802 No'lu Hakimler ve Savcılar Kanunu, Madde 68

48 3628 No'lu Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu, Madde 3

49 657 No'lu Devlet Memurları Kanunu, Madde 29

50 Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Dairesi Başkanlığı

51 Röportaj, İstanbul Barosundan bir avukat



Kararlar yalnızca ilgisine ve avukatlarına açıktır. Yakın zamanda Yargıtay, kararlarını yargı mensuplarına açmıştır fakat bu kararlar da kamuya henüz açılmamıştır. Mahkeme kararlarının kamuya açılmamasının sebebi özel hayatın gizliliği ve kişilik haklarının korunması olarak değerlendirilmektedir.<sup>56</sup> Kanundaki bu eksiklik bir çok hakim için kazanç getirici bir faaliyete dönüşmüştür. Yüksek yargı hakimleri, kararlarını kendi imzaları ile kitap haline getirerek satmakta ya da hukuk programlarına satarak gelir elde etmektedirler.<sup>57</sup>

**Türkiye’de mahkeme kararları kamuya açık değildir. Kararlar yalnızca ilgisine ve avukatlarına açıktır.**

### *Mahkeme Tutanaklarının Açıklığı*

Her duruşmada tutanak tutulur ve bu tutanaklar mahkeme başkanı ve katip tarafından imzalanır.<sup>58</sup> Tutanaklarda sanığın, müdafinin ve bilirkişinin isimleri, duruşmanın seyrinin ve yargılama usulünün bütün temel kurallara uyduğunu gösteren unsurlar, sanık açıklamaları, tanık ifadeleri, bilirkişi ve teknik danışman açıklamaları, okunan veya okunmasından vazgeçilen belge ve yazılar, istemler, reddi halinde gerekçesi, verilen kararlar ve hüküm yer almak zorundadır.<sup>59</sup>

Mahkeme tutanakları kamuya açık değildir. Tutanaklar sadece davada ilgili kişilere ve vekillerine verilebilir. Kimi zaman tutanaklarda tarafların ve sanıkların beyanlarının hakim yorumu ile zapta geçirildiği hususunda görüş almıştır.<sup>60</sup>

### *Kararların Gerekçeli Olması*

Kanuna göre hakimlerin her türlü kararı gerekçeli olarak yazılmak zorundadır ve aksi durumlar yasaya aykırıdır.<sup>61</sup> Hakimlerin

gerekçeli kararları, iddia ve savunmada ileri sürülen görüşler, deliller üzerine tartışmalar, ulaşılan kanaat ve suç oluşmasına sebep görülen fiil, verilen ceza ve beraat hükmünün gerekçesi ile beraber karar gerekçesinde yazılmalıdır.<sup>62</sup> Hükmün sayılan gerekçeleri içermemesi halinde hukuka aykırılık oluşur ve temyiz edilebilir.<sup>63</sup>

Hakimler büyük oranda kararlarını gerekçelendirmektedir. Bu konuda katı kontrol ve temyiz mekanizmaları vardır. Bir hakim gerekçesiz karar vermesi sebebi ile disiplin cezasına çarptırılabilir. Buna ek olarak gerekçesiz kararlar açıkça hukuka aykırılıktır ve bu kararlar temyiz edilebilir. Ancak yapılan mülakatlarda, gerekçelerin içeriklerinin bir iki cümleden ibaret olduğu durumlarla karşılaşıldığı konusunda görüş alınmıştır.<sup>64</sup>

### *Yargıda Hesap Verebilirlik*

Vatandaşların hakimleri şikayet edebilecekleri kanallar bulunmaktadır. Eylül 2010’den bu yana, yargıçlar hakkında şikayetleri inceleme yetkisi HSYK’dadır. Bundan önce, Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Genel Müdürlüğü şikayetleri alan yetkili mercii idi.

Vatandaşların hakimler hakkında ihbar ve şikayetleri, başvurunun belli bir konuyu içermemesi, somut delile dayanmaması, isimsiz olması, daha önceden şikayet konusu yapılan hususlarda yeni delil içermemesi, konunun kanun yollarına başvuru sebebi olabilmesi veya yargı yetkisi ve takdiri kapsamında kalması ile akıl hastalığına sahip kişilere ait başvurular işleme konulmaz.<sup>65</sup> Hakimler hakkında soruşturma HSYK bünyesindeki Kurul müfettişleri tarafından yapılır. Kurul müfettişleri 21 kişiden oluşan Genel Kurul kararıyla seçilmektedir. Yargıçlar hakkında inceleme ve soruşturma yapılması 3. Dairenin teklifi üzerine Adalet Bakanının oluruna bağlıdır. Bu nedenle, hakimler hakkında şikayetleri inceleyen kurumun tamamen bağımsız olduğunu söylemek zordur.

56 Röpörtaj: Adalet Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı’ndan bir hakim

57 Röpörtaj: YARSAV Başkan Yardımcısı, İstanbul Barosu’ndan bir avukat

58 5271 No’lu Ceza Muhakemeleri Kanunu, Madde 219

59 5271 No’lu Ceza Muhakemeleri Kanunu, Madde 221

60 Röpörtaj: İstanbul Barosu’ndan bir avukat

61 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Madde 141; Ceza Muhakemesi Kanunu, Madde 34

62 5271 No’lu Ceza Muhakemeleri Kanunu, Madde 230

63 5271 No’lu Ceza Muhakemeleri Kanunu, Madde 289

64 Röpörtaj: İstanbul Barosu’ndan bir avukat

65 2802 No’lu Hakimler ve Savcılar Kanunu, Madde 97

## 4.1.4 Yargıda Etkililik/Etkinlik

Şikayet mekanizmasının etkinliği konusunda yapılan en büyük şikayet, Adalet Bakanı'nın sürece dahil olmasıdır. Bir yargıç hakkında soruşturma başlaması için Adalet Bakanı'nın izni gerekmektedir. Bu Kurum'un tarafsızlığı ve bağımsızlığını zedelemektedir.

Buna ek olarak, şikayet sayısının fazlalığına rağmen, kurum içinde soruşturma izni verilme yüzdesi çok düşüktür. İstatistiklere göre, 2009 yılında Adalet Bakanlığı yargıç ve savcılar hakkında 5381 şikayet almıştır. Bu şikayetlerden 2366'sı işleme konulmamış, 1938'i işlem yapılmasına yer olmadığı şeklinde sonuçlanmıştır. Disiplin ve kovuşturmayla yönelik karar sayısı ise 190'dır.<sup>66</sup> Bu verilerden, yasal düzenlemelerin varlığına rağmen, hakimleri koruyan bir kurum kültürü olduğu çıkarımı yapılabilir. Şikayet başvurusu reddedilen bir vatandaşın itiraz edebileceği bir merci bulunmamaktadır.

### Davaların Makul Sürede Görülmesi

Anayasaya göre davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması yargının görevidir.<sup>67</sup> Türkiye ayrıca uygulamaya yükümlü olduğu Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 6. Maddesine göre davaların "makul bir sürede" görülmesini sağlamak zorundadır.<sup>68</sup> Ancak iç hukukta bu konuyu düzenleyici prosedürel herhangi bir kural bulunmamaktadır.

Türkiye'de ağır iş yükü ve yetersiz insan kaynağı sebebi ile davalar makul sürede görülmemektedir. 2010 yılında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin önüne gelen 139.630 davadan 15.206'sı Türkiye aleyhine açılan davalardır. AİHM Türkiye aleyhine 278 ihlal kararı vermiştir. Bu ihlal kararlarına baktığımızda rakamsal olarak en sorunlu alanın dava sürelerinin aşırı uzunluğu olduğu görülmektedir. Davaların makul sürede görülmesinin ihlali konusunda Türkiye'nin Sözleşmeyi imzalayan ülkeler arasında en kötü durumda olduğu görülmektedir.

Davaların makul sürede görülememesinden dolayı bir çok dava da zamanaşımına uğramaktadır. 2008 yılında zamanaşımına sayısı 12.354, 2009'da 14.809'dur. 2010'da ise bu rakamın 19.251 olduğu tahmin edilmektedir.

<sup>66</sup> Adalet Bakanlığı, Ceza İşleri Genel Müdürlüğü, Hakim-Cumhuriyet Savcısı Şikayet Bürosu, İş İstatistikleri (Erişim adresi: [http://www.cigm.adalet.gov.tr/istatistik/hakim\\_ist.html](http://www.cigm.adalet.gov.tr/istatistik/hakim_ist.html))

<sup>67</sup> Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Madde 141  
<sup>68</sup> Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Madde 6

## 4.2 YASAMA/ PARLAMENTO

### 4.2.1. Parlamentonun Kapasitesi

Anayasa, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin idari ve finansal yönetimi yetkisini TBMM Başkanlık Divanı'na verir. TBMM çalışmalarını kendi yaptığı içtüzük hükümlerine göre yürütür. Buna göre, TBMM kendi bütçesini hazırlama yetkisine sahiptir ve merkezi bütçe altındaki diğer kurumlara kıyasla çok daha esnekler. Buna ek olarak bütçesini yürütürken diğer kurumların aksine Maliye Bakanlığı'ndan bağımsızdır. Bütçeyi yürütme ve harcamaları denetleme yetkisi tamamen Meclis Başkanı'na aittir. Bu da TBMM'ye harcamalar konusunda esneklik ve etkinlik sağlamaktadır.<sup>69</sup> TBMM bütçesi, aktivitelerini yerine getirmesi için yeterli görülmektedir.<sup>70</sup> Ancak Meclis çalışmalarında yetersiz fiziki alan ve teknik ekipman sorunları yaşanmaktadır. Bu problemler en çok komisyonların çalışmalarını etkilemektedir.

TBMM'de çalışan uzman personel konusunda önemli eksiklikler vardır. TBMM'de çoğu hukuk alanında uzman 90 uzman personel çalışmaktadır. Bunlardan 34'ü Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, 30'u Komisyonlarda olmak üzere 64'ü uzman; 18'i Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, 8'i Komisyonlarda olmak üzere 26'su uzman yardımcısıdır. Çoğunluğunu kanun ve kararnamelerin finansal, ekonomik ve sosyal etkilerinin değerlendirilmesi ve yönetiminin oluşturduğu yoğun iş yüküne kıyasla, uzman personel sayı ve kalifikasyon açısından yeterli değildir. Bu durum Meclisin yasama kalitesini olumsuz yönde etkilemektedir.

### 4.2.2 Yasamanın Bağımsızlığı

#### Parlametoda Bütçe Yapımı

TBMM bütçesini hazırlama yetkisi TBMM Başkanlık Divanı'na aittir. TBMM Bütçe tasarısı idare amirleri tarafından hazırlanıp Başkanlığa sunulur. Bütçe tasarısı Başkanlık

Divanı'nca incelenerek son şeklini alır.<sup>71</sup> Divan, tamamlanmış bütçeyi oylanmak üzere Eylül sonuna kadar TBMM'ye sunar.<sup>72</sup> TBMM Başkanı, harcama emirlerinin verilmesinden sorumlu kişidir. Harcamaların denetimi, TBMM Hesapları İnceleme Komisyonu tarafından yapılır.

Anayasaya göre Başkanlık Divanı, Meclisteki siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında Divana katılmalarını sağlayacak şekilde kurulur.<sup>73</sup> Bunun sonucu olarak Başkanlık Divanı'nda iktidar partisi veya iktidardaki koalisyon çoğunluğu oluşturmaktadır. Meclis Başkanı'nın kendisi, parlamenterler arasından seçilmiş siyasi bir kişidir. Tüm bunlar, yürütmenin yasamanın iç işleyişine müdahale etme riskini oluşturmaktadır.

#### Parlametoya Personel Alımı

TBMM, kanunen uzman personel istihdam etme yetkisine sahiptir. Bu hususta Başkanlık Divanı yetkilidir. TBMM Genel Sekreteri, doğrudan TBMM Başkanı tarafından, Genel Sekreterlik personeli, Genel Sekreterin teklifi üzerine TBMM Başkanı tarafından atanır.<sup>74</sup>

TBMM Genel Sekreterliği'nde istihdam edilecek kadro sayısı kanunla düzenlenir.<sup>75</sup> Yasama faaliyetiyle ilgili idari hizmetleri yürüten uzman, uzman yardımcısı ve raportörlerle stenograflar, yükseköğrenim görmüş kişiler arasından özel yarışma sınavı ile alınırlar. Belirli teknik bilgi gerektiren konular ile ilgili konularda TBMM sözleşmeli uzman işe alabilir. Başkanlık Divanı gerekli kadro dönüşümleri ile çalışanların sosyal ve mali hakları konusunda günün ihtiyaçlarına göre Bakanlar Kuruluna bağlı olmaksızın düzenleme yapabilmektedir.<sup>76</sup>

TBMM Genel Sekreterliği, kariyer planlaması, performans değerlendirme ve motivasyon sistemi gibi esaslar üzerine kurulu bir modern insan kaynakları yönetiminden yoksundur. Bu nedenle atamaların zaman zaman liyakate dayalı yapılmadığı, böylece yasama personeline gerekli uzmanlaşmanın

69 TBMM Strateji Planı, 2010-2014

70 Raporaj: Seref İba, Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü Başkan Yardımcısı, TBMM

71 TBMM İç Tüzüğü, Madde 176

72 5018 No'lu Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu, Madde 18

73 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Madde 94

74 2919 No'lu TBMM Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu

75 2919 No'lu TBMM Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu

76 TBMM Strateji Planı, 2010-2014

sağlanamadığı belirtilmektedir.<sup>77</sup> Siyasi bir kişilik olan TBMM Başkanı'nın idari personel istihdamında söz sahibi olması, personel politikalarına siyasi müdahale riskini ortaya çıkarmaktadır.

### Parlamentonun Gündemi

TBMM İç Tüzüğü, hem Genel Kurul hem de Komisyon toplantılarının gündem belirleme prosedürünü düzenler. TBMM Genel Kurul gündemi, Meclis Başkanı ile siyasi parti grup başkanları veya başkanvekillerinden oluşan Danışma Kurulu tarafından belirlenir. Gündem konusunda anlaşmazlık olduğunda Genel Kurulun çoğunluk oyu dikkate alınır.

Komisyonlarda ise gündem, Komisyon başkanı tarafından belirlenir. Komisyon Başkanları iktidar partisi üyeleri arasından seçilir. Komisyon üyelerinin üçte biri alternatif veya ek gündem teklif edebilirler. Bu durumlarda Başkan Komisyonu toplantıya çağırır.<sup>78</sup>

Her ne kadar Parlamentonun gündemi yasama organları tarafından belirlense de, hem Meclis Başkanı'nın hem de komisyon başkanlarının iktidar partisi içerisinde seçildiğini not etmek gerekir. Buna ek olarak, gündem üzerine anlaşmazlık çıktığında Mecliste çoğunluğun oyu belirleyici olmakta, bu da iktidar partisinin lehine kararlar çıkma ihtimalini güçlendirmektedir.

Uygulamaya baktığımızda da, son beş yasama yılında, hükümet tarafından 768 kanun tasarısı teklif edilmiş, bunlardan 395'i kanunlaşmıştır. Aynı dönemde milletvekilleri tarafından 866 kanun teklifi getirilmiş, bunlardan 240'ı kanunlaşmıştır.<sup>79</sup> Kanun tasarılarının, kanun tekliflerine oranla kanunlaşma şansı açıkça daha fazladır. Türk parlamenter sisteminde hükümetin aynı zamanda parlamentonun bir parçası olduğu göz önüne alındığında, yürütmenin yasama gündemini belirlemede oldukça baskın olduğu sonucu çıkarılabilir.

**Parlamentonun bütçesi, işe alımları ve gündeminin belirlenmesi söz konusu olduğunda, hem Genel Kurul'da hem de komisyonlarda hükümet çok güçlü bir pozisyonadadır. Yasama ve yürütme erkini içinde barındıran parlamenter sistemlerde, yasamanın yürütmeyi dengeleyici bir güç olması sağlanmalıdır. Ancak Türkiye'de Meclisin iç işleyişi ve yasa yapım süreçleri, tamamen Mecliste çoğunluğu elinde tutan yürütme erkinin elindedir.**

### 4.2.3 Parlamentoda Şeffaflık, Dürüstlük ve Hesap Verebilirlik

*Halkın iradesinin temsil edildiği parlamentolar demokrasinin vazgeçilmez unsurlarıdır. Parlamenter bir sistemin sağlıklı bir demokratik yapıya sahip olması için şeffaf ve hesap verebilir bir yapıda olması, yurttaşların karar alma süreçlerine katılımlarının sağlanması ve milletvekillerinin uymakla yükümlü olduğu etik davranış kurallarının mutlaka bulunması gerekmektedir.*

### Parlamento İşleyişinde Şeffaflık

#### Genel Kurul Toplantıları

Genel kurula göre, yasama süreçleri kamuya ve medyaya açık olmak zorundadır. TBMM Genel Kurulu, Başbakanın veya bir bakanın veya bir siyasi parti grubunun ya da 20 milletvekilinin yazılı istemi ile kapalı oturum yapılabilir. Kapalı oturum kararı alındığında, kapalı oturumda bulunabilecek şahıslar dışında herkes toplantı salonunda çıkarılır, ve bu oturumda konuşulanlar devlet sırrı olarak saklanır.<sup>80</sup> Kapalı oturumlar çok sık yapılmamaktadır.

Mecliste dinleyiciler için ayrılan alan 980 kişiliktir. Genel Kurulu dinlemek isteyenlerin, Misafir Giriş Kartı edinmeleri ve güvenlik kontrolünden geçmeleri gerekmektedir.<sup>81</sup> İç Tüzüğe göre, birleşim süresince dinleyiciler

77 TBMM Strateji Planı, 2010-2014

78 TBMM İç Tüzüğü, Madde 26

79 Güncel Yasama İstatistikleri, 23.02.2011 (TBMM Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü'nden edinilmiştir)

80 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Madde 97; TBMM İç Tüzüğü,

Madde 70

81 Sivil Toplum için Yasam Sürecine Katılım El Kitabı, YASADER

kendilerine ayrılan yerde sükunet içinde oturmak zorundadırlar. Dinleyicilerin görüşmelerde kendi düşüncelerini ortaya koymaları yasaktır. Yasağa uymayanlar, salon dışına çıkarılırlar.<sup>82</sup> Genel Kurul birleşimleri ve komisyon toplantılarını dinleyecek medya mensuplarına özel bir akreditasyon kartı verilir. En az beş yıllık bir süredir sarı basın kartı sahip olan basın mensupları Meclise akredite olabilir.<sup>83</sup>

Tüm açık birleşimler, TBMM TV'den canlı olarak yayınlanır.<sup>84</sup> TBMM TV dışında hiçbir medya kanalına Meclisten yayın yapma izni verilmez. TBMM TV bant kayıtlarını para karşılığı diğer televizyon kanalları ile paylaşabilir.

### *Komisyon Toplantıları*

Komisyon toplantıları sadece Komisyon Başkanlığı tarafından davet edilenlere açıktır.<sup>85</sup> TBMM İç Tüzüğüne göre, Komisyon toplantıları TBMM üyelerine, Bakanlar Kurulu üyelerine ve hükümet temsilcilerine açıktır. Komisyonlarda TBMM üyeleri ve Bakanlar Kurulu üyeleri söz alabilirler ancak komisyon üyeleri dışında kimse değişiklik önerileri veremez ve oy kullanamaz.<sup>86</sup> İlgili bakan veya Komisyon üyelerinin üçte biri toplantının kapalı yapılmasını isteyebilir. Kapalı toplantılara yalnızca Bakan ve komisyon üyeleri katılabilir. Bu toplantılarda konuşulanlar sır olarak saklanır.<sup>87</sup> Komisyon toplantılarını dinleyecek medya mensuplarına özel bir akreditasyon kartı verilir. En az beş yıllık bir süredir sarı basın kartı sahip olan basın mensupları Meclise akredite olabilir.<sup>88</sup>

Uygulamada, Komisyon Başkanlığı zaman zaman toplantılara konu ile ilgili uzmanları, sivil toplum temsilcilerini ve çıkar gruplarını davet etmektedir. Davet edilecek kişileri Komisyon başkanı belirlemektedir.

82 TBMM İç Tüzüğü, Madde 169

83 TBMM Basın ve Yayın Mensuplarının Çalışmaları Hakkında Yönetmelik, Madde 5

84 TBMM Televizyonu Yönetmeliği, Madde 6

85 TBMM İç Tüzüğü, Madde 162

86 TBMM İç Tüzüğü, Madde 31

87 TBMM İç Tüzüğü, Madde 32

88 TBMM Basın ve Yayın Mensuplarının Çalışmaları Hakkında Yönetmelik, Madde 5

Araştırmacı, Komisyonların gayri resmi sivil Toplum kuruluşu listeleri olduğu konusunda bilgilendirilmiştir.<sup>89</sup>

Genel olarak medya kuruluşlarına komisyon toplantısına davet mektubu gönderilmektedir. Uygulamada farklı pratikler görülse de, genel olarak görsel basının sadece toplantı başında görüntü almasına, yazılı basının ise toplantı boyunca dinleyici olarak kalmasına izin verilir.<sup>90</sup>

Şunu notetmek gerekirken, komisyonların fiziksel mekan sorunları vardır. Mecliste komisyon toplantılarına ayrılan odaların bazıları, ancak komisyon üyelerinin sığabileceği kadardır. Bu, daha katılımcı komisyon toplantılarının önünde bir engel olarak durmaktadır.

### *Yasama Faaliyetleri Hakkında Bilgiye Erişim*

Meclisteki Genel Kurul oturumları, milletvekillerinin itiraz süresi dolduktan sonra harfi harfine tutanak dergisinde yayınlanır.<sup>91</sup> TBMM Tutanaklarına TBMM'nin internet sitesinden ulaşılabilir. Kapalı oturumların tutanakları ancak 10 yıl geçtikten sonra yayınlanabilir.<sup>92</sup> Kanun tasarıları, internette yayınlanmaktadır. TBMM, kanuna göre her yıl Faaliyet raporu yayınlamaktadır.<sup>93</sup>

Ancak milletvekilleri ile ilgili yayınlanmayan bilgiler de mevcuttur. Örneğin Parlamentoların şeffaflığı ve açıklığı üzerine en önemli kriterlerden biri milletvekillerinin verdikleri oyların rengi tutanaklara eklenmekle birlikte, ne Tutanak Dergisi'nde ne de internette yayınlanmamaktadır.<sup>94</sup>

Komisyon toplantıları hakkında bilgiler kamuya açık değildir. Komisyonlar karara bağladıkları

89 Röportaj: Şeref İba, Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü Başkan Yardımcısı, TBMM

90 Sivil Toplum için Yasam Sürecine Katılım El Kitabı, YASADER

91 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Madde 97

92 TBMM İç Tüzüğü, Madde 71

93 5018 no'lu Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu

94 TUMİKOM, "Türkiye Parlamentosunda Açıklık ve Şeffaflık, Yasama Süreçlerine Sivil Katılım Raporu", 2009

işler için bir rapor düzenlerler ve Genel Kurul'da görüşüldüğü günün tutanağına eklenerek internet sitesinde yayınlanır. Ancak Komisyon tutanakları yayınlanmaz. TBMM Başkanlığı yılda iki defa komisyonlar bülteni yayımlar. Bu bültende, komisyonlara gelen işlerin hangi safhalarda olduğu belirtilir ve bu bülten Genel Kurul tutanağına eklenir.<sup>95</sup> Sadece Plan ve Bütçe Komisyonu ve Anayasa Komisyonu'nda harfi harfine tutanak tutulur. Plan ve Bütçe Komisyonu'nun tutanakları herkese açıktır, ancak Anayasa Komisyonu'nun tutanakları sadece özel izinle veya bilgi edinme başvurusu yoluyla okunabilir.

**Genel Kurul oturumlarının tutanakları yayınlanmaktadır, ancak yapılan oylamalarda milletvekillerinin kullandıkları oyların rengi kamu ile paylaşılmamaktadır. Komisyon toplantılarının tutanakları ise kamuya açık değildir ve bu toplantılarla ilgili çok kısıtlı bir bilgi kamu ile paylaşılmaktadır.**

## Parlamento İşleyişinde Dürüstlük

### Siyasi Etik

Milletvekilleri için hazırlanmış kapsamlı bir Davranış Kuralları dokümanı yoktur. 2007 yılında TBMM bünyesinde bir Etik Komisyonu kurulması çalışmalarını yürütmek için bir alt komisyon kurulmuştur. Ancak milletvekilleri komisyonun çalışmaları üzerine bir uzlaşa sağlayamamıştır. O zamandan beri, siyasi etik kuralları getirme fikri askıya alınmıştır.

Milletvekilleri aleyhine medyaya yansımış bir çok yolsuzluk olayı vardır. Toplumdaki genel kanı siyasetçilerin etik davranış prensiplerine uygun davranmadığıdır. TEPAV'ın yürüttüğü "Hane Halkı Gözünden Yolsuzluk" raporuna göre politikacılar toplumda en az güvenilen kurum olarak dikkat çekmektedir.<sup>96</sup>

**Siyasi Etik yasa tasarısı 2007 yılından beri Mecliste bekletilmektedir.**

<sup>95</sup> TBMM İç Tüzüğü, Madde 47

<sup>96</sup> TEPAV, "Hane Halkı Gözünden Kamu Hizmetleri ve Yolsuzluk", 2009

### Hediye Alma Yasağı

Milletvekilleri için hediye alma yasağını düzenleyen bir yasa vardır. Buna göre, milletlerarası protokol, mücemele veya nezaket kaideleri uyarınca veya diğer herhangi bir sebeple Türk uyruğunda olmayan herhangi bir özel veya tüzelkişi veya kuruluştan; aldıkları tarihteki değeri on aylık net asgari ücret toplamını aşan hediye veya hibe niteliğindeki eşyayı aldıkları tarihten itibaren bir ay içinde kendi kurumlarına teslim etmek zorundadırlar.<sup>97</sup> Fakat bunlar dışında, milletvekillerinin herhangi bir şekilde hediye almasını yasaklayan bir yasal düzenleme yoktur.

Milletvekillerine hediye yasağını ihlal ettikleri gerekçesiyle yaptırım uygulanıp uygulanmadığını görmek için Teftiş Kurulu raporlarını görmek gerekmektedir ancak bu raporlar kamuya açık değildir. 2009 yılında sivil bir inisiyatif Başbakan'a, Amerikan Başkanı Obama'nın Türkiye ziyaretinde ne hediye ettiğini öğrenmeye çalışmışlardır. Çabalar, hediyelerin uluslararası protokollere uygun olduğu ve Başbakanın kişisel meselesi olduğu gerekçesi ile reddedilmiştir.<sup>98</sup>

### Lobicilik

Milletvekillerinin lobicilik faaliyeti yürütenlerle olan ilişkilerini kaydetme ve açıklamasına yönelik her hangi bir yasal düzenleme yoktur. Türkiye'de lobicilik ile ilgili kurallar olmasa da karar alıcıları etkilemek için lobicilik yaygın bir uygulamadır. Bu konuda düzenleyici yasaların eksikliği sebebiyle, bu faaliyetler tamamen kayıt dışı yapılmaktadır.<sup>99</sup>

**Türkiye'de lobicilik yaygın bir aktivite olmasına rağmen, bu faaliyetlerin kayıt altında yapılmasını sağlayan bir yasal düzenleme yoktur.**

<sup>97</sup> 3628 no'lu Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu, Madde 3

<sup>98</sup> <http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalDetayV3&ArticleID=954877&Date=17.09.2009&CategoryID=77>

<sup>99</sup> Röportaj: Şeref İba, TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü

## Çıkar Çatışması

Milletvekillerinin çıkar çatışmasını düzenleyen yasalar oldukça zayıftır. Milletvekillerinin haksız kazanç oluşumunu engellemek amacıyla **görevden ayrıldıktan sonra yapabilecekleri işler** ile ilgili herhangi bir yasal kısıtlama yoktur. Özellikle özel sektörden kamu sektörüne geçen veya kamu hizmeti ve milletvekilliğinden sonra özel sektöre geçen kişilerde çıkar çatışması oluşmaktadır. Taraf değiştirmek olarak da adlandırılan bu tür durumlarda ortaya çıkacak çıkar çatışmasını en az indirmek için kimi ülkeler “soğuma süresi” (cooling period) denen bir yöntem izlenmektedir. Soğuma süresi, kişinin görevi sona erdikten sonra belirli bir süre önceki işiyle alakalı işlerde çalışmasını engeller.

2005 yılında bir milletvekilinin şirketinin bir enerji ihalesine fesat karıştırdığı ortaya çıkmış ve milletvekilli görevinden istifa etmiştir. Bu kişi yargılanmış, suçlu bulunmuş ve 7,5 ay hapis cezasına çarptırılmıştır. Bunu takiben söz konusu kişinin şirketi kamu idarelerinden ihaleler almaya devam etmiş, ve bu kişi 2007 yılında tekrar milletvekili seçilerek dokunulmazlık kazanmıştır. 2010 yılında, bu milletvekilinin yeğenin büyük bir devlet hastanesi inşaatı ihalesi aldığı ortaya çıkmıştır.

Anayasa ve yasalar, **TBMM üyeliği ile bağdaşmayan işleri** düzenlemektedir. Buna göre, milletvekilleri, devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinde ve bunlara bağlı kuruluşlarda; devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak katıldığı teşebbüs ve ortaklıklarda; özel gelir kaynakları ve özel imkanları kanunla sağlanmış kamu yararına çalışan derneklerin ve Devletten yardım sağlayan ve vergi muafiyeti olan vakıfların, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sendikalar ve bunların üst kuruluşlarının ve katıldıkları teşebbüs veya ortaklıkların yönetim ve denetim kurullarında görev alamazlar, vekili olamazlar, herhangi bir taahhüt işini doğrudan veya dolaylı olarak kabul edemezler, temsilcilik ve hakemlik

yapamazlar.<sup>100</sup> Bu kanuna göre ayrıca milletvekilleri, serbest mesleklerini icrada, ferdi işletmelerini idarede milletvekilliği unvanlarını kullanamazlar.<sup>101</sup>

**Milletvekillerinin çıkar çatışmasını düzenleyen hükümler oldukça zayıftır. Milletvekillerinin, sahip oldukları gücü şahsi menfaat için kullanmalarını, ve çevrelerinde haksız zenginleşmelere yol açmalarını engelleyecek yasal düzenlemeler yoktur.**

Milletvekillerinin çocuklarının veya yakın çevrelerinin milletvekilliği pozisyonundan faydalandıkları durumlara rastlanmaktadır. Bu durumlar yaygın olarak bilinmektedir, ancak bu tür davranışların önüne geçecek yasal düzenlemeler yoktur. Örneğin 2008’de Başbakan Erdoğan’ın damadına ait Çalık Grubu, ülkenin en büyük ikinci medya pazarının ihalesinde tek istekli olmuştur.<sup>102</sup> Doğruluğu kesinleşmeyen kaynaklar, ihaleye katılacak diğer ilgililerin üst düzey hükümet temsilcileri tarafından uyarıldığını söylemiştir. Ancak söz konusu olay bir açıklığa kavuşmamıştır. 2010 yılında bir milletvekilinin yeğeni, ülkedeki en büyük Adalet Saraylarından birinin ihalesini almıştır.<sup>103</sup>

Yasalara göre milletvekilleri dahil tüm seçilmiş kamu görevlileri **mal beyanında bulunmak** zorundadır.<sup>104</sup> Buna göre, milletvekilleri, seçildikten hemen sonra, milletvekilliğinden ayrılmalarını takibi bir ay içerisinde ve mal varlıklarında önemli bir değişim olduğunda TBMM Başkanlığı’na kendileri, eşleri ve velayetleri altındaki çocuklarına ait mal bildiriminde bulunurlar. Ayrıca, mal beyanlarının her beş yılda bir yenilenmesi zorunluluğu vardır. TBMM Başkanlığı’nın bu beyanların bir önceki beyanla karşılaştırılması gerekir. Mal bildirimleri bir milletvekili hakkında soruşturma açılmadığı sürece gizli tutulur.

100 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Madde 82; 3069 no’lu Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği İle Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun, Madde 2

101 3069 no’lu Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği İle Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun, Madde 3

102 <http://www.medyafaresi.com/haber/9221/medya-sabah-atvde-ihale-gunu-tek-teklif-caliktan.html>

103 <http://gizlibelge.wordpress.com/2010/08/15/adalet-sarayinda-akpli-vekilin-adaletsizligi/>

104 3628 no’lu Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu, Madde 71

Mal bildirimleri gizlidir ve kamunun bilgisine açık değildir. Yasaya göre mal bildiriminde bulunmamanın cezası vardır. Bazı milletvekilleri gönüllü olarak mal bildirimlerini kamuya açıklamaktadır ancak genel olarak mal bildirim zorunluluğunun nasıl uygulandığına yönelik bir bilgiye ulaşılamamıştır. Mal bildirimleri bağımsız bir kuruluş tarafından incelemesi yapılmaz. Ancak milletvekili hakkında bir soruşturma açılırsa, mal beyanları incelenir.

**Milletvekillerinin mal beyanları kamuya açık değildir. Mal beyanları, milletvekili hakkında bir soruşturma açılmadığı sürece gizli tutulur. Mal beyanlarının düzenli kontrol edilmesi, haksız zenginleşmeleri zamanında tespit etmek açısından büyük öneme sahiptir.**

## Parlamentonun İşleyişinde Hesap Verebilirlik

### *Katılımcı Karar Alma Mekanizmaları*

Yasamanın kamuya veya ilgili sivil toplum kuruluşlarına danışmasını gerektiren hiçbir yasal düzenleme yoktur. Mevcut taslak TBMM İç Tüzüğü, daha katılımcı bir yasama süreci için hükümler içermektedir.<sup>105</sup> Taslak İç Tüzüğe göre, Komisyonlar ilgili sivil toplum kurumu temsilcilerini bilgi vermeleri için komisyon toplantılarına davet edebilir. Taslakta bir Parlamento Akademisi kurulması ve bu Akademinin diğer görevleri yanında sivil toplum katılımını da sağlamak için çalışılacağı belirtilmektedir. Şunu not etmek gerekir ki, mevcut taslak İç Tüzük de yasama süreçlerine sivil toplum katılımını garanti etmemektedir.

Yasal bir zorunluluk olmasa da, sivil toplum kuruluşları ve çıkar grupları zaman zaman Komisyon toplantılarına –özellikle Plan ve Bütçe Komisyonu, davet edilmekte, veya taslak yasalar üzerine görüş bildirmeye çağırılmaktadır. Görüş sorulan sivil toplum kuruluşları için bir akreditasyon olmadığından, seçilen sivil toplum kuruluşlarının neye göre seçildiği konusunda bir bilgi yoktur.

**Yasamanın kamuya veya ilgili sivil toplum kuruluşlarına danışmasını gerektiren hiçbir yasal düzenleme yoktur.**

### *Milletvekili Dokunulmazlıkları*

Yasama dokunulmazlığı Anayasa ve TBMM İç Tüzüğü'nde tanımlanmıştır.<sup>106</sup> Buna göre, milletvekilleri Meclis çalışmalarındaki oy ve sözlerinden ve yasama görevi ile ilgili herhangi bir aktiviteden sorumlu tutulamazlar.

Yasama görevi ile ilgili davranışlar dışında da milletvekillerinin yasama dokunulmazlığı vardır. Seçimden önce veya sonra bir suç işlediği öne sürülen milletvekili, Meclisin kararı olmadıkça tutulamaz, sorguya çekilemez, tutuklanamaz ve yargılanamaz. Ağır cezayı gerektiren suç üstü haller ile seçimden önce soruşturmasına başlanılmış olmak kaydıyla Anayasanın 14. Maddesinde belirtilen temel hak ve hürriyetlerin kötüye kullanımı ve devletin bütünlüğünü bozmayı, laik ve demokratik Cumhuriyeti ortadan kaldırmayı amaçlayan faaliyetler istisnadır. Ancak, bu durumlarda yetkili makam hemen ve doğrudan doğruya TBMM'ye bildirmek zorundadır. TBMM üyeleri hakkında seçiminden önce veya sonra verilmiş ceza hükümlerinin yerine getirilmesi, üyelik sıfatının sona ermesine bırakılır.

Her yıl birçok milletvekillerinin dokunulmazlığının kaldırılması için yüzlerce başvuru yapılmaktadır. 23. Dönem birinci ve ikinci yasama yıllarında 89 milletvekili hakkında 242 başvuru yapılmıştır.<sup>107</sup> Üçüncü yasama yılında (1 Ekim 2008- 11 Ağustos 2009) 61 milletvekili hakkında 217 başvuru yapılmıştır.<sup>108</sup> Bu başvuruların bazılarında yolsuzluk veya usulsüzlük sebep olarak gösterilmiştir. Fakat hiçbir milletvekilinin dokunulmazlığı kaldırılmamış, Meclisten soruşturma izni çıkmamıştır.

105 Erişim adresi: [http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/taslak\\_2009/4\\_ictuzuk\\_taslak\\_metni.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/taslak_2009/4_ictuzuk_taslak_metni.pdf)

106 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Madde 83

107 TUMIKOM, "23. Dönem, 1. Ve 2. Yasama Yılları İzleme Raporu", 2009

108 TUMIKOM, "23. Dönem, 3. Yasama Yılı İzleme Raporu", 2011



**Milletvekili dokunulmazlıkları, kürsü dokunulmazlığının ötesinde, yolsuzluk suçlarını da kapsayacak şekilde çok geniş olara tanımlanmıştır. Medyaya yansıyan ve toplumda tepkiye yol açan yolsuzluk olayları, dokunulmazlıklar nedeniyle soruşturulamamaktadır.**

### *Yargı denetimi*

Anayasa Mahkemesi, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve TBMM İç Tüzüğü'nün anayasaya uygunluğunu esas ve şekil bakımından denetleyen en üst mercidir. Anayasa değişikliklerini ise sadece şekil bakımından inceler ve denetler.<sup>109</sup> Anayasaya göre, Anayasa Mahkemesi'ne doğrudan iptal davası açabilme hakkı, Cumhurbaşkanına, iktidar ve ana muhalefet partisi Meclis gruplarına ve TBMM üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere aittir.<sup>110</sup> Anayasa Mahkemesi'ne doğrudan doğruya iptal davası açma hakkı, iptali istenen kanun, kanun hükmünde kararname veya içtüzüğü'nün Resmi Gazetede yayımlanmasından başlayarak altmış gün sonra düşer.<sup>111</sup>

Anayasa Mahkemesi kararları kesindir ve kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Anayasa Mahkemesi kararları Resmi Gazete'de hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlar.<sup>112</sup>

Anayasa Mahkemesi, yasamanın yargı denetimini ancak bir kanun hakkında Anayasada belirtilen kişilerce başvurulması halinde yapabilir. Kanunların yargı denetimini kendiliğinden yapamaz. Mahkeme, Türkiye Cumhuriyeti'nin temel değerlerinin koruyucusu misyonuyla çalışmaktadır. Son yıllarda, Anayasa Mahkemesi başörtüsünün üniversitelerde yasaklanması ve siyasi partilerin kapatılması gibi konularda çok tartışmalı kararlar vermiştir. Toplumun bir kesimi, Mahkemenin yetkisini aştığını düşünürken, bir diğer kesim Mahkemeyi yasaların ve düzenin

<sup>109</sup> Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Madde 148; 2949 sayılı Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun, Madde 21

<sup>110</sup> Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Madde 150

<sup>111</sup> Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Madde 151

<sup>112</sup> Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Madde 153

koruyucusu olarak görmektedir.

### *Vatandaşların Şikayetleri*

Vatandaşların dilekçe hakkı yasa ile tanınmıştır.<sup>113</sup> TBMM bünyesindeki Daimi Dilekçe Komisyonu vatandaşların dilekçelerin incelenmesi ve karara bağlanmasından sorumlu organdır. Yasaya göre Dilekçe Komisyonu, belli bir konuyu ihtiva etmeyen, yeni bir kanunu veya kanun değişikliğini gerektiren, yargı mercilerinin görevine giren, isimsiz dilekçeleri görüşmez. Komisyon gelen dilekçeleri 60 gün içinde karara bağlamak zorundadır.

TBMM Daimi Dilekçe Komisyonu yüksek sayıda başvuru almaktadır. En son yasama yılında, Komisyon 8154 başvuru almış, bunların 7488'ini karara bağlamıştır. Komisyon kararları Komisyonun internet sitesinde yayınlanmaktadır.

## **4.2.4 Parlamentonun Etkinliği/ Etkililiği**

*Yolsuzlukla mücadelede etkin bir Parlamentonun bütçe süreci ve kamu hesaplarının oluşumu ile bunların gözetiminde söz sahibi olması gerekir. Vatandaşların Meclise, Meclisin ise hükümete emanet ettiği kamu kaynaklarının nasıl harcanacağı'nın belirlenmesi ve daha sonra bunların yasaya uygunluğunun kontrolünde, parlamento hükümeti frenleyici ve dengeleyici bir güç olmalıdır.*

### **Bütçe Yapım Süreçleri**

Parlamentonun bütçe hazırlanması esnasındaki rolü Anayasada<sup>114</sup> ve yasada<sup>115</sup> belirlenmiştir. Bunlara göre, mali yıl başlamadan en az 75 gün önce Maliye Bakanlığı bütçe taslağını Parlamento

<sup>113</sup> Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Madde 74; 3071 no'lu Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunu; TBMM İç Tüzüğü, Madde 116

<sup>114</sup> Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Madde 162

<sup>115</sup> 5018 no'lu Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

gönderir. Taslak, TBMM Plan ve Bütçe İzleme Komisyonu'na gelir. Bu Komisyonun en az 25 tanesi iktidar partisinden, geri kalanı ise Meclisteki sandalyelerine oranla diğer parti mensupları ve bağımsız adaylardan oluşan 40 üyesi vardır.

Komisyon taslak bütçe üzerine müzakerelerini 55 günde sonlandırır ve görüşülmek üzere Parlamento'ya gönderir. Parlamento taslak üzerine harcamalarının artmasına veya gelirlerin azalmasına yönelik bir değişiklik önerisi getiremez. TBMM üyeleri, Genel Kurulda kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklar, bölümler ve değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır. Parlamento mali yılın başlangıcına kadar bütçeyi son haline getirir.

Parlamento tarafından oylanmış ve kanunlaşmış bütçe kesindir ve harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Bakanlar Kuruluna, karar ve ya kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilmemiştir.

Yukarıda belirtildiği gibi, bütçe yapım aşamasında Parلمانonun etkisi, en az yüzde altmış hükümetten gelen üyelerin oluşturduğu Plan ve Bütçe Komisyonu ile sınırlıdır. Fakat Komisyonda birçok değişiklik önerisi getirilse dahi, genel olarak bunların taslak bütçe üzerinde çok sınırlı etkileri olmaktadır.<sup>116</sup> Plan ve Bütçe Komisyonu dışındaki Komisyonlar sürece dahil edilmez. Ayrıca Komisyona gönderilmeden önce Parلمانonun taslak bütçeyi tartışmasını mümkün kılan bir prosedür de yoktur. Sonuç olarak, bütçe yapım aşamasında Parلمانonun sınırlı bir gücü vardır.

## Parلمانonun Kamu Hesaplarını Denetim ve İnceleme Gücü

TBMM, kamu idarelerinin hesaplarını Sayıştay kanalıyla inceler. Sayıştay, merkezi bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin bütün gelir ve

giderleri ile mallarını TBMM adına denetler.<sup>117</sup>

Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.<sup>118</sup> Sayıştay hazırladığı raporları TBMM'ye sunar. Plan ve Bütçe Komisyonu, TBMM içerisinde raporların incelendiği merciidir. Bir sonraki aşama Genel Kurul'dur. Sayıştay'ın raporları üzerine, Meclis araştırma komisyonları kurulup belli konularda denetim istenebilir.

Meclisin, yürütmeye emanet ettiği kamu kaynaklarını belirlenen kanun ve amaçlara uygun kullanıp kullanmadığını denetlemesi Sayıştay aracılığı ile gerçekleşir. Ancak bugüne kadar hiçbir Meclisin Sayıştay'dan herhangi bir talebi olmamış, Sayıştay tarafında sunulan raporlar neredeyse hiç görüşülmeden karara bağlanmıştır.<sup>119</sup> Buna ek olarak, Sayıştay Kanunu'nda yapılan son değişiklik ile Sayıştay'ın yerindelik denetimi yapması, yani kaynakların etkin, verimli ve tutumlu harcanıp harcanmadığını denetleme yetkisi de elinden alınmıştır.

## 4.2.5 Siyasetin Finansmanı<sup>120</sup>

*Siyasi partiler için maddi kaynak oldukça önemlidir, çünkü para olmadan birçok demokratik siyasi aktiviteyi gerçekleştiremezler. Ancak siyasi partilerin maddi kaynaklarını nereden temin ettikleri ve bu kaynaklarını nereye harcadıkları önemli bir konudur. Siyasetin finansmanında yolsuzluk bir çok şekil alabilir; seçmenlere veya seçim görevlilerine para vererek oysatın almak, illegal*

117 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Madde 160;

118 5018 no'lu Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Madde 68

119 Şerif Sayın, "Biçim İşlevi Takip Eder", Radikal, 30.03.2010

120 *Siyasetin finansmanı konusu, "Yolsuzlukla Mücadele Göstergeleri ve Ölçümü" projesinin kapsamı içinde yer almamaktadır. Dolayısıyla, araştırmacı bu konuda herhangi bir mülakat yapmamıştır. Ancak konunun önemi nedeniyle, yasama başlığı altında kısaca değinilmesi uygun bulunmuştur. Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO) Mart 2010'da yayınladığı 3. değerlendirmesini Siyasetin Finansmanı konusunda yapmıştır. Bu bölüm, GRECO bulgularına dayanmaktadır.*

*suç örgütlerinden maddi kaynak sağlamak, belli makamlara atama yapma karşılığı rüşvet almak, kamu kaynaklarını kötüye kullanmak, kişisel zenginleşme sağlamak bunlardan birkaçıdır. Siyasette yolsuzluk, eşit ve adil temsiliyet ilkesine zarar verdiği gibi, toplumda siyaset kurumuna güveni de zedeler. Bu nedenle yasaların, siyasetin finansmanının şeffaf ve denetlenir olmasını güvence altına alması gerekir.*

### *Hazine Yardımı*

Türkiye’de siyasi partilerin maddi kaynaklarının büyük çoğunluğunu hazine yardımları oluşturmaktadır. Hazine yardımları şeffaf ve objektif kriterler esas alınarak hesaplanır. Ancak bu kriterlerin ne kadar adil olduğu tartışmalıdır. Bir önceki milletvekili genel seçimlerinde toplam geçerli oyların % 7’sinden fazlasını alan siyasi partilere devlet yardımı yapılır. Yapılacak devlet yardımı bir önceki genel seçimlerde aldıkları oya oranla hesaplanır. Hesaplamalar, en az devlet yardımı alan siyasi partinin almış olduğu yardım ve genel seçimlerde aldığı toplam geçerli oy esas alınarak, kazandıkları oyla orantılı olarak yapılır. Ancak bu yardım üç yüz elli bin liradan az olamaz.

Yardımdan faydalanabilecek siyasi partilere, milletvekili genel seçiminin yapılacağı yıl üç katı, mahalli idareler genel seçim yılı için iki katı olarak ödenir. Her iki seçim aynı yıl içerisinde yapıldığında bu ödemenin miktarı üç katı geçemez. Bu fıkra gereğince yapılacak katlı ödemeler, Yüksek Seçim Kurulu’nun seçim takvimine dair kararın ilanını izleyen 10 gün içinde yapılır.

Yüzde 7 barajı yüzünden sadece üç parti (AKP, CHP ve MHP) kamusal finansmandan faydalanmaktadır. Bu partilerin beyan ettikleri gelirin yaklaşık yüzde 90’ı hazine yardımından sağlanmaktadır. Örneğin 2011 yılında Genel Bütçe Gelirleri esas alınarak, üç partiye 1-10 Ocak tarihleri arasında 109 milyon 100 bin 370 lira Hazine yardımında bulunuldu. Söz konusu dönemde AK Parti’ye 62 milyon 181 bin 572 lira, CHP’ye 27 milyon 869 bin 461 lira, MHP’ye de 19 milyon 49 bin 337 lira yardım yapılmıştır. Aynı partilere 12 Haziran genel seçimleri

nedeniyle 218 milyon 200 bin 741 lira daha seçim yardımı yapılmıştır. AK Parti, seçim nedeniyle 124 milyon 363 bin 143 lira, CHP 55 milyon 738 bin 922 lira, MHP ise 38 milyon 98 bin 675 lira almıştır. Diğer yandan daha küçük partiler, faaliyetleri ve seçim kampanyaları için gerekli kaynakları sağlamada önemli zorluklarla karşılaşmaktadır.

**Yüzde 7 barajı yüzünden sadece üç parti (AKP, CHP ve MHP) kamusal finansmandan faydalanmaktadır. Bu partilerin beyan ettikleri gelirin yaklaşık yüzde 90’ı hazine yardımından sağlanmaktadır.**

### *Partilerin Mali Denetimi*

Siyasi partilerin mali denetimi Anayasa Mahkemesi’nce yapılır.<sup>121</sup> Anayasa Mahkemesi, siyasi partilerin mal edinimleri ile gelir ve giderlerinin kanuna uygunluğunu denetler.

Siyasi partilerin genel başkanları, karara bağlanarak birleştirilmiş bulunan kesin hesap ile parti merkez ve bağlı ilçeleri de kapsayan iller teşkilatının kesin hesaplarının onaylı birer örneğini her yıl Haziran ayı sonuna kadar Anayasa Mahkemesine ve bilgi için Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığına vermek zorundadır. Bu belgelere, ilgili siyasi partinin aynı hesap döneminde edindiği taşınmaz ve değeri yüz bin lirayı aşan taşınır malların, menkul kıymetlerin ve her türlü hakların değerleri ile edinim tarihlerini ve şekillerini de belirten listeleri eklenir.<sup>122</sup>

Türkiye’de siyasi partiler mali raporlarını kamuya açmakla yükümlü değildir. Anayasa Mahkemesi’nin hazırladığı mali denetim raporu, Resmi Gazete’de yayınlanmak ile birlikte, kamunun siyasi parti hesaplarını incelemesini elverecek düzeyde bilgi içermemektedir. Bu anlamda GRECO’nun Siyasetin Finansmanı raporu parti hesapları ile ilgili önemli bilgiler içermektedir.

121 Anayasa Mahkemesi Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, Madde 18  
122 2820 no’lu Siyasi Partiler Kanunu, Madde 74

**Siyasi partilerin yıllık hesaplarının denetimini Anayasa Mahkemesi yapmaktadır. Ancak partilerin Mahkeme'ye sundukları yıl sonu kesin hesapların içerikleri ile ilgili bir standart yoktur. Bu şekilde siyasi partilerin aldıkları bazı bağışlar veya yaptıkları harcamalar kayda geçmemekte, ve bunların denetimi yapılamamaktadır.**

GRECO raporuna göre, mali kaynaklar resmi olarak parti adına sağlanmadığı için, büyük ölçüde parti hesaplarına kaydedilmeden parti üyeleri tarafından bireysel olarak elde edilip harcanmaktadır. Dolayısıyla, Türkiye'de parti hesapları, partilerin ve parti üyelerinin siyasi faaliyetlerinin finansmanını kapsamlı şekilde yansıtmadığı görülmektedir.

Parti hesapları sistemli ve özenli olmaktan çok uzaktır. GRECO raporu esnasında yapılan görüşmelerde, bağışların – özellikle aynı bağışların- sıklıkla iyi kayıt altına alınmadığı ve hesapların ilgili siyasi partinin finansman kaynakları konusunda fazla ayrıntılı ve kapsamlı bilgi içermediği anlaşılmıştır. Ayrıntıların az olması, kamunun erişebileceği bilginin esas anlamını yitirmesine neden olmakta ve dolayısıyla parti finansmanının etkin olarak izlenmesini aksatmaktadır. Hesapların şekillerinin partiden partiye büyük değişiklik gösterdiği ve dolayısıyla bu durumun muhtemel bir karışıklık kaynağı olduğu belirtilmiştir.

**Siyasi partilerin yıllık mali raporları kamuya açık değildir. Parti hesaplarını gönüllü bir şekilde açıklayan bazı partilerin açıklamalarının da çok genel bir nitelik taşıdığı, ayrıntı içermediği görülmektedir.**

### *Seçim Kampanyalarının Finansmanı*

Türkiye'de siyasi partilerin seçim kampanyaları finansmanını düzenleyen bir yasa bulunmamaktadır. Siyasi partiler, seçim kampanyaları ile ilgili harcamalarını yılda bir kez Anayasa Mahkemesi'ne gönderdikleri kesin hesapları içerisinde sunarlar. Ancak

bu hesaplar, seçim zamanları alınan bireysel bağışları ve milletvekili adaylarının yaptıkları harcamaları göstermemektedir. Özellikle bu dönemlerde, aynı nitelikte veya kayda geçmeyen yüksek düzeyde bağışların yapıldığı ifade edilmektedir. Bu durum, siyasetin çıkar grupları ile ilişkilerinin gözlerden uzak kalmasına yol açmaktadır. Bağımsız adayların ve ya parti üyelerinin giderleri ile ilgili herhangi bir düzenleme yoktur.

**Türkiye'de seçim kampanyalarının finansmanını düzenleyen bir yasa bulunmamaktadır.**

## 4.3 Kamu Yönetimi

### 4.3.1 Kamu Kurumlarının Kapasitesi

#### *Kamu Görevlilerinin Maaşları*

Kamu görevlilerine ödenecek aylık maaş kanunla belirlenmiştir.<sup>123</sup> Kanunun 43. Maddesinde her sınıf ve derecedeki kamu görevlisi için bir rakam tablosu bulunmaktadır. Kamu görevlilerinin maaşları, her yıl bütçe kanununda belirlenen katsayı ile bu rakamların çarpımı sonucu belirlenir. 2011'de en düşük kamu görevlisi maaşı, aile ve çocuk yardımı ile birlikte yaklaşık 1500 Türk Lirasıdır. Lise mezunu, bekar bir kamu görevlisi işe girdiği ilk yıl yaklaşık olarak 1100 Lira almaktadır. 2009 yılı verilerine göre dört kişilik bir ailenin aylı yoksulluk sınırı 825 Lira'dır. Gelir dağılımı istatistiklerine göre, bir ailenin ortalama aylık geliri 1774,42 Lira'dır.<sup>124</sup> Bu bilgiler ışığında, Türkiye'de memur maaşlarının düşük olduğunu söylemek mümkündür.

### 4.3.2 Kamu Kurumlarının Bağımsızlığı

#### *Kamuda İşe Alım*

Kanuna göre, devlet kamu hizmeti görevine girişi eşitlik ve liyakat esaslarına dayanır.<sup>125</sup> Kamu görevine girebilmek için kanunda belirlenen genel kriterler vardır.<sup>126</sup> Bu kriterleri karşılayan vatandaşlar kamu hizmetine girmek için yazılı sınava girmeye hak kazanırlar.<sup>127</sup> Bu sınav Yüksek Öğrenim Kurulu tarafından bilgisayarlı bir sistemle hazırlanır. Sınavda başarılı olan adaylar, aldıkları puanla birlikte kamu kurumlarına başvuruda bulunurlar. Adaylar doğrudan atanabilir ya da ilgili kurum ek yazılı sınav veya sözlü mülakat yapabilir. Bu ek sınavların şeffaf bir şekilde yapılmasını düzenleyen kriterler mevcut değildir.

**Kamuda çalışanlar arasında yapılan bir araştırmaya göre, mülakat yapılan kamu görevlilerinden büyük çoğunluğu işe alımların liyakati esas almadığını belirtmiştir.**

Topumda genel kanı kamu hizmetlerinde adam kayırmacılığın çok yaygın olduğudur. Bu kanı, hane halkı arasında devlet kurumlarına güveni ölçen bir akademik çalışmada kendini göstermektedir.<sup>128</sup> Bu çalışmaya göre, mülakat yapılanların yüzde 54'ü kamuda adam kayırmacılığın çok yaygın olduğunu düşündüğünü belirtmiştir. Kamuda çalışanlar arasında yapılan bir başka araştırmaya göre, mülakat yapılan kamu görevlilerinden büyük çoğunluğu işe alımların liyakati esas almadığını belirtmiştir.<sup>129</sup> Merkezi KPSS sınavı, yazılı sınavlarda kayırmacılığı ortadan kaldıracak şekilde tasarlanmıştır, ancak sözlü mülakatlar hala siyasi müdahaleye açıktır. Ayrıca, 2010 yılında KPSS sınavlarında büyük bir kopya skandalı patlak vermiş, sınav iptal edilmiştir.

Kamu kurumlarına işe alımlarda siyasi müdahalenin en yaygın olduğu alan istisnai kadrolardır. İstisnai memuriyetler kanunla tanımlanmıştır.<sup>130</sup> Buna göre, TBMM, TOKİ, Başbakanlık Müsteşarlığı, Özelleştirme İdaresi, ABGS, Milli Savunma Bakanlığı ve Büyükelçilik gibi kurumlarda bazı kadrolara genel şartları taşıyan kişiler, sınavsız olarak atanabilmektedir.

Yapılan mülakatlar, istisnai işe alımlara sıklıkla başvurulduğunu ve bunun torpil ve adam kayırmacılığa temel oluşturduğunu göstermiştir. Mesleki yeterliliği olmayan kişilerin güvenlik, özel kalem gibi kadrolara sınavsız bir şekilde alımından kısa süre sonra diğer devlet memuru kadrolarına atandığı belirtilmiştir.<sup>131</sup> Devlet Bakanı Hayati Yazıcı'nın verdiği bilgiye göre son sekiz yılda çeşitli bakanlıklara, özel kalem ve basın müşavirliği gibi istisnai kadrolardan sınavsız olarak 250 kişinin atanmıştır.<sup>132</sup> Ancak bu rakamın çok daha yüksek olduğu düşünülmektedir. Torpil ve kayırmacılık vakaları medyaya da

**yansımıştır. Basında yer bulan bir haberde,**

<sup>128</sup> TEPAV, "Hane Halkı Gözünden Kamu Hizmetleri ve Yolsuzluk", 2009

<sup>129</sup> Ömer Faruk Gençkaya, "Çıkar Çatışması", Türkiye'de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi Akademik Araştırma Çalışması, 2009

<sup>130</sup> 657 no'lu Devlet Memurları Kanunu, Madde 59

<sup>131</sup> Röportaj: Atalay Ergüven, DENETDE Genel Başkanı

<sup>132</sup> [http://www.evrensel.net/v2/haber.php?haber\\_id=70979](http://www.evrensel.net/v2/haber.php?haber_id=70979)

<sup>123</sup> 657 no'lu Devlet Memurları Kanunu, Madde 155  
<sup>124</sup> Türkiye İstatistik Kurumu  
<sup>125</sup> 657 no'lu Devlet Memurları Kanunu, Madde  
<sup>126</sup> 657 no'lu Devlet Memurları Kanunu, Madde 48  
<sup>127</sup> 657 no'lu Devlet Memurları Kanunu, Madde 49

bazı milletvekillerinin akrabalarının TOKİ’de sınavsız bir şekilde istihdam edildiği iddia edilmiştir.<sup>133</sup>

**Kamu yönetiminde işe alımların objektif ve liyakati esas aldığı söylemek mümkün değildir. Son yıllarda istisnai işe alımlar ile sınavsız bir şekilde birçok kişi işe alınmış ve haksız bir şekilde devlet memurluğuna atanmıştır.**

### 4.3.3 Kamu Yönetimde Dürüstlük, Şeffaflık, Hesap Verebilirlik

#### *Bilgi Edinme Hakkı*

Bilgi edinme hakkı, en temel vatandaşlık haklarından biridir. Vatandaşlar, hükümetlere seçim dönemlerinde kullandıkları oy ile güç ve yetki, ödedikleri vergi ile de kaynak verirler. Bu güce sahip olan hükümetlerin vatandaşlara karşı tek sorumluluğu sadece hizmet etmek değil, aynı zamanda faaliyetleri konusunda vatandaşlarını bilgilendirmek ve karar alma süreçlerine aktif katılımları için cesaretlendirmektir.

Türkiye’nin 2003 yılında beri bir Bilgi Edinme Hakkı Kanunu vardır. Bu hak Eylül 2010 Anayasa referandumu ile anayasal bir hak olarak da güvence altına alınmıştır. Bu yasaya göre tüm kamu idareleri vatandaşlara bilgi sağlamakla yükümlüdür.<sup>134</sup> Bu sebeple tüm kamu kurumlarının bir bilgi edinme birimi olması, bilgi edinme birimlerinde yeterli sayıda personel görevlendirilmesi ve vatandaşların bilgi edinme başvurusu yapılabilmesini kolaylaştıracak fiziki mekan ve teknik donanımı sağlanması zorunludur.

Ek olarak 2006 yılında Başbakanlık bünyesinde Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) uygulamasına başlanmıştır. Böylece tüm başvurular Başbakanlık tarafından incelenmekte, yapılan başvurular ilgili kamu kurumlarına yönlendirilmekte, gecikme halinde birimlerin uyarılması sağlanmaktadır. Vatandaşlar başvurularının durumunu da BİMER’den takip edebilirler.<sup>135</sup>

Yasaya göre başvuruda bulunanlar, isimlerini, TC Kimlik numaralarını ve adreslerini doğru bir şekilde vermek zorundadırlar. Kurumlar bilgileri sağlarken yaptıkları inceleme, araştırma, kopyalama, postalama gibi maliyetler karşılığı orantılı ölçüde ücret isteyebilirler. Ücret tarifeleri, her yıl Maliye Bakanlığı tarafından belirlenir.

Kamu kurumları bilgi edinme başvurularına **15 iş günü içinde cevap vermekle yükümlüdür.** Bilgi edinme başvurularının reddedilmesi veya verilen yanıtın tatmin olunmaması halinde, başvuru 15 iş günü içinde **Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu**’na başvurabilirler. Kurul 30 gün içinde son kararını verir. Başvurucu, bundan sonra idari mahkemeye gidebilir.

Yasaya göre bilgiye erişim, istenilen bilginin devlet sırrı, ticari sır, özel hayatın gizliliği, istihbarata ilişkin bilgiler, adli makamlarda davası devam eden durumlar kapsamı ile sınırlandırılmıştır. Fakat özellikle **devlet sırrı** ve **ticari sır** kavramlarının tanımı ve sınırı ile ilgili bir yasal düzenleme olmaması, birçok bilgi edinme başvurusunun bu nedenle reddedilmesine neden olmaktadır.

Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu’nun hazırladığı yıllık rapora göre 2009’da 1.091,589 bilgi edinme başvurusu yapılmış, 86,8 % cevaplanmış ve 7,5 % yasadaki sınırlar dahilinde reddedilmiş. İstatistikler diğer ülkelere göre Türkiye’de vatandaşların daha fazla bilgi edinme başvurusu yaptığını gösteriyor olmasına rağmen, uygulamada sıkıntılar ile karşılaşmaktadır. Kamu idareleri bilgi paylaşımında çekinceli davranmaktadır. Kurumların çoğu yasadaki öngörülen süre içinde cevap verse de, verilen bilginin içeriği genelde çok zayıf olmaktadır. Bunun yanında başvurulara hiç cevap vermeyen kamu kurumları olduğu da gözlemlenmiştir. Bu durum kanuna göre suç sayılsa da, uygulamada genelde ceza verilmemektedir.<sup>136</sup>

Özellikle devlet sırrı ve ticari sır kavramları ile ilgili istisnalardan dolayı başvurular hiçbir detaylı **gerekçe gösterilmeden reddedilebilmektedir.**

<sup>133</sup> <http://www.memurlar.net/haber/178453/>; <http://www.atamalar.net/tride-torpil-skandali.html>; <http://www.olay53.com/haber/kartin-kardesi-sinavsiz-memur-olmus-25199.htm>

<sup>134</sup> 4982 no’lu Bilgi Edinme Hakkı Kanunu; Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik

<sup>135</sup> <http://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/Bimer/pBimerLaw.aspx>

<sup>136</sup> Bilgi Edinme İstatistikleri (2004-2007), Bilgi edinme hakkı.org, 2008; [http://www.yapi.com.tr/Haberler/gokcek-basbakanliga-bile-bilgi-vermi-yor\\_67638.html](http://www.yapi.com.tr/Haberler/gokcek-basbakanliga-bile-bilgi-vermi-yor_67638.html)

**Türkiye’de vatandaşların bilgiye erişim hakkı sınırlıdır. Bazı kamu kurumları, bilgi paylaşımında çekinceli davranmakta, cevap verse dahi “bilgi” vermemektedir. Ayrıca devlet sırrı, ticari sır gibi sınırları net tanımlanmamış istisnalar nedeni ile bir çok başvuru reddedilebilmektedir.**

### *Düzenli İç Denetim*

Kamu Kurumlarında usulsüzlük ve yolsuzlukların zamanında tespit edilmesi ve gerekli aksiyonların alınması için düzenli iç denetimlerin yapılması gerekmektedir. Türk kamu yönetiminde iki başlı bir denetim yapısı –müfettişler ve iç denetçiler- vardır. Müfettişler kişiler ve olayları, iç denetçiler ise sistemi denetler. Yasaya göre iç denetim sürekli ve sistematik olmalıdır.

Her kamu kurumu altında bir teftiş kurulu vardır. Bu kurulun çalışma esasları kuruma ait bir tüzükle belirlenir. Müfettişler üst amirlerinin görevlendirilmesi ile çalışırlar ve yine ilgili Bakana karşı sorumludurlar. Teftiş kurullarının koordinasyonu Başbakanlık Teftiş Kurulu tarafından yapılmaktadır.<sup>137</sup> Teftişin hangi zaman aralıkları ile yapılacağı bazı kurumların tüzüğünde yazmaktadır<sup>138</sup>, fakat genel olarak teftiş zamanı o kurumun başındaki en yüksek kamu görevlisi veya Bakan tarafından belirlenir. Uygulamayabaktığımızda, yasal düzenlemenin olmasına rağmen birçok kamu kurumunda düzenli denetim gerçekleşmemektedir.<sup>139</sup> Yapılan mülakatlarda, bunun sebebinin üst yöneticilerin, olası problemlerin ortaya çıkmasını engellemek için teftiş kurullarına çalışma izni vermediği ortaya çıkmıştır.<sup>140</sup>

Ayrıca 5018 no’lu Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi Kanunu ile iç denetim birimleri oluşturulmuştur. İç denetçiler, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomik, etkin ve verimli bir şekilde yönetilip yönetilmediğini **değerlendirmek ve danışmanlık yapmakla**

görevlidir.<sup>141</sup> Ancak, iç denetim sisteminin uygulamasında da büyük eksiklikler olduğunu görmekteyiz. Müfettişler gibi, iç denetçilerin de denetim yapmak için üst yöneticiden izin alması gerekmektedir. 5018 no’lu kanun, oldukça iyi bir şekilde yazılmış olsa da, henüz Türkiye’de tam uygulaması görülmemektedir.<sup>142</sup>

3628 No’lu yasaya göre, yolsuzluk bulguları durumunda derhal Başsavcılığa bildirme zorunluluğu vardır. Araştırmacı, bir kuşku ya da ihbar üzerine ön soruşturmaların yapıldığını, fakat böyle durumlarda üst yöneticinin kendisine yakın müfettişleri görevlendirerek veya müfettiş raporunu düzelterek olayı sümenaltı edebildiği konusunda görüş almıştır.<sup>143</sup> İç denetçilere mevzuatta yetkileri olmamasına rağmen, soruşturma yaptırılabilir. Halbuki bu konuda uzmanlıkları yoktur ve bu da sistemin etkin işlememesine neden olmaktadır.

**Türkiye’de kamu kurumlarının düzenli iç denetimi ve teftişi yapılmamaktadır. Bunun en önemli sebebi, bu denetimlerin üst yöneticilerin iznine bağlı olmasıdır.**

### *İhbarcılarının Korunması*

Bir kurumda çalışanlar, yolsuzluk, hile veya usulsüzlük ile karşılaştıklarında zor bir karar vermek durumunda kalırlar. Karşılaştıkları durumu yetkili mercie ihbar etmelerinde durumu genellikle kendilerini kişisel bir risk altına sokarlar. Cesaretleri için övülmeleri gerekirken, baskı, dışlanma hatta işten atılma gibi uygulamalarla karşılaşırırlar. Bazı durumlarda, tüm bunları göze almalarına rağmen ihbarları dikkate alınmayabilir ve soruşturma dahi açılmayabilir. Yolsuzlukların zamanında ifşa edilmesi, duruma göre, insan haklarını, hukukun üstünlüğünü ve hatta insan yaşamını yolsuzluğun yıkıcı etkilerinden kurtarabilir. Kurum içinde çalışan dürüst kişilerin, ihbarda bulunmaları durumunda korunmaları yasalar

<sup>137</sup> Başbakanlık Teftiş Kurulu Tüzüğü

<sup>138</sup> Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü, Madde 49

<sup>139</sup> Raporaj: Atalay Ergüven, DENETDE Genel Başkanı

<sup>140</sup> Raporaj: Atalay Ergüven, DENETDE Genel Başkanı; Raporaj:

Kemal Özsemerci, SAYDER Genel Başkanı; Raporaj: Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü’nden üst düzey bir kamu görevlisi

<sup>141</sup> 5018 no’lu Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Madde 63

<sup>142</sup> Raporaj: Atalay Ergüven, DENETDE Genel Başkanı; Raporaj:

Kemal Özsemerci, SAYDER Genel Başkanı; Raporaj: Tapu Kadastro Genel

Müdürlüğü’nden üst düzey bir kamu görevlisi

<sup>143</sup> Raporaj: Atalay Ergüven, DENETDE Genel Başkanı; Raporaj:

Kemal Özsemerci, SAYDER Genel Başkanı

ile güvence altına alınmalıdır.

Yolsuzluk ve görevi süistimal ile ilgili dağınık şekilde yasalar mevcut olmasına rağmen, Türkiye’de ihbarcılarının korunması ile ilgili büyük bir yasal boşluk vardır. 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunma, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu kapsamında, yolsuzluk, rüşvet vs. suçlarla karşılaşan tüm kamu görevlileri savcılığa suç bildiriminde bulunabilirler. Yasa muhirlere isimlerinin gizli kalması hakkını veriyor olsa da, onlara bir koruma öngörmemektedir. İhbarın asılsız çıkması halinde, hakkında ihbar yapılan kişinin isteği üzerine ihbarcının ismi kamuya açıklanabilir. Devlet Görevlilerinin Şikayet ve Müracaatları Hakkında Yönetmelik’e 2009 yılında yapılan bir değişiklikle “ihbar yükümlülüğünü yerine getiren devlet memurlarına ihbarlarından dolayı bir ceza verilemez, doğrudan veya dolaylı olarak hizmet koşulları kısmen de olsa ağırlaştırılmaz ve değiştirilemez” hükmü getirilmiştir.

2007 yılında 5726 no’lu Tanık Koruma Kanunu yürürlüğe girmiştir. Ancak bu kanun kapsamında korunma talep edebilmek için suçun; ağırlaştırılmış müebbet hapis, müebbet hapis ve alt sınırı on yıl veya daha fazla hapis cezasını gerektiren bir suç, bir örgütün faaliyeti çerçevesinde işlenen alt sınırı iki yıl veya daha fazla hapis cezasını gerektiren bir suç olması gerekir.<sup>144</sup>

İhbarcılarının korunmasına ilişkin yasalar oldukça zayıftır, ancak varolanların da uygulamasında büyük sıkıntılar vardır. Yapılan mülakatlar ve medya taramasında<sup>145</sup>, bulunduğu kurumlarda üst amirini ihbar eden kamu görevlilerinin bilgilerinin, ihbar konusu amir ile paylaşıldığı görülmektedir. Bunun sonucu olarak, kamu görevlilerinin baskı, taciz ve mobbing ile karşılaştığı ifade edilmektedir. Buna ek olarak haklarında herhangi bir bahane ile disiplin kovuşturması açılabilen ve bunun sonucu olarak görevlerine son verilebilmekte veya hizmet yerleri değiştirilmektedir.

144 5276 no’lu Tanık Koruma Kanunu, Madde 3

145 <http://www.internethaber.com/sen-misin-yolsuzlugu-ihbar-eden-266790h.htm>; <http://www.memurlar.net/haber/165207/>; <http://www.milliyet.com.tr/yolsuzlugu-ihbar-etti-ceza-yedi-egre/haberdetay/09.12.2010/1324020/default.htm?ref=SolDigerHaberler>; <http://www.haberekspres.com.tr/yolsuzlugu-ihbar-etti-isinden-oldu.htm>

**Türkiye’de yasalar çalıştığı kurum içinde karşılaştığı yolsuzluğu ihbar etmek isteyen kamu görevlilerini korumamaktadır.**

### *Kamu Görevlilerinin Uyacakları Etik Kurallar*

2005 yılında Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuş ve kamuda etik kültürünü yerleştirmek, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek, bu ilkelere uygun davranış göstermeleri açısından onlara yardımcı olmak amacıyla **Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur**. Etik Kurulu, Başbakanlık altında faaliyet gösterir ve Başbakan’a hesap verir. Kendi bütçesi ve sekreteryası yoktur. Dolayısıyla, **Etik Kurulu bağımsız bir kurum değildir**.

**Kamu Görevlileri Etik Rehberi, kamu görevlilerinin çıkar çatışmasından kaçınması, görevden ayrıldıktan sonra yapılamayacak işler, hediye alma konusunda yasal düzenlemeler, adam kayırmacılık ve torpil ile ilgili bilgi, kamu malını şahsi amaç için kullanma, mal bildirimini ve hesap verebilirlik gibi konuları içermektedir.**

Etik Kurulu kamu görevlileri için Kamu Görevlileri Etik Rehberi’ni yayınlamıştır. Rehber genel bir döküman niteliğindedir ve tüm kamu kurumlarında uygulanması gerekmektedir. Diğer yandan, her kamu kurumu bu rehbere uyumlu bir şekilde kendi davranış kurallarını yazmak ve uygulamakla görevlendirilmiştir. Örneğin denetim elemanlarının uyacakları mesleki etik davranış ilkeleri konusunda bir yönetmelik hazırlanmıştır.<sup>146</sup>

Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun kararları tüm kamu görevlilerini bağlar. Her kamu görevlisi bir etik prensiler sözleşmesi imzalamak zorundadır. Fakat, **Cumhurbaşkanı, milletvekilleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetler mensupları, yargı**

146 <http://www.etik.gov.tr/mevzuat/20100914-4.htm?home=http://rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2010/09/20100914.htm&main=http://rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2010/09/20100914.htm>



## **mensupları ve üniversiteler Etik Kurulu'nun kapsamı dışındadır.**

Etik kuralların kamu personeli tarafından ne derece uygulandığına baktığımız zaman, uzmanlar ve üst düzey kamu görevlileri bu kuralların içselleştirilmesinin zaman alacağı konusunda hemfikirdir.<sup>147</sup> Şu anda, hem Başbakanlık Etik Kurulu hem de tüm Bakanlık ve kamu kurumları altında oluşturulmuş Etik Komisyonları, etik konusunda yoğun eğitim ve farkındalık çalışmaları yürütmektedir. Ayrıca Devlet Personel Başkanlığı, etik eğitimini mesleğe giriş eğitiminin bir parçası olarak göreve başlayan her yeni kamu görevlisine vermektedir. 2010 yılında Başbakanlık Etik Kurulu farklı kurumlarda 66 eğitim gerçekleştirmiş ve 8464 kamu görevlisini eğitmiştir.<sup>148</sup> Milli Eğitim Bakanlığı içerisinde 800,000 personel, Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü'nde ise personelin üçte biri etik eğitimi almıştır. 2010 yılında Etik Kurulu, etik kurallarının ihlali konusunda 358 başvuru almış, bunlardan yalnızca 30'u ihlal olarak karara bağlanmıştır.<sup>149</sup>

Yoğun eğitim faaliyetlerine rağmen, etik kültürünün hala yerleşmediği görülmektedir. Kurumların içindeki Etik Komisyonlarının varlığı bilinmemektedir ve bu Komisyonların güçlenmesi kurumsal çabadan çok bireysel çabalar ile gerçekleşmektedir.

### *Hediye Alma*

Kamu görevlilerinin uymakla yükümlü oldukları kurallar arasında en fazla ihlal edilen kural hediye alma yasağıdır. Yasalara göre, kamu görevlilerinin doğrudan veya aracı eliyle hediye istemesi yasaktır. 3628 nolu kanuna göre üst düzey kamu görevlileri; milletlerarası protokol, nezaket kaideleri gibi bir sebeple, Türk uyuşunda olmayan herhangi bir özel veya tüzel kişi veya kuruluştan; aldıkları tarihteki değeri on aylık net asgari ücret toplamını aşan hediye veya hibe niteliğindeki eseyayı aldıkları tarihten itibaren bir ay içinde

<sup>147</sup> Röportaj: Başbakanlık Kamu Etik Kurulu'dan üst düzey bir yetkili  
<sup>148</sup> Başbakanlık Kamu Etik Kurulu, 2010 Faaliyet Raporu , <http://www.etik.gov.tr/>  
<sup>149</sup> Başbakanlık Kamu Etik Kurulu, 2010 Faaliyet Raporu , <http://www.etik.gov.tr/>

kendi kurumlarına teslim etmek zorundadırlar. Kamu Görevlileri Etik Kurulu hediye yasağının kapsamını belirlemekle ve her sene sonunda üst düzey kamu görevlilerinin aldığı hediyelerin listesini istemekle yetkili kuruldur.

### *Çıkar Çatışması*

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 13. Maddesi çıkar çatışmasından kaçınmayı düzenler. Buna göre çıkar çatışması; *"kamu görevlilerinin görevlerini tarafsız ve objektif şekilde icra etmelerini etkileyen ya da etkiliyormuş gibi gözükten ve kendilerine, yakınlarına, arkadaşlarına ya da ilişkide bulunduğu kişi ya da kuruluşlara sağlanan her türlü menfaat ve onlarla ilgili mali ya da diğer yükümlülükler ve benzeri şahsi çıkarlara sahip olmaları"* halini ifade eder.

Devlet Memurları Kanunu'na göre, kamu görevlileri, çıkar çatışmasında şahsi sorumluluğa sahiptir ve çıkar çatışmasının doğabileceği durumu genellikle şahsen bilen kişiler oldukları için, herhangi bir potansiyel ya da gerçek çıkar çatışması konusunda dikkatli davranır, çıkar çatışmasından kaçınmak için gerekli adımları atar, çıkar çatışmasının farkına varır varmaz durumu üstlerine bildirir ve çıkar çatışması kapsamına giren menfaatlardan kendilerini uzak tutarlar. Buna ek olarak yasa bu konu ile ilgili disiplin cezaları tanımlar. Örneğin, kamu görevlileri devlet malı olan herhangi bir belge veya araçtan şahsi menfaat sağlarsa aylıktan kesme cezası alır. Benzer bir şekilde kamu görevlileri buldukları mevkiiden şahsi çıkar sağlamaları halinde kademe ilerlemesinin durdurulması cezası alırlar.<sup>150</sup>

Güncel bir akademik çalışma, kamu görevlilerinin "çıkar" kavramını bildiklerini fakat kimin çıkarının çatışma doğuracağı konusunda fikir sahibi olmadıklarını ortaya koymaktadır.<sup>151</sup> Araştırmaya göre kamu görevlileri "kamu yararının" ne olduğu çok iyi bilirken, kamu ve kişisel yararların çatışacağını bilmemekte veya bilmeyi reddetmektedirler. "Kamu görevlileri

<sup>150</sup> 657 no'lu Devlet Memurları Kanunu, Madde 124  
<sup>151</sup> Ömer Faruk Gençkaya, "Çıkar Çatışması", 2009

genel olarak kamu yararı ilkesine uymakta, ancak kendi çıkarları söz konusu olduğunda bu ilkeyi göz ardı edebilmektedirler.”<sup>152</sup> Kamu Etik Kurulu’ndan üst düzey bir yetkili, yasal düzenleme olmasına rağmen, kavramın çok yeni olduğu ve bu nedenle uygulamada problemler olduğu konusunda görüş vermiştir.

**Kamu görevlilerinin görevden ayrıldıktan sonra yapabilecekleri işler** kanunla sınırlandırılmıştır.<sup>153</sup> Buna göre, görevlerinden hangi sebeple olursa olsun ayrılanlar, ayrıldıkları tarihten önceki iki yıl içinde hizmetinde buldukları daire, idare, kurum ve kuruluşlara karşı ayrıldıkları tarihten başlayarak üç yıl süreyle, o daire, idare, kurum ve kuruluştaki görev ve faaliyet alanlarıyla ilgili konularda doğrudan doğruya veya dolaylı olarak görev ve iş alamazlar, taahhüd giremezler, komisyonculuk ve temsilcilik yapamazlar. Bu Kanuna aykırı harekette bulunanlar altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile ve en az 10000 Lira para cezası ile cezalandırılırlar.<sup>154</sup> Ancak yasa da konulan yasağa uyulup uyulmadığını denetleyen bir mekanizma yoktur. Üst düzey bir kamu görevlisi, bu kanunun ancak bir şikayet veya ihbar olması halinde uygulanabildiğini söylemiştir. Kamu Etik Kurulu’ndan bir üst düzey yetkili de, paravan şirket gibi uygulamaların yaygın olarak kullanıldığını belirtmiştir.

### Mal Beyanı

Yasalara<sup>155</sup> göre tüm kamu görevlileri mal beyanında bulunmak zorundadır. Kanuna göre üst düzey kamu görevlileri mal varlıklarını ilgili Bakanlığa vermekle yükümlüdür. Mal beyanları, kendilerine, eşlerine ve velayetleri altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmaz malları içerir. Kamu görevlileri mal beyanlarını göreve başlarken, mal varlıklarında önemli bir değişiklik olduğunda bir ay içinde ve görevin sona ermesi halinde ayrılma süresini izleyen bir ay içinde vermek zorundadırlar. Aynı zamanda görev esnasından da sonu (0) ve

(5) ile biten yılların en geç Şubat ayı sonuna kadar bildirimlerini yenilerler. **Mal beyanları, ilgili kamu görevlisinin hakkında bir soruşturma açılmadığı sürece gizli tutulur.**

Mal beyanında bulunma kuralına çoğu kamu görevlisi tarafından uyulduğu yönünde görüş alınmıştır.<sup>156</sup> Fakat **mal beyanlarının kontrolü yapılmamakta ve mal beyanları bir önceki yıl ile kıyaslanmamaktadır.** Ayrıca beş yıl mal beyanı yenilemek için uzun bir süredir. İyi örnek kabul edilen uygulamalara göre, mal beyanlarının en az her yıl yenilenmesi ve bir önceki yıl ile kıyaslanması gerekmektedir. Mal beyanlarının kontrol edilmemesi ve bunların gizli tutulması kamu gözünde kamu görevlilerine duyulan güveni zedelemektedir.

**Kamu görevlileri beş yılda bir mal beyanında bulunmaktadır ancak bu beyanlar kontrol edilmemekte ve kamu görevlisi hakkında bir soruşturma açılmadığı sürece gizli tutulmaktadır.**

### Vatandaşların Şikayet Mekanizmaları

Yasalar<sup>157</sup>, vatandaşların kamu kurum ve görevlilerine yönelik şikayette bulunma hakkını güvence altına alır. Her vatandaşın dilek ve şikayetlerini TBMM’ye veya ilgili kuruma sunma hakkı vardır. Başvurular gerçek kişiler tarafından her iki kuruma da yapılabilir. İlgili otoriteler, vatandaşlara 30 gün içerisinde cevap vermekle yükümlüdürler. Tüm kamu kurumlarının internet sitelerinde vatandaşların dilek ve şikayetlerini yazabileceği bir hizmet olmak zorundadır. TBMM’ye yapılan başvurular Dilekçe Komisyonu tarafından incelenmesi ve 60 gün içinde cevaplandırılması gerekir. Buna ek olarak vatandaşlar BİMER veya Kamu Görevlileri Etik Kurulu aracılığı ile de kamu görevlileri hakkında şikayette bulunabilirler.

Tüm bu mekanizmaların varlığına rağmen, şikayetler üzerine takip mekanizmalarında problemler vardır. Kamu görevlileri ancak

152 Ömer Faruk Gençkaya, “Çıkar Çatışması”, 2009  
153 2531 no’lu Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun  
154 2531 no’lu Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun , Madde 4  
155 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Madde 71; 3628 no’lu Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüştet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu

156 Röpörtaj: Üst düzey bir kamu görevlisi, Başbakanlık Teftiş Kurulu  
157 3071 no’lu Dilakçe Hakkı Kanunu

üst yöneticilerinin izni ile yargılanabilirler.<sup>158</sup> Uygulamada, üst düzey yöneticilerin genelde söz konusu izni vermedikleri görülmektedir. Bu da kamu görevlilerinin dokunulmazlığı olarak yorumlanmaktadır. Ancak vatandaşlar, üst yöneticinin şikayete konu kamu görevlisinin yargılanmasına izin vermediği takdirde, Danıştay'a müracat edebilirler.

**Kamu İhale Kanunu açık ihale usulünü temel usul olarak belirlemesine rağmen, 2010 yılına kadar yasa birçok kere değiştirilmiş ve 18 maddelik istisna getirilmiştir. İstisnai alımlar tüm alımların yüzde 27'sini oluşturmaktadır. Bu oran oldukça yüksektir.**

## 1.1.4 Kamu İhaleleri

### İhale Usulleri

Kanun, açık ihale usulünü ve belli istekliler arasında ihale usulünü temel usuller olarak belirler.<sup>159</sup> Fakat 2002 yılında kanun yürürlüğe girdiğinden beri, 18 kere değiştirilmiş ve bu değişikliklerin pek çoğu yasaya yeni istisnalar getirmiştir. Kamu İhale Kurumu'nun 2010 ihale istatistiklerine göre, yapılan ihalelerin sayı olarak yüzde 27'si, değer olarak ise yüzde 13,5'i istisna kapsamında yapılmıştır. Kanun kapsamında yapılan ihalelerin ise yüzde 86'sı açık ihale usulü ile, yüzde 9,7'si belli istekliler arası ihale usulü ile yapılmıştır. Yasaya göre, ihtiyaçların sadece bir gerçek veya tüzel kişiden temin edilebileceği durumlarda doğrudan alım yapılabilir. Yine 2010'da toplam ihale tutarının yüzde 8,5'i doğrudan temin yöntemi ile yapılmıştır.

İstisnai alımların büyük çoğunluğunu (% 60) kanunun 3/g maddesine dayandırılarak yapıldığı konusunda bilgi alınmıştır. 3/g maddesinin içeriği kamu iktisadi kuruluşları ile iktisadi devlet teşekküllerinden oluşan kamu iktisadi teşebbüsleri ve sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan her çeşit kuruluşun, ticarî ve sınıf faaliyetleri çerçevesinde; doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları, Hazine garantisi veya doğrudan bütçenin transfer tertibinden aktarma yapmak suretiyle finanse edilenler dışındaki yaklaşık maliyeti ve sözleşme bedeli 5.372.854 Türk Lirasını aşmayan mal veya hizmet alımlarıdır.<sup>160</sup>

## İhale Süreçleri

### Teklif Çağrısı

Kanun, kamu idarelerinin ihale sürecinin hiçbir aşamasında eşit rekabeti engelleyici ibareler kullanamayacağını garanti altına alır. İhaleye katılım kuralları kanunun 10. Maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, isteklilerden ekonomik ve mali yeterliliklerini, mesleki ve teknik yeterliliklerini, üretim kapasitelerini, çalıştırdıkları personelle ilgili bilgileri, araştırma ve geliştirme faaliyetlerini, organizasyonel kapasitelerini ve kalite kontrol sertifikaları gibi bilgileri belgelendirmeleri istenir.

İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin her türlü özelliğini belirten idari ve teknik şartnameler idareler tarafından hazırlanır. Ancak, mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin özelliği nedeniyle idarelerce hazırlanmasının mümkün olmadığı ihale yetkilisi tarafından onaylanması kaydıyla, teknik şartnameler dışarıdan hazırlanabilir. Kanuna göre, belirlenecek teknik kriterler, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olmalı, rekabeti engelleyici hususlar içermemeli ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlamalıdır. Şartnamelerde belli bir marka, model, patent, menşei, kaynak veya ürün belirtilmesi ve belirli bir marka veya modele yönelik özellik ve tanımlamalara yer verilmesi yasaktır.<sup>161</sup> Ancak açıkça yasak olmasına rağmen, kamu idareleri zaman zaman seçim kriterlerini sadece belirli şirketlerin kazanabileceği şekilde hazırlamaktadır.<sup>162</sup>

### İhalelerin Duyurulması

## Tüm ihale duyuruları Kamu İhale Kurumu (KİK)

158 4483 no'lu Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun; Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Madde 129  
159 4734 no'lu Kamu İhale Kanunu, Madde 5  
160 Röpörtaj: Hasan Gül, Kamu İhale Kurumu Başkanı

161 4734 no'lu Kamu İhale Kanunu, Madde 12  
162 TEPAV, "Kamu İhale Kanununda Yapılan Değişiklikler Ne Anlama Geliyor?", Şubat 2009

tarafından hazırlanan Kamu İhale Bülteni'nde en az bir kere yayınlanmak zorundadır.<sup>163</sup> Kamu İhale Bülteni herkese açıktır ve erişim ücretsizdir. Kanunda belirlenen eşik değerler arasında yer alan ihaleler için yapılacağı yerde çıkan yerel gazetelerde en az bir kere yayınlanmak zorundadır. Ayrıca hangi ihalelerin aynı zamanda ulusal gazetelerde de yayınlanacağını belirleme yetkisi KİK'e aittir. İşin yapılacağı yerde yerel gazete çıkmaması halinde, ilan aynı süreler içinde ilgili idare ile hükümet ve belediye binalarının ilân tahtalarına asılacak yazılar ve belediye yayın araçları ile yapılır. Bu işlemler bir tutanakla belgelenir. Bu yollarla kamu ihale plan ve duyuruları kamuya büyük ölçüde duyurulmaktadır.

### *Sonuçların Yayınlanması*

Kanuna göre ihale idareleri sonuçları 15 gün içerisinde KİK'e gönderme yükümlüdür. Bunu takiben KİK, ihale sonuçlarını gerekçesiz olarak Kamu İhale Bülteni'nde yayınlar. Ancak bildirimlerde hangi bilgilere yer verileceği ilgili idarenin de görüşü alınarak KİK tarafından belirlenir. Kamu İhale Bülteni herkese açıktır.

Kanunda yayınlanacak ihale sonuçları ile ilgili istisnalar da yer almaktadır.<sup>164</sup> Buna göre, savunma, güvenlik ve istihbarat alanlarında görev yapan idarelerin Kanun kapsamında yaptıkları mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin ihale sonuçlarından hangilerinin yayımlanacağı Kurum tarafından belirlenir.

Kanun, hangi bilgilerin yayınlanması gerektiğini açıkça belirtmediğinden, bu konuda bir standart yakalanamamıştır. Tüm ihale sonuçları şeffaf bir şekilde paylaşılmamaktadır.

**İhale teklif çağrılarında, yasada açıkça yasak olmasına rağmen rekabeti engelleyici ibareler yer alabilmektedir. Tüm ihale sonuçları, şeffaf bir şekilde kamu ile paylaşılmamaktadır.**

### **Şikayet Mekanizmaları**

İhale esnasında haklarının ihlal edildiğini düşünen ilgililer ilgili kamu idaresine veya Kamu İhale Kurumu'na (KİK) şikayet başvurusunda bulunabilirler. Kamu idarelerinin kararlarına karşı KİK ilk itiraz merciidir. KİK ihaleleri iptal edebilir, düzenleyici kararlar verebilir ya da yapılan şikayetleri kabul etmeyebilir. KİK'in kararları yargı denetimine açıktır.

KİK, ihale sürecinde haklarının ihlal edildiği iddiasıyla yapılan başvuruları çözer. Ancak kendiliğinden usulsüzlük tespit edemez veya örneğin medyaya yansıyan usulsüzlükler ile ilgili kendiliğinden inceleme başlatamaz. Birçok üst kurulun re'sen inceleme başlatma yetkisine sahip olmasına rağmen, KİK'in bu durumu, kamu gözünde kurumun güvenini zedelemektedir.

KİK'e itirazda bulunan ilgililer, kendileri ve ilgili kamu idaresi hakkında bilgiyi, ihlalin gerçekleştiği tarih ve konuyu, ihlal iddiasının gerekçeleri ve delilleri sunmak zorundadırlar. Şikayet başvurusunda bulunmak için ilgililerden 4000 Lira'ya varan şikayet bedelleri tahsis edilmektedir. KİK'e göre bu durum iftira amacıyla yapılan başvurularında azaltılmasına yönelik bir uygulamadır. Her halukarda, yüksek başvuru bedelleri, vatandaşların adalet arama özgürlüğü önünde bir engel teşkil etmektedir. KİK, 2009'da 2954 şikayet başvurusu almış, bunların yüzde 18,72'si ihalenin iptali ile sonuçlanmış, yüzde 16,74'ünde de düzenleyici karar almıştır.

**Kamu İhale Kurumu'nun kendiliğinden inceleme başlatamaması ve itiraz başvuruları için yüksek bedeller tahsis etmesi, kurumun güvenilirliğini zedelemekte, kamuya yansımış yolsuzluk olayları karşısında hareketsiz bırakmakta ve vatandaşların adalet arama haklarını sekteye uğratmaktadır.**

163 4734 no'lu Kamu İhale Kanunu, Madde 13

164 4734 no'lu Kamu İhale Kanunu, Madde 47

## Yolsuzluğa Karşı Önlemler/Cezalar

Kanun ihalelerde hile, vaat, tehdit, nüfuz kullanma, çıkar sağlama, anlaşma, irtikap, rüşvet suretiyle veya başka yollarla ihaleye ilişkin işlemlere fesat karıştırmayı veya buna teşebbüs etmeyi açıkça yasaklamaktadır.<sup>165</sup> Bahsedilen fiillerde bulunanlar, kamu kurumları tarafından gerçekleştirilen tüm ihale süreçlerinden yasaklanır. Yasaklılık bir yıldan az olmamak koşulu ile iki yıla kadar uygulanır. Üzerine ihale yapıldığı halde zorlayıcı sebep halleri dışında usulüne göre sözleşme yapmayanlar hakkında ise altı aydan az olmamak üzere bir yıla kadar yasaklama kararı verilir.<sup>166</sup>

Yasaklılık kararı ilgili kamu otoritesi tarafından verilmektedir. Yasaklılar listesi Resmi Gazete’de yayınlanmakta ve KİK internet sayfasında da duyurulmaktadır. Ayrıca başsavcılık da şirketlerin ihalelere katılmalarını yasaklayabilir. Savcılık tarafından yasaklı olanların listesi KİK’e ulaştırılır ancak bu bilgiler kamuya açık değildir.

Kamu kurumlarının ihale idareleri, ilgililerden başvuruları kabul ederken, hiçbir kamu idaresi veya Savcılık tarafından yasaklı olmadığına teyidini almakla yükümlüdür. Ayrıca ihale sonucu sözleşmeyi imzalamadan önce, ihaleyi yapan idarelerinin KİK’ten bir onay belgesi alması gerekmektedir. Diğer bir deyişle, yasaklılık kuralının ihlal edilmesini engellemek için iki aşamalı bir onay süreci mevcuttur.<sup>167</sup>

Yasaklılar hakkındaki yasal düzenleme, bir kamu idaresinin yasaklı firmanın ihaleye konu mal ve hizmetin tek tedarikçisi olduğuna kanaat getirdiği durumlarda ihlal edilebilmektedir. Bu durumlarda, Kamu İhale Kanunu kapsamı dışında kalan doğrudan alım yöntemi kullanılmaktadır.<sup>168</sup> 2010 yılında, toplam kamu alımlarının yüzde 8,44’ü doğrudan alım yöntemiyle yapılmıştır.<sup>169</sup>

165 4734 no’lu Kamu İhale Kanunu, Madde 17

166 4734 no’lu Kamu İhale Kanunu, Madde 58

167 Röportaj: Hasan Gül, Kamu İhale Kurumu Başkanı

168 Röportaj: Hasan Gül, Kamu İhale Kurumu Başkanı; TEPAV, “Kamu İhale Kanununda Yapılan Değişiklikler Ne Anlama Geliyor?”, Şubat 2009

169 Kamu İhale Kurumu, Kamu İhaleleri Denetim Raporu 2009

# GENEL DEĞERLENDİRME

Bu izleme çalışması, yargı, yasama ve kamu yönetimi kurumlarında iyi yönetim ve yolsuzlukla mücadele kriterlerine ne derece uyulduğunu tespit etmek ve bunu bir temel alarak ilerleyen yıllarda katettiğimiz mesafeyi ölçmek amacıyla yapılmıştır. Değerlendirmemiz problemler alanların nasıl iyileştirilebileceği konusunda politika önerileri sunmak şeklinde değil, bundan sonraki aşama olarak gördüğümüz bu tartışmalara ışık tutacak genel bir bilgi sağlamak şeklinde olacaktır.

İzleme sonuçlarına göre, bazı sorunlar tüm kurumlarda karşımıza çıkmaktadır. Bunlar şu şekilde özetlenebilir:

- Yargı, yasama ve yürütme kurumları arasında kuvvetler ayrılığı olduğunu söylemek zordur. Yargı ve yasama kurumlarının işleyişinde yürütmenin müdahalesi oldukça baskındır.
- Bilgiye erişim hakkının kullanımı tüm kurumlarda engellerle karşılaşmaktadır. Bilgi edinme anayasal bir hak olarak tanınmış olmasına rağmen, kurum çalışanları vatandaşlara bilgi vermekte çekinceli davranmaktadır.
- Hem iç denetim hem de bağımsız denetim mekanizmaları işlevsizleşmiştir.
- Milletvekilleri ve kamu görevlileri dokunulmazlıklar ile korunmakta, vatandaşa hesap vermemektedir.
- Kurumlarda işe alımlar objektif ve liyakati esas alan yöntemlerle yapılmamaktadır. Kalifiye olmayan kişilerin işe alımı hem haksızlık duygusu ve devlet kurumlarına güvensizlik doğurmakta, hem de kurumların insan kaynağı kapasitesini zayıflatarak verimsizliğe sebep olmaktadır.
- Tüm kurumlarda çıkar çatışmasını düzenleyen kurallar çok zayıf kalmaktadır.
- Mal beyanları kontrol edilmemektedir.
- Kamu görevlilerine düzenli meslek içi eğitim verilmemektedir.
- Kurumlar yasaların öngördüğü görevleri yerine getirmek için gerekli olan kaynaklardan yoksundur.

Yolsuzlukla etkin ve sürdürülebilir bir mücadele için bu sorunlu alanlara bütüncül bir bakış açısıyla yaklaşmak gerekir. Yapılacak müdahalelerin ise mutlaka kamu görevlilerinde zihniyet değiştirici eğitim faaliyetleri ile desteklenmesi gerekmektedir. Bu mücadelede sivil toplum örgütlerinin ve aktif yurttaşların konuyu sahiplenmesi ve hükümetleri gerekli adımları atmaya ikna etmesi mutlaka gereklidir. Ancak toplumda bu konuda bilincin artması, haklarının ne olduğunu bilen, bilgi isteyen, hesap soran vatandaşların olması ile demokrasi ve hukukun üstünlüğü tam anlamıyla yerleşecektir.

# EK-1 İYİ YÖNETİŞİM VE YOLSUZLUKLA MÜCADELE GÖSTERGELERİ

## YARGI

- Yargıya ayrılan bütçedeki yıllık değişimler, benzer kurumlardaki değişimlere kıyaslandığında ne kadar orantılı?
- Yargıya ayrılan bütçedeki yıllık değişimler, benzer kurumlardaki değişimlere kıyaslandığında ne kadar orantılı?
- Yargıçların ücretleri, yükselme koşulları yasada açıkça belirlenmiş mi?
- Yargıç maaşlarının diğer üst düzey kamu görevlilerine oranla yeterli olması yasa ile güvenceye alınmış mı?
- Yargıç maaşları ne ölçüde yeterlidir?
- Yargıçların sistematik ve düzenli bir şekilde hizmet içi eğitimden geçirilmesini güvenceye alan yasal düzenlemeler var mı?
- Yargıçların yeni ve değişen yasalar ile hukuki prosedürlere ulaşımı ne ölçüde sağlanmıştır?
- Yargının kendi bütçesini önerme, kalemlere ayırma ve yürütme yetkisi yasa ile sağlanmış mıdır?
- Yargının, yasaların ve kararnamelerin anayasal denetimini yapma ve kararlarını yürürlüğe koyma gücü var mıdır?
- Yargının, idari kararları yeniden gözden geçirme ve hükümete kararlarını yürürlüğe koydurma gücü var mıdır?
- İnsan hak ve özgürlükleri konusunda tek ve son yargılama yetkisi yargı kurumlarında mıdır?
- Yargıçların işe alımı, atanması ve işten çıkarılması gibi sorumlulukları yürüten, anayasal güvence altında olan bağımsız bir kurum var mı?
- Bu bağımsız kurum yargıçların işe alımı ve işten çıkarılmasını etkin bir şekilde idare edebiliyor mu?
- Yargıçların seçimi, ataması ve yükselmesi konusunda yasada belirlenen kurallar liyakat sistemine dayalı ve şeffaf mı?
- Yargıçların seçimi, ataması ve terfisi objektif kriterlere ve liyakata dayalı olarak yapılmakta mıdır?
- Yargıçlar hiçbir kişi ve kurumun etkisinde kalmadan, tarafsız ve bağımsız kararlar verebilmekte midir?
- Kanun, yargıyı etkilemeye çalışanlara yönelik cezai hükümler düzenliyor mu?
- Yargıyı etkilemeye teşebbüs edenler için öngörülen cezalar ne ölçüde uygulanmaktadır?
- Kanun, hakim teminatını güvence altına alıyor mu?
- Yargıçlar ne oranda sadece usulsüzlük ve mesleki yetersizlik sebebiyle görevlerinden alınmaktadır?
- Yargıçlara yönelik disiplin, görevden uzaklaştırma ve ihraç kararları bağımsız bir denetime tabi midir?
- Meslekten ihraç kararını denetleyen bağımsız mekanizma ne ölçüde etkindir?
- Kanun, yargıçların hukuki kararları ile ilgili yargı dokunulmazlığını güvence altına alıyor mu?
- Yargıçlar hukuki kararları ile ilgili olarak ne ölçüde yargı dokunulmazlığına sahiptir?
- Yargıçların dokunulmazlığının sınırları ne ölçüde açık ve dar tanımlanmıştır?
- Yargıçların dokunulmazlığı ile ilgili sınırlar ne ölçüde uygulanmaktadır?
- Davaların yargıçlara objektif bir metodla dağıtımını sağlayan düzenlemeler var mı?
- Davalar hakimlere objektif metodlara dağıtılıyor mu?
- Yargıçlar için yazılı, kapsamlı etik kurallar var mı?
- Etik kurallara ne ölçüde uyulmaktadır?
- Yargı mensuplarının çıkar çatışmasını düzenleyen kapsamlı yasal düzenlemeler var mı?
- Çıkar çatışmasını düzenleyen hükümler ne kadar uygulanıyor?
- Yargı mensuplarının hediye alma yasağını düzenleyen yasalar var mı?
- Hediye almayı yasaklayan hükümler ne ölçüde uygulanıyor?
- Yargı mensuplarının meslekten ayrıldıktan sonra yapamayacakları işleri düzenleyen yasalar var mı?
- Yargı mensuplarının meslekten ayrıldıktan sonra yapamayacakları işleri düzenleyen yasalar ne ölçüde uygulanıyor?
- Yargıçların hangi davranışlarının görevi kötüye kullanma olacağına dair kapsamlı bir tanım var mı?
- Yargıçlara verilen disiplin kararları temyize açık mı?
- Uygulamada yargıçlara verilen disiplin kararları ne ölçüde temyiz ediliyor?

- Kanuna göre mahkemeler kamuya ve medyaya açık mı?
- Mahkeme salonları kamuya ve medyaya açık mı?
- Kanun mahkeme kararlarının yayınlanması ve kamunun incelemesine açılmasını sağlıyor mu?
- Mahkeme kararları yayınlanıyor mu?
- Yasa, duruşmada tutanak tutulmasını ve bu tutanağın kamuya açık olmasını öngörüyor mu?
- Uygulamada mahkeme tutanaklarının tutulması zorunluluğuna ne ölçüde uyuluyor? Tutanaklar kamuya ne ölçüde açılıyor?
- Kanuna göre yargıçlar kararlarını gerekçelendirmek zorunda mı?
- Uygulamada yargıçlar kararlarını gerekçelendiriyor mu?
- Kanuna göre yargıçlar mal beyanında bulunmak ve beyanlarını bağımsız bir kuruma sunmak zorunda mı?
- Yargıçlar mal beyanında bulunuyor mu?
- Yargıçlar hakkındaki şikayetleri incelemekle yükümlü resmi bağımsız bir kurum var mı?
- Bu yapı yargıçlar hakkında şikayetleri incelemek ve yaptırım uygulamak konusunda ne derece etkindir?
- Modern enformasyon teknolojilerle yargı sisteminde ne ölçüde kullanılmaktadır?
- Duruşma süresince ve sonrasında tanık korumasını sağlayacak yasal düzenleme var mı?
- Tanık koruma tedbirleri uygulamada ne kadar etkin?
- Davaların aşırı derecede uzamasını engelleyecek prosedürel kurallar var mı?
- Uygulamada davalar makul zamanda tamamlanmakta mıdır?
- Yasama organı ihtiyacına göre uzman personel istihdam edebilmekte midir?
- Yasama organının kendi gündemini kendisi belirlemesini sağlayan yasal düzenleme var mı?
- Yasama kendi gündemini belirleyebilmekte midir?
- Kanun yasama süreçlerinin kamuya ve medyaya açık olmasını güvence altına alıyor mu?
- Yasama süreçleri kamuya ve medyaya açık yapılıyor mu?
- Kanun komisyon toplantılarının kamuya ve medyaya açık olmasını güvence altına alıyor mu?
- Komisyon toplantıları kamuya ve medyaya açık yapılıyor mu?
- Yasama organı kanun tasarıları dahil olmak üzere aktiviteleri hakkında raporlar yayınlamak zorunda mı?
- Yasama organı kanun tasarıları dahil aktiviteleri için raporlar yayınlıyor mu?
- Yasamanın belirli ve ilgili konularda kamuya danışmasını zorunlu kılan yasalar var mı?
- Yasama ilgili konularda kamuya danışıyor mu?
- Yasamanın yargı denetimini sağlayan yasal düzenlemeler var mı?
- Uygulamada yargı denetimi ne kadar etkin bir şekilde yapılıyor?
- Yasalar vatandaşlara yasamanın aktivitelerini ve milletvekillerini şikayet edebilecekleri bir şikayet mekanizması sunuyor mu?
- Vatandaşların şikayetlerini incelemede Komisyon ne kadar etkindir?
- Meclisin bütçesinin ve harcamalarının düzenli bir şekilde bağımsız bir organ tarafından denetlenmesini gerektiren yasal düzenleme var mı?
- Meclis bütçesi ve harcamaları düzenli bir bağımsız denetimden geçiyor mu?
- İlgili kurum kanuna göre denetim bulguları üzerine anında soruşturma/kovuşturma başlatmak ile yükümlü mü?
- İlgili kurum denetim bulguları üzerine anında soruşturma/kovuşturma başlatıyor mu?
- Milletvekillerinin dokunulmazlığını açıkça ve dar bir şekilde tanımlayan yasal düzenlemeler var mı?
- Milletvekili dokunulmazlığı ile ilgili sınırlamalar ne ölçüde uygulanmaktadır?
- Milletvekillerin uyması gereken yazılı davranış

## YASAMA

- Yasamanın yeterli kaynaklarla çalışmasını güvence altına alan yasalar mevcut mu?
- Uygulamada TBMM'nin kaynakları görev ve sorumluluklarını yerine getirirken yeterli olmaktadır mı?
- Yasama organı kendi bütçesini yapma ve yürütme erkine sahip midir?
- Uygulamada yasama organı kendi bütçesini yapma ve yürütme erkini kullanıyor mu?
- Yasamanın uzman personel işe almasını mümkün kılan yasal düzenlemeler var mı?



kuralları var mı?

- Milletvekilleri davranış kurallarına ne ölçüde uymaktadır?
- Milletvekillerinin hediye alma yasağını düzenleyen yasal düzenlemeler var mı?
- Uygulamada milletvekillerinin hediye yasağını düzenleyen kanunlar ne kadar etkin?
- Lobcilik faaliyeti yürütenlerin kayıt olması ve bu bilgilerin kamuya açıklanmasını düzenleyen yasal düzenlemeler var mı?
- Lobcilik ile ilgili kuralara ne kadar uyulmaktadır?
- Milletvekillerinin görevden ayrıldıktan sonra haksız kazanç oluşumunu engellemek amacıyla yapamayacağı işleri düzenleyen yasal düzenlemeler var mı?
- Milletvekillerinin görevden ayrıldıktan sonra yapamayacağı işleri düzenleyen yasalar ne derece uygulanmaktadır?
- Milletvekillerinin çıkar çatışmasını düzenleyen yasal düzenlemeler var mı?
- Çıkar çatışmasını düzenleyen yasalar ne kadar etkin?
- Milletvekillerinin mal beyanını vermesini zorunlu kılan yasalar var mı?
- Uygulamada milletvekilleri mal bildiriminde bulunuyor mu?
- Milletvekillerinin mal bildirimlerinin bağımsız bir kuruluş tarafından incelenmesini ve şüpheli bildirimler hakkında inceleme yapılmasını öngören yasalar var mı?
- Uygulamada mal bildirimleri bağımsız bir kuruluş tarafından inceleniyor ve şüpheli bildirimler hakkında inceleme yapılıyor mu?
- Kanun, yasamaya yolsuzlukla mücadele konusunda çalışan yürütme organlarına (Kamu Denetçiliği Kurumu, Sayıştay, Yüksek Seçim Kurulu) yapılan atamaları inceleme yetkisi veriyor mu?
- Yasama, yolsuzlukla mücadele konusunda çalışan yürütme organlarına (Kamu Denetçiliği Kurumu, Sayıştay, Yüksek Seçim Kurulu) yapılan atamaları ne ölçüde inceleyebiliyor?
- Yasamanın, devlet bütçe yapımının her aşamasını etkileme ve inceleme gücü var mı?
- Yasama bütçe yapım aşamasında ne kadar etkilidir?
- Yasamanın, kamu idarelerinin iç denetimlerini incelemesine izin veren yasalar var mı?

- Yasama, kamu idarelerinin hesaplarını ne derece görebilmekte ve inceleyebilmektedir?

## KAMU YÖNETİMİ

- Kanunlar, ülkenin ekonomik durumu göz önüne alındığında, kamu görevlilerine uygun bir hayat standardında yaşamalarını güvence altına alacak maaşlar verilmesini garanti altına alıyor mu?
- Ülkenin ekonomik durumu göz önüne alındığında, kamu görevlileri uygun bir hayat standardında yaşamalarını güvence altına alacak maaşlar alıyor mu?
- Kanun, kamu görevlilerinin mesleki ve teknik becerilerini geliştirmek için düzenli şekilde meslek-içi eğitim almalarını garanti altına alıyor mu?
- Uygulamada kamu görevlileri için düzenli meslek-içi eğitimler yapılıyor mu?
- Kanun, devlet memuru olabilmek için herkesin eşit başvuru hakkı olmasını gözeten genel kriterler belirliyor mu?
- Kamu hizmeti görevine giriş sistemi ne ölçüde liyakati esas almaktadır?
- Devlet memurlarının atama ve terfilerinde siyasi müdahaleyi engellemeye yönelik düzenlemeler var mı?
- Atama ve terfi süreçlerinde siyasi müdahaleyi engellemeye yönelik düzenlemeler ne kadar etkin?
- Kanun, devlet memurluğuna atama yapılacak boş kadrolar ile ilgili duyuruların yayınlanmasını zorunlu kılıyor mu?
- Devlet memurluğuna atama yapılacak boş kadrolara ilişkin ilanlar ne ölçüde duyuruluyor?
- Kamu çalışanlarını keyfi işten çıkarmaya karşı koruyan yasal düzenlemeler var mı?
- Uygulamada kamu çalışmaları ne ölçüde yalnızca kanunda belirlenen koşullarda işten çıkarılmaktadır?
- Üst düzey kamu görevlilerinin kişisel mal ve çıkar beyanında bulunmasını zorunlu kılan yasalar var mı?
- Kamu görevlileri ne ölçüde mal beyanında bulunuyor ve bu beyanlar ne ölçüde kontrol ediliyor?
- Kamu idareleri faaliyetleri ve vatandaşlar hakkında tuttukları kayıtlar hakkında vatandaşlara bilgi sağlamak zorunda mıdır?
- Uygulamada, vatandaşların bilgiye erişimi ne ölçüde sağlanmaktadır?
- Kamu kurumlarının işleyişi, faaliyetleri vs. ile ilgili bilgi yayınlama zorunluluğu var mı?

- Kamu kurumları ne ölçüde güncel bilgiler yayınlamaktadır?
- Kamu kurumlarında düzenli iç denetim yapılmasını zorunlu kılan yasalar var mı?
- Düzenli iç denetim ne ölçüde gerçekleşmektedir?
- Denetim bulguları üzerine otoriteler zamanlı ve uygun müdahaleyi yapmakla yükümlü müdür?
- Yolsuzlukla karşılaşıldığında zamanlı ve uygun müdahale ne derece yapılmaktadır?
- Yolsuzluk şüphelerini veya usulsüzlükleri üst yönetime ihbar eden kamu görevlilerinin (muhbirler) korunmasını öngören yasal düzenleme var mı?
- Muhbirler ne ölçüde korunmaktadır?
- Kamu görevlileri için yazılı etik davranış kuralları mevcut mudur?
- Etik davranış kuralları ne ölçüde uygulanmaktadır?
- Çıkar çatışmasının nasıl olduğu konusunda açık, yazılı kanun hükümleri var mı?
- Çıkar çatışması ile ilgili hükümler ne derece uygulanmaktadır?
- Kamu görevlilerinin hediye almasını yasaklayan yasal düzenlemeler var mı?
- Hediye yasağını düzenleyen kanunlar ne derece uygulanıyor?
- Kamu görevlilerinin hediye almasını yasaklayan yasal düzenlemeler var mı?
- Hediye yasağını düzenleyen kanunlar ne derece uygulanıyor?
- Kamu görevlilerinin görevden ayrıldıktan sonra yapamayacağı işleri düzenleyen yasal düzenlemeler var mı?
- Kamu görevlilerinin görevden ayrıldıktan sonra yapamayacağı işleri düzenleyen kanun ne ölçüde uygulanıyor?
- Vatandaşların kamu kurumları ve kamu görevlileri ile ilgili şikayette bulunabilecekleri mekanizmalar mevcut mu?
- Vatandaşların kamu kurumları ve görevlileri ile ilgili şikayetlerini inceleyen mekanizmalar ne kadar etkin?
- Açık ihale usulünü genel kurul olarak düzenleyen ve istisnaların minimumda tutulduğu bir yasal düzenleme var mı?
- Uygulamada açık ihale usulü ne ölçüde temel usül olarak görülmektedir?
- Seçim aşamasında tarafsızlığı güvence altına alacak detaylı kurallar var mı?
- Uygulamada kamu ihaleleri ne ölçüde objektif kriterlere göre karar veriyor?
- İhale süreçlerini izlemek, usulsüzlükleri tespit etmek ve bunları cezalandırmak ile yükümlü bağımsız düzenleyici & gözetleyici bir kurum var mı?
- Kamu İhale Kurumu ihale süreçlerini izlemek, şikayetleri araştırmak ve ceza vermek konusunda ne kadar etkin?
- Kanun, ihale süreçlerinin yeniden incelenmesi ve sürece karşı itiraz gibi prosedürleri düzenliyor mu?
- Kamu İhale Kurumu, yeniden inceleme ve itiraz mercii olarak ne kadar etkin?
- Kanun ihale duyurularının tüm kamunun ulaşabileceği şekilde yapılmasını zorunlu tutuyor mu?
- Uygulamada ihale duyuruları ne ölçüde duyurulmaktadır?
- Kanun, ihale sonuçlarının –nedenleri ile birlikte- kamuta açıklanmasını zorunlu kılıyor mu?
- Uygulamada kamu ihale sonuçları gerekçeleri ile birlikte ne ölçüde yayınlanıyor?
- Kamu ihalelerinde yolsuzluğa karşı önlemler/cealar mevcut mu? (örneği kara liste uygulaması)
- Bu cezalar ne ölçüde uygulanmaktadır?
- Kanun, ihalelerde suç teşkil eden fiile ve davranışlarda bulunan kamu görevlilerinin cezalandırılması ile ilgili hükümler içeriyor mu?
- Kamu görevlilerine yönelik cezalar ne ölçüde uygulanıyor?

## EK-2 KAYNAKLAR

### Yasal Mevzuat

- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası
- Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
- Devlet Memurları Kanunu (657)
- Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu (3628)
- Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (4982)
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (5018)
- Tanık Koruma Kanunu (5276)
- Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun (2531)
- Dilekçe Hakkı Kanunu (3071)
- Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun (4483)
- Kamu İhale Kanunu (4734)
- Hakimler ve Savcılar Kanunu (2902)
- Türkiye Adalet Akademisi Kanunu (4954)
- Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun (2949)
- Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu (6087)
- Türk Ceza Kanunu (5237)
- Basın Kanunu (5187)
- Hukuk Muhakemeleri Kanunu (6100)
- Avukatlık Kanunu (1136)
- Çocuk Koruma Kanunu (5395)
- TBMM Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu (2919)
- Sayıştay Kanunu (6085)
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği İle Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun (3069)
- TBMM İç Tüzüğü
- Başbakanlık Teftiş Kurulu Tüzüğü
- Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü
- Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Yönetmelik
- Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik

- Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik
- İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (No: 2006/10654)
- Denetim Görevlilerinin Uyacakları Mesleki Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik
- Hakim ve Savcılara Dizüstü Bilgisayar Verilmesi Hakkında Yönetmelik (7.10.2010-27722)
- Türkiye Adalet Akademisi'nin Hizmetlerinden Yararlanma ve Ücretlere İlişkin Yönetmelik
- Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Yönetmeliği
- Cumhuriyet Başsavcılıkları Ve Mahkemelerce Alınacak Tanık Koruma Tedbirlerine İlişkin Esas Ve Usuller Hakkında Yönetmelik
- TBMM Basın ve Yayın Mensuplarının Çalışmaları Hakkında Yönetmelik
- TBMM Televizyonu Yönetmeliği
- Regulation on Discipline Committees and Discipline Chiefs
- Adalet Bakanlığı Mal Bildirimi Hakkında Genelge, 01.01.2006, Erişim adresi: <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/26741.html>
- Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER)-Doğrudan Başbakanlık konulu Genelge (2006/3)
- HSYK Kararı, 27.06.2006, No 315
- TBMM Taslak İç Tüzük Metni (Erişim adresi: [http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/taslak\\_2009/4\\_ictuzuk\\_taslak\\_metni.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/taslak_2009/4_ictuzuk_taslak_metni.pdf))

### Faaliyet Raporları, Eylem Planları ve İstatistikler

- Kamu İhale Kurumu 2010 Faaliyet raporu
- Kamu İhale Kurumu 2009 Faaliyet Raporu
- Kamu İhale Kurumu, Kamu İhaleleri Denetim Raporu 2009
- Türkiye Adalet Akademisi 2009 Faaliyet Raporu 2009
- Adalet Bakanlığı Yargı Reformu Stratejisi ve Eylem Planı, 2009
- TBMM Strateji Planı, 2010-2014
- Adalet Bakanlığı, Ceza İşleri Genel Müdürlüğü, Hakim-Cumhuriyet Savcısı Şikayet Bürosu, İş İstatistikleri (Erişim adresi: [http://www.cigm.adalet.gov.tr/istatistik/hakim\\_ist.html](http://www.cigm.adalet.gov.tr/istatistik/hakim_ist.html))
- Adalet Bakanlığı, "Yargıda Reformun Neresindeyiz"
- Güncel Yasama İstatistikleri, 23.02.2011 (TBMM

Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü'nden edinilmiştir)

- Muhasebat Genel Müdürlüğü

#### **Uluslararası Raporlar**

- OECD Sigma Report, Turkey Public Procurement Assesment, May 2009
- Avrupa Etkin Yargı Komisyonu (CEPEJ), Yargı Sistemlerini Değerlendirme Raporu, 2009, Türkiye
- Avrupa Etkin Yargı Komisyonu (CEPEJ), Avrupa Yargı Sistemlerinde Etkinlik ve Kalite 2010 Raporu
- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, İhlal Edilen Madde ve Ülkeye göre İhlal İstatistikleri
- OECD Sigma Peer Report, "The Administrative Capacity of Turkish Grand National Assembly", 2010
- GRECO 3. Raund Değerlendirme Raporu: Parti Finansmanının Şeffaflığı, Mart 2010 [Erişim adresi: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)5\\_Turkey\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)5_Turkey_Two_EN.pdf)]

#### **Araştırmalar**

- Ömer Faruk Gençkaya, "Çıkar Çatışması", Türkiye'de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi Akademik Araştırma Çalışması, 2009 [Erişim adresi: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/TYEC/1062-TYEC%20Research%20-%20Conflict%20of%20Interest.pdf>]
- Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), "Hane Halkı Gözünden Kamu Hizmetleri ve Yolsuzluk", 2009 Erişim adresi: <http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/kamuhizmetleri.pdf>
- Bilgi Edinme İstatistikleri (2004-2007), Bilgiedinmehakki.org
- TEPAV, "Kamu İhale Kanununda Yapılan Değişiklikler Ne Anlama Geliyor?", Şubat 2009
- YARSAV, "Yargıda Çalışma Koşulları Anket Raporu", Ekim 2010 Erişim adresi: <http://www.yarsav.org.tr/Dosyalar/anketraporu.pdf>
- Seda Kalem, "Adalet Gözet", 2010
- Türkiye Yayıncılar Birliği, 2010 Yayınlama Özgürlüğü Raporu, Erişim adresi: <http://www.antenna-tr.org/sites.aspx?SiteID=29&mod=article&cID=678&ID=2286>
- YARSAV Basın Açıklaması, "Adalet Bakanlığınca soruşturmalara yönelik yapılan baskı hakkında", 09.11.2009, Erişim Adresi: [http://www.yarsav.org.tr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=159:0911209-adalet-bakanlınca-soruturmalarayoenelik-yapilan-bask-hakkında&catid=2:yoenetimacklamalar&Itemid=42](http://www.yarsav.org.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=159:0911209-adalet-bakanlınca-soruturmalarayoenelik-yapilan-bask-hakkında&catid=2:yoenetimacklamalar&Itemid=42)
- Sivil Toplum için Yasam Sürecine Katılım

El Kitabı, YASADER (Erişim: [http://www.yasader.org/sayfa/index.php?option=com\\_content&view=article&id=93:stk-yasama-surecine-katilim-el-kitabi&catid=1:son-haberler&lang=tr](http://www.yasader.org/sayfa/index.php?option=com_content&view=article&id=93:stk-yasama-surecine-katilim-el-kitabi&catid=1:son-haberler&lang=tr))

- TÜMİKOM, "23. Dönem, 1. Ve 2. Yasama Yılları İzleme Raporu", 2009
- TÜMİKOM, "23. Dönem, 3. Yasama Yılı İzleme Raporu", 2011
- "Role of Turkish Grand Assembly in the Budget Process", Mustafa Biçer, Deputy Budget Director, Plan and Budget Committee, Turkish Grand National Assembly (Erişim adresi: <http://www.oecd.org/dataoecd/36/56/44694176.pdf>)
- TÜMİKOM, "Türkiye Parlamentosunda Açıklık ve Şeffaflık, Yasama Süreçlerine Sivil Katılım Raporu", 2009

#### **Mülakatlar**

- Profesör Ömer Faruk Genckaya, Marmara Üniversitesi
- Atalay Ergüven, DENETDE Genel Başkanı
- Üst düzey bir kamu görevlisi, Başbakanlık Teftiş Kurulu
- Kemal Özsemerci, SAYDER Genel Başkanı
- Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü'nden üst düzey bir kamu görevlisi
- Başbakanlık Kamu Etik Kurulu'ndan üst düzey bir yetkili
- Çeşitli Etik Komisyonları'ndan üst düzey kamu görevlileri
- Hasan Gül, Kamu İhale Kurumu Başkanı
- Enerji alanında faaliyet gösteren özel bir firmanın hukuk departmanında çalışan bir kişi
- Adalet Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı'ndan bir hakim
- YARSAV Başkan Yardımcısı
- Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'ndan bir Tetkik Hakimi
- İstanbul Barosundan bir avukat
- Adalet Akademisi'nden üst düzey bir savcı
- Şeref İba, Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü Başkan Yardımcısı, TBMM

ŞEFFAFLIK DERNEĞİ  
19 Mayıs Mahallesi  
Operatör Raif Bey Sokak  
Niyazi Bey Apt No:30 D:5  
Şişli İSTANBUL

Telefon +90-212-2405281  
Faks +90-212-2405281

[info@seffalik.org](mailto:info@seffalik.org)  
[www.seffalik.org](http://www.seffalik.org)