



TÜRKİYE ŞEFFAFLIK SİSTEMİ ANALİZİ



Bu rapor Avrupa Birliği'nin desteği ile hazırlanmıştır. Yayının içeriğinden yalnızca Uluslararası Şeffaflık Derneği sorumludur ve yayın Avrupa Birliği'nin görüşlerini yansıtmamaktadır.



AÇIK
TOPLUM
VAKFI

Bu rapor Açık Toplum Vakfı desteği ile hazırlanmıştır ancak sunulan veriler ve savunulan görüşler tamamen araştırmacılara aittir.

TÜRKİYE ŞEFFAFLIK SİSTEMİ ANALİZİ

Uluslararası Şeffaflık Örgütü yolsuzlukla mücadeleye öncülük eden küresel bir sivil toplum kuruluşudur. Dünya genelinde 100'den fazla ülke kolu ve Berlin'deki uluslararası sekreteryası aracılığıyla, yolsuzlukların yıkıcı etkileri hakkında toplumların bilinçlendirilmesi ve kamu, özel sektör ve sivil toplum ortaklarıyla işbirliği halinde etkin önlemlerin geliştirilmesi ve uygulanması için çalışır.

2008 yılında gönüllü çabalarla kurulan Uluslararası Şeffaflık Derneği ülkenin demokratik, sosyal ve ekonomik yönden gelişimi için toplumun tüm kesimlerinde şeffaflık, dürüstlük ve hesap verebilirlik ilkelerini hakim kılma amacını taşımaktadır. Dernek, 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.

Yazarlar

Dr. Umut Gündüz

Pelin Erdoğan

Yalın Hatipoğlu

Edit

E. Oya Özarıslan

Prof. Dr. Uğur Ömürgönülşen

Dr. Diğdem Soyaltın

Andrew McDevitt

Batuhan Görgülü

Katkıda Bulunanlar

Özlem Zingil

Nükhet Oğın Atakan

Deniz Can Akkaya

Ömer Akalın

Proje süresince bize destek veren Danışma Kurulumuza, Uluslararası Şeffaflık Derneği Yönetim Kuruluna, çalışanlarımıza ve gönüllü arkadaşlarımıza; Dr. Zelal Beyaz, Dina Eraksan, Sumru Özmen, Gizem Korun, Aslıhan Hatunoğlu, Emel Türker, Nur Üstündağ, Efehan Danışman, Emine Arı ve değerli gazeteci Elif İnce'ye teşekkür ederiz.

Tasarım: Kurtuluş Karayın

Bu raporda yer alan bilgilerin doğruluğu için azami çaba gösterilmiştir. Tüm bilgilerin Ekim 2015 itibarıyla doğru olduğuna inanılmaktadır. Uluslararası Şeffaflık Derneği, bu raporun başka amaçlarla veya başka bağlamlarda kullanılmasından doğacak sonuçlar için sorumluluk kabul etmemektedir.

© 2016 Uluslararası Şeffaflık Derneği. Tüm hakları saklıdır

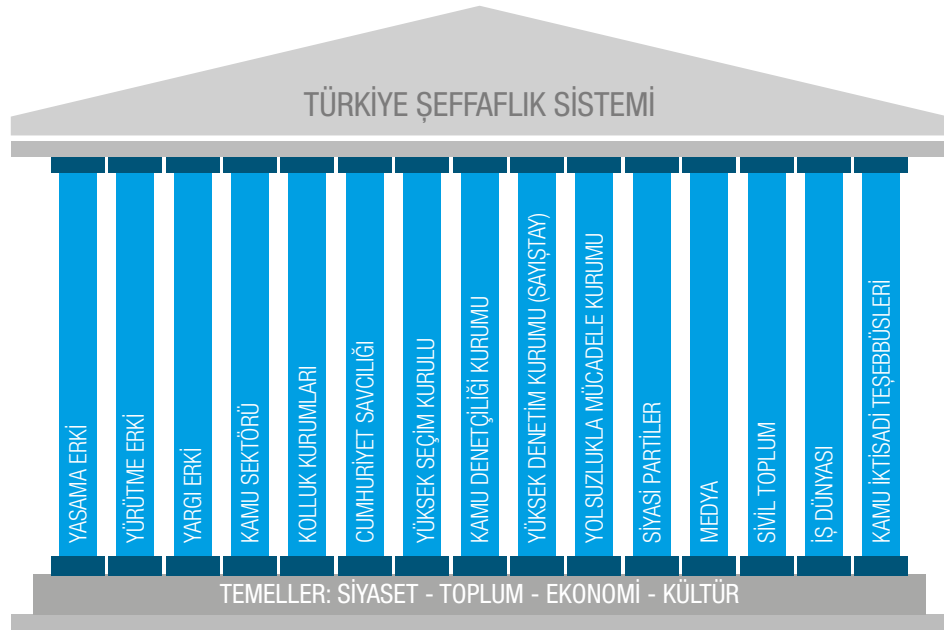
İÇİNDEKİLER

I	Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi Hakkında.....	5
II	Yönetici Özeti	13
III	Türkiye Şeffaflık Sistemi'nin Temelleri	21
IV	Yolsuzluk Profili	33
V	Yolsuzlukla Mücadele Faaliyetleri.....	37
VI	Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi.....	41
1	Yasama Erki	42
2	Yürütme Erki	58
3	Yargı Erki	70
4	Savcılık.....	90
5	Kamu Sektörü	100
6	Emniyet Teşkilatı	118
7	Yüksek Seçim Kurulu.....	130
8	Kamu Denetçiliği Kurumu.....	144
9	Sayıştay	156
10	Teftiş Kurulları	170
11	Siyasi Partiler	180
12	Medya	194
13	Sivil Toplum	212
14	İş Dünyası	228
15	Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT'ler)	246
VII	Sonuç ve Öneriler	257



TÜRKİYE ŞEFFAFLIK SİSTEMİ ANALİZİ HAKKINDA

Ulusal Şeffaflık Sistemi Analizi, Avrupa Birliği'ne giriş sürecinde bulunan Batı Balkan ülkeleri ile beraber Türkiye'de de eş zamanlı olarak gerçekleştirilen, bu ülkelerdeki yolsuzlukla mücadele uygulamalarını değerlendiren bir çalışmadır. Şeffaflık Sistemi Analizi, dürüstlük, şeffaflık ve hesap verebilirlik bakımından ülkelerin kurumsal görünümünü bir bütün olarak ortaya koyan güçlü bir değerlendirme ve iyileştirme aracıdır. Güçlü ve etkin işleyen bir Ulusal Şeffaflık Sistemi, yolsuzluğa karşı güçlü bir savunma hattı oluşmasına ön ayak olur ve hesap verebilirliğin güvencesidir; zayıf bir sistem genellikle sistemli yolsuzluk ve sayısız yönetim aksaklıkları barındırır. Değerlendirme sonuçları, sadece ihtiyaç duyulan reformun ana hatlarını kapsamlı bir biçimde çizmekle kalmaz, aynı zamanda reformların siyasi uygulanabilirliğine yönelik derin bir anlayış sağlar. Sistemi'n güçlendirilmesi toplumun tüm alanlarında daha iyi yönetimi destekler, nihayetinde daha adil ve eşit bir toplum yapısının oluşmasına katkıda bulunur.



Demokratik ilkeleri hayata geçirmek ve hukukun üstünlüğünü sağlamakla yükümlü olan temel yönetim kurumları, kamu kurumları, siyasi partiler, sivil toplum örgütleri ve medya bu çalışmanın kapsamında değerlendirilmektedir. Bu çalışmanın ve temel aldığı bağlamın ve yöntemin en önemli yönü, toplumun tüm kesimlerindeki dürüstlük mekanizmalarının ve kurumların, yolsuzlukla mücadele konusunda gerçekleştirdikleri uygulamalara kapsamlı ve bütünlük içerisinde bir değerlendirme gerçekleştiriyor olmasıdır. Değerlendirmenin amacı, temel veri ve analizler sağlayarak, toplumun tüm kesimlerinde olumlu değişimler sağlayabilecek yolsuzlukla mücadele reform ve uygulamaları geliştirmek ve şeffaflık, dürüstlük ve hesap verebilirlik sağlayabilecek mekanizmaları güçlendirmektir. Bu doğrultuda, önerilen değişiklikler ile ilgili kamuoyu oluşturmak, değişikliklerin gerçekleştirilmesi için gerekli siyasi iradeyi sağlamak ve bu değişikliklerin yasama süreçlerini takip etmek adına yerel ve bölgesel çalıştaylar düzenlenmesi hedeflenmektedir.

Değerlendirme, ülkelerdeki sosyal, ekonomik, politik ve kültürel çerçeveyi temel alarak yürütülmektedir. Bu kapsamlı yaklaşım, yolsuzluğun önlenmesi için bilgi sağlamayı ve birbirleri ile iç içe bir biçimde çalışan kurumların nasıl işledikleri konusunda açıklayıcı bir çalışma oluşturmayı hedeflemektedir. İstisare içerisinde geliştirilmesi hedeflenen bu çalışmada gerekli siyasi iradeyi ve kamuoyunu oluşturmak için başından itibaren kamu, sivil toplum, özel sektör ve diğer ilgili aktörler ile beraber çalışılmıştır. Değerlendirme, her bir kurumun hem teşkilat yapısını ve bağlı olduğu yasal çerçeveyi, hem de uygulamada nasıl işlediğini saptayarak bu ikisi arasındaki farkı ortaya koymaktadır.

Şeffaflık Sistemi Analizi olarak adlandırılan yaklaşım, bir ülkenin hem yolsuzluk alanındaki zayıf yönlerini saptamak hem de o ülkenin yolsuzlukla mücadele konusundaki uygulamalarının etkinliğini ölçmeyi hedefleyen bir çerçeve oluşturmaktadır. Bu çerçeve, bir devleti oluşturan tüm kurum ve aktörleri kapsayacak nitelikte oluşturulur. Bu kapsamda hükümetin tüm birimleri, kamu ve özel sektör, medya ve sivil toplum değerlendirme içerisine alınmaktadır (aşağıdaki grafikte değerlendirilen tüm kurumlar görülmektedir). Ulusal Şeffaflık Sistem Analizi, yolsuzlukla mücadeleye bütüncül bir yaklaşım olarak Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International) tarafından geliştirilmiştir. Yolsuzluğu önlemek adına tek bir formülün bulunmamasıyla beraber, günümüzde yolsuzluğun önlenmesini ve şeffaflığın yaygınlaştırılmasını sağlayacak kurumların nasıl işlemesi gerektiği konusunda uluslararası bir mütabakata varıldığı görülmektedir.

Ulusal Şeffaflık Analizi aynı zamanda, bir ülkenin kurumlarının dürüstlük, hesap verilebilirlik ve şeffaflık alanlarında nasıl bir performans gösterdiğini bütünsel bir yaklaşımla değerlendirmeyi amaçlayan etkili bir lobi aracıdır. Etkili ve işleyen bir Ulusal Şeffaflık Sistemi, yolsuzluğu önleyen ve hesap verilebilirliği sağlayan güçlü bir mekanizma olma niteliği taşıırken, zayıf bir Ulusal Şeffaflık Sistemi genel olarak yolsuzluğun sistematik bir olgu olduğu ve yönetiminde birçok hatanın gözlemlendiği bir mekanizma olarak karşımıza çıkmaktadır. Gerçekleştirilen değerlendirme, yalnızca uygulanması gereken reformları değil, bu reformların uygulanabilirliği konusunda da bilgi vermektedir. Ulusal Şeffaflık Sistemi'nin güçlendirilmesi toplumun tüm kesimlerinde daha iyi yönetim uygulamalarının geliştirilmesini ve bu sayede daha adil bir toplumun oluşmasını sağlar.

Tanımlar

Uluslararası Şeffaflık Örgütü tarafından kullanılan yolsuzluk tanımı aşağıdaki gibidir:

'Yolsuzluk, verilen yetkinin kişisel çıkarlar için kötüye kullanılması olarak tanımlanır. Gerçekleştiği sektöre ve parasal hacmine bağlı olarak büyük ölçekli, küçük ölçekli ve siyasi yolsuzluk olarak sınıflandırılabilir.'¹

"Büyük ölçekli yolsuzluk", 'Üst düzey kamu görevlilerinin devlet politikalarını veya devletin genel işleyişini önemli ölçüde aksatacak biçimde, kamu zararına büyük çaplı çıkar elde edilerek yapılan yolsuzluklar' olarak tanımlanır.² "Küçük ölçekli yolsuzluk" ise, 'Sağlık, eğitim, güvenlik veya diğer kamu hizmetlerine erişimi sırasında vatandaşın, düşük veya orta kademeli bir kamu görevlisi ile etkileşimi sırasında bu görevlilerin verilen yetkiyi kötüye kullanmasıyla gerçekleşebilecek yolsuzluklar' olarak tanımlanır.³ Son olarak "siyasi yolsuzluk"; 'Devlet politikalarının, kurum veya kaynaklarının ve finansmanın dağılımına ilişkin işlemlerin, siyasi karar vericiler tarafından güç, itibar veya varlık elde etmek adına manipüle edilmesi' olarak tanımlanır.⁴

Hedefler

Ulusal Şeffaflık Sistem Analizinin temel amaçları:

- Türkiye Şeffaflık Sistemi'ndeki güçlü ve zayıf yönleri tespit etmek ve bu doğrultuda, yolsuzlukla mücadele alanında çalışan kesimlerin bilgi birikimini arttırmak,
- Türkiye'de yolsuzlukla mücadele alanındaki temel paydaşların, Şeffaflık Sistemi'ndeki öncelikli alanlar konusunda hareket geçmesini sağlamaktır.

Bu doğrultuda değerlendirmenin temel amacı, Türkiye'de yolsuzluğu önleyecek, şeffaflığı ve dürüstlüğü sağlayacak ilgili kurumların etkinliğini değerlendirmektir. Buna ek olarak, değerlendirme sürecini, devletin ve yolsuzlukla mücadele alanında çalışan kurumların, politika reformları geliştirmek, bilgi temelli savunuculuk ve lobi faaliyetleri yapmak ve yönetime dair alanlarda derin-

lemesine analiz yapmasını sağlamak için kullanmayı da hedeflemektedir. Son olarak bu çalışma, Türkiye’de yolsuzlukla mücadele alanında çalışan tüm paydaşların sürdürülebilir ve etkili reformlar geliştirmesini sağlamayı hedeflemektedir.

Yöntem

Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün yöntemsel bağlamında Şeffaflık Sistem Analizi, 15 temel kurumu kapsamaktadır:

Temel Yönetişim Kurumları	Kamu Kurumları	Kamu Sektörünün Dışındaki Kurumlar
Yasama Erki	Kamu Sektörü	Siyasi Partiler
Yürütme Erki	Polis Teşkilatı	Medya
Yargı Erki	Seçim Kurulu	Sivil Toplum
	Kamu Denetçiliği Kurumu	Özel Sektör
	Kamu İktisadi Kuruluşları	
	Sayıştay	
	Teftiş Kurulları	
	Savcılık	

Bu 15 kurum, yolsuzluğu önleyebilme kapasiteleri bağlamında üç farklı boyutta değerlendirilmektedir:

- Kurumun bağımsızlığı ve kaynakları bakımından genel kapasitesi
- Yönetişim düzenlemeleri ve uygulamaları, ilgili kurumların şeffaflığı, hesap verebilirliği ve dürüstlüğü
- Şeffaflık sistemindeki rolü, yolsuzluğu önlemede ilgili kurumların görevini yerine getirip getirmediği

Her boyut, ortak olarak belirlenen göstergeler tarafından değerlendirilmektedir. Değerlendirme, her kurumun o boyuttaki yasal çerçevesini ve uygulamasını analiz ederek, bu ikisi arasındaki farklılıkların altını çizmektedir.

Değerlendirme; her bir kurumu ayrıntılı bir biçimde inceleme hedefinden çok, sisteme genel bir bakış açısı sağlamak adına ilgili tüm kurumları kapsayan ve olabildiğince fazla göstergelyi ele alan daha geniş bir inceleme gerçekleştirmeyi hedeflemektedir. Değerlendirme, bir kurumdaki zayıflığın diğer kurumlara yansiyebileceğini göz önünde bulundurarak farklı kurumlar arasındaki ilişkiyi de ele almaktadır. Kurumlar arasındaki ilişkiyi incelemek, öncelikli alanların belirlenmesinde de etkili bir yöntemdir.

Boyut	Göstergeler (Yasal Çerçeve ve Uygulama)
Kapasite	Kaynak / Bağımsızlık
Yönetişim	Şeffaflık / Hesap verebilirlik / Dürüstlük
Yönetişim Sistemindeki Rolü	Kurumlara özel göstergeler

Ülkeye özel durumları da inceleme kapsamına almak için, değerlendirme içerisinde bulunan 15 kurumun içerisinde işlediği politik, sosyal, ekonomik ve kültürel koşullar da “temeller” başlığıyla değerlendirmeye katılmıştır.

SİYASİ KOŞULLAR	SOSYAL KOŞULLAR	EKONOMİK KOŞULLAR	KÜLTÜREL KOŞULLAR
-----------------	-----------------	-------------------	-------------------

Ulusal Şeffaflık Sistem Analizi, niceliksel bir araştırma yöntemidir ve Uluslararası Şeffaflık Örgütü tarafından oluşturulan ‘gösterge puanları cetveli’ doğrultusunda işler. Bu tabloda, her bir göstergeyi puanlandırmak için, gerektiğinde daha fazla yol gösterici soru ve puanlandırma kistası ile takviye edilen ‘puanlandırma sorusu’ bulunur. Aşağıda, yargı kurumunun kaynaklarını değerlendirmeye ele alan puanlandırma ve soru tablosu görülmektedir:

KURUM	Yargı
GÖSTERGE NUMARASI	3.1.2
GÖSTERGE İSMİ	Kaynaklar (Uygulama)
NOTA ESAS SORU	Yargı Kurumu, etkin bir biçimde işleyebilmek adına yeterli düzeyde finansal kaynaklara, insan kaynağına ve altyapıya ne derecede sahiptir?
YÖNLENDİRİCİ SORULAR	Yargı erkinin kaynakları, görevini yerine getirebilmesi adına yeterli midir? Yargıya ayrılan bütçe ne şekilde dağıtılmıştır Uygulamada maaşlar nasıl belirlenmektedir (yüksek hakimler, anayasa, kanun vb. tarafından)? Hakim ve savcıların maaşları yeterli seviyede midir, yoksa yolsuzluğa başvurmayı ekonomik açıdan cazip kılacak seviyelerde midir? Hakimlere verilen maaşlar, avukatlara verilen maaşlar ile orantılı mıdır? Hakimlerin kullanımına verilmiş yeterli sayıda yazman, kütüphane kaynakları ve çağdaş teknolojiye sahip bilgisayarlar mevcut mudur? İnsan kaynaklarında istikrar var mıdır? Çalışanlar, eğitim imkanlarına erişim sağlayabilmektedirler mi? Hakimlerin, kanunlar, mahkeme ve dava yürütme gibi yasal yetiler, hüküm yazma ve çıkar çatışmaları gibi konularda bilgi edinmeleri için eğitimler sağlanmakta mı?
EN DÜŞÜK PUAN (0)	Yargının yetkilerini uygulayabilmesi için verilen finansal, insani ve altyapısal kaynaklar asgari seviyededir ve görevini yerine getirmesi için yeterli değildir.
ORTA SEVİYE PUAN (50)	Yargıya, yetkilerini uygulayabilmesi için bir miktar finansal, beşeri ve altyapısal kaynak sağlanmıştır. Buna rağmen verilen kaynakların yetersizliği, yargının görevini etkin bir biçimde gerçekleştirmesine engel olmaktadır.
EN YÜKSEK PUAN (100)	Yargının yetkilerini uygulayabilmesi için verilen finansal, beşeri ve altyapısal kaynaklar görevini tam anlamıyla yerine getirebilmesi için yeterli seviyededir.

Uluslararası Şeffaflık Örgütü tarafından uluslararası bağlamda kullanılmak adına geliştirilen rehber niteliğindeki sorular, her bir gösterge için uluslararası iyi uygulama standartları değerlendirilerek, Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün her bir kurum için halihazırda var olan değerlendirme araçlarını esas alarak ve uzmanların görüşleri alınarak oluşturulmuştur. Bu rehberin tamamı, metodoloji ve puanlandırma cetvelleri ile birlikte Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün internet sitesinde bulunmaktadır⁵.

Yönlendirici soruları cevaplayabilmek için araştırma ekibi, dört temel bilgi kaynağına başvurulmuş-

tur. Bunlar, ulusal mevzuat ve yasal çerçeve, ikincil kaynak ve araştırmalar, konuyla ilgili uzmanlarla yapılan röportajlar ve yazılı anketlerdir. İkincil kaynaklar arasında, sivil toplum kuruluşları, uluslararası kuruluşlar, devlet organları ve düşünce kuruluşları ve üniversiteler tarafından raporlar vardır.

Mevcut durum ile ilgili derinlemesine bilgi edinmek adına, her bir kurum için en az iki uzman ile görüşme gerçekleştirilmiştir. Bunlardan bir tanesi değerlendirilen kurumun içerisinde bulunan veya bulunmuş bir kişi, diğeri ise bu kurum konusunda uzman olan fakat bu kurumu temsil etmeyen bir kişidir. Buna ek olarak saha çalışmalarında bulunmuş başka kişiler ile de görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Kurumlar arası görüş edinmek adına da birden fazla kurum üzerinde uzmanlaşmış danışmanlar ile de görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

Puanlandırma Sistemi

Bu değerlendirme, her ne kadar nitel bir değerlendirme de olsa, edinilen bilgiyi özetlemek ve kurumların başlıca güçlü ve zayıf yanlarını tespit etmek adına bu kurumlara puanlar verilmiştir. Puanlar, 25'er puanlık kademeler halinde artacak veya azalacak şekilde 100 üzerinden verilmiş ve bunun sonucunda beş puan sınıflandırması ortaya çıkmıştır: 0, 25, 50, 75 ve 100. Puanlar, okurun ayrıntılar odaklanmadan da sistemin genel hatlarını anlayabilmesi için verilmiştir. Gösterge puanları, sistemin genel gücünü ve performansını göstermek adına, oluşturulan boyutlar çerçevesinde ortalama olarak verilmiş ve elde edilen bu puanların üç boyut için ortalaması hesaplanmıştır.



Bu puanlar, verilerin elde edildiği kaynakların, değerlendirmeyi gerçekleştiren ülkeler arasında farklılık göstermesinden ve karşılaştırmayı geçerli kılacak bir uluslararası değerlendirme komitesinin bulunmamasından dolayı, ülkeler arası karşılaştırma yapmak adına uygun değildir.

Danışma Odaklı Yaklaşım ve Bulguların Doğrulanması

Türkiye'deki değerlendirme süreci, yolsuzlukla mücadele alanında çalışan devlet organlarını, sivil toplum kuruluşlarını ve diğer ilgili aktörleri kapsayan oldukça yoğun bir görüş alışverişi aşamasını da barındırmaktadır. Bu yaklaşımın iki temel amacı vardır: kanıt oluşturmak ve ilgili paydaşların, reformlar konusunda harekete geçmesini ve gerekli siyasi iradeyi sağlamak ve kamuoyu oluşturmak adına bir araya getirmek. Raporun yazarları araştırma sürecinde 30'dan fazla mülakat yapmış ve analiz edilen her alanda uzmanlara danışmışlardır. İlk bulgular, Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu ve Sayıştay Denetçileri Derneği gibi çeşitli paydaşlar ile paylaşılmış ve tartışılmıştır. İstisari yaklaşımı uygulamak üzere, çeşitli sektörlerin uzmanlarından oluşan bir Danışma Kurulu oluşturulmuştur. Araştırmacılar, Danışma Kurulu ile yüz yüze ve grup toplantılarıyla görüşmüştür.

Türkiye'deki danışma odaklı yaklaşım, hem uygulama ve aktivizm alanında hem de kuramsal alanda yetkin uzmanlardan görüş almayı hedeflemiştir. Yazılı olarak alınan geri dönüşler doğrultusunda, danışma kurulu, yönetim kurulu ve araştırma ekibi arasında fikir alışverişi olması adına Uluslararası Şeffaflık Derneği'nde yuvarlak masa toplantıları düzenlenmiştir. Danışma odaklı yaklaşım, akademisyenler ve sivil toplum kuruluşları dışında, kurumlar içerisindeki işleyişi, iç mekanizmaları ve yapılanmayı birebir olarak deneyimleyip bu konuda bilgi sağlayabilecek bürokratları da çalışmanın bir parçası haline getirmeyi hedeflemiştir.

İsim	Görevi ve Kurumu
Bülent Tarhan	Başmüfettiş, T.C. Başbakanlık Teftiş Kurulu
Ceren Sözeri	Doç. Dr. Galatasaray Üniversitesi Basın ve İletişim Çalışmaları Bölümü
Hande Özhaş	Proje Koordinatörü, TESEV, Demokratikleşme Programı
Murat Önok	Yard.Doç.Dr. Koç Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Mustafa Sönmez	Ekonomist, Gazeteci
Ömer Faruk Gençkaya	Prof.Dr. Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi (Fransızca) Bölüm Başkanı- Hukuk Ana Bilim Dalı Başkanı
Ömer Fazlıoğlu	Siyasi İşler Görevlisi, Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu
Turgut Tarhanlı	Prof.Dr. İstanbul Bilgi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı
Zeki Gündüz	PWC Vergi Hizmetleri Lideri

Danışma Kurulu Grup Toplantısı 21 Kasım 2014 tarihinde İstanbul'da gerçekleştirilmiştir. Danışma Kurulu üyeleri ikincil kaynak bilgileri, görüşme stratejileri, değerlendirmede ele alınacak temel konular ve raporun görünürlüğünü güvence altına alacak eylemler hakkında tavsiyelerde bulunmuştur. Toplantı oldukça yapıcı ve verimli geçmiştir. Danışma Kurulu, toplantı süresince ve ayrıca yüz yüze görüşmeler esnasında önemli bilgi kaynakları sağlamıştır.

Sonnotlar

- 1 Uluslararası Şeffaflık Örgütü, The Anti-Corruption Plain Language Guide [Yolsuzlukla Mücadele Rehberi], (Berlin: Uluslararası Şeffaflık Örgütü, 2009), s.14. http://www.transparency.org/whatwedo/pub/the_anti_corruption_plain_language_guide
- 2 a.g.e s.23
- 3 a.g.e.. s.33
- 4 a.g.e. s.35
- 5 Uluslararası Şeffaflık Örgütü, NIS Değerlendirme Metodolojisi http://archive.transparency.org/policy_research/nis/methodology [Erişim tarihi: 07 Ağustos 2015]

II

YÖNETİCİ ÖZETİ

Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi; kurumların verimli ve etkin bir biçimde işleyebilme kapasitesini, iyi yönetim ilkelerine uyma ve yolsuzlukla mücadele performansı bakımından genel durumlarını bütüncül bir bakış açısıyla göstermektedir. Bu çerçevede yapılan incelemelerde, genel olarak sistemin değerlendirilmesinin yanı sıra özel olarak kurumları etkileyen zayıf yönler ve eksiklikler de tespit edilmiştir.

Türkiye Şeffaflık Sistemi Değerlendirmesi kurumların zayıflığını sistemin genel bir sorunu olarak belirlemiştir. Değerlendirme metodolojisine göre 60 puanın üzerinde alan kurumlar “güçlü” olarak nitelendirilmektedir. Türkiye’de hiçbir kurum bu sınırı geçemeyerek “zayıf” ve “çok zayıf” olarak değerlendirilmiştir.

Tüm sistemi etkileyen başlıca sorunlardan biri, kuvvetler ayrılığı ilkesinin ihlal edilerek demokratik süreç ve mekanizmaların sağlıklı bir biçimde işleyişinin engellenmesidir. Yolsuzlukla etkin ve sürdürülebilir bir biçimde mücadele edilebilmesi kuvvetler ayrılığı ilkesinin tam anlamıyla uygulanmasına, yürütme erkinin anayasal sınırlara saygı göstererek yetkilerini, bu sınırların çizdiği çerçeve içinde kullanmasına bağlıdır.

Yürütme erkinin yargı erki, yasama erki, medya ve kamu denetçiliği gibi ulusal şeffaflık sisteminin en önemli unsurları üzerindeki nüfuzu, ülkedeki denge ve denetleme mekanizmalarının devre dışı kalmasına yol açmaktadır. Gücün yürütme üzerinde merkezileşmesi sivil aktörlerin (iş dünyası, medya, sivil toplum gibi) yolsuzlukla mücadele politikalarına ve uygulamalarına katılımını zayıflatmaktadır.¹ Kurumlarda görülen eksiklikler, yetersizlikler büyük oranda yürütme erkinin şeffaflık sisteminin üzerine düşen koyu gölgesinden kaynaklanmaktadır. Bunun yanında siyasi kutuplaşma ve bu kutuplaşmanın denge ve denetleme mekanizmaları üzerindeki etkisi hukukun üstünlüğü ilkesine zarar vermekte, demokratik süreçlerin işleyişini engellemektedir.

Şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin kimi zaman yasal eksiklikler kimi zamansa uygulamalardaki eksikliklerle göz ardı edilmesi değerlendirilen kurumların gelişip güçlenmesini engelleyen temel faktörler olarak karşımıza çıkmaktadır. Kurumlar kaynaklar açısından değerlendirildiğinde çoğunun etkin ve verimli bir biçimde işleyebilecek beşeri, finansal ve teknik kaynaklara sahip olduğu saptanırken, gösterdikleri zayıf performansın yönetim konusundaki aksaklıklardan ve güçler ayrılığı ilkesinin uygulanmamasından kaynaklandığı görülmektedir. Bu kapsamda, halka hesap vermeyi sağlayacak mekanizmanın ve iradenin olmaması, dürüstlük ve etik ilkelerine ilişkin yaptırımların yasal çerçevede yeterince yer almaması ve yolsuzlukla mücadele politikalarının uygulanmaması yönetim alanındaki dikkate değer temel eksiklerdir.

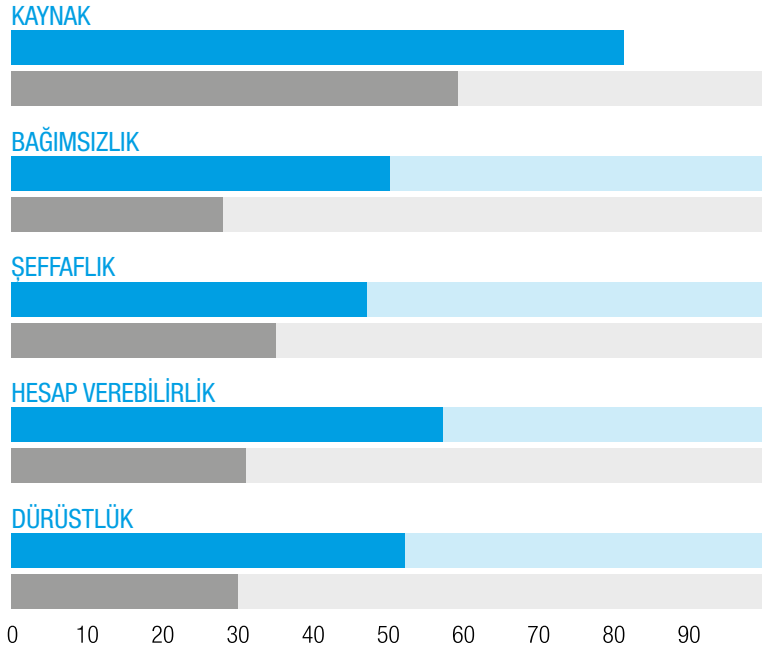
2000’li yılların başındaki reform sürecinde yolsuzluğu önleme politikaları ile ilgili bazı gelişmeler yaşanmasına rağmen, bu süreç son yıllardaki yasa faaliyetleriyle artık ters yönde ilerlemektedir. Kamu İhale Kanunu gibi Türkiye Şeffaflık Sistemi’nin temel dayanaklarının yasal çerçevelerinde yapılan değişikliklerin sistemi oldukça zayıflatan sonuçları olmuştur.

Sistemin çeşitli alanlarını etkileyen bu zorlukların yanı sıra, yasalar ve uygulamalar arasındaki uçurum Türkiye Şeffaflık Sistemi’nin belirleyici bir özelliği olarak ortaya çıkmıştır. Sistemde incelenen her kuruma ilişkin yasal çerçeve ile uygulama arasında ciddi farklar olduğu, uygulamalarla yasaların çeliştiği ve yasal gerekliliklere uyulmadığı görülmektedir. Uygulamalar yasaların çok gerisinde kalmaktadır ve bu kuşatıcı sorun ancak yürütmenin, yönetim ilkelerini hayata geçirmek adına göstereceği güçlü bir siyasi iradeyle aşılabılır.

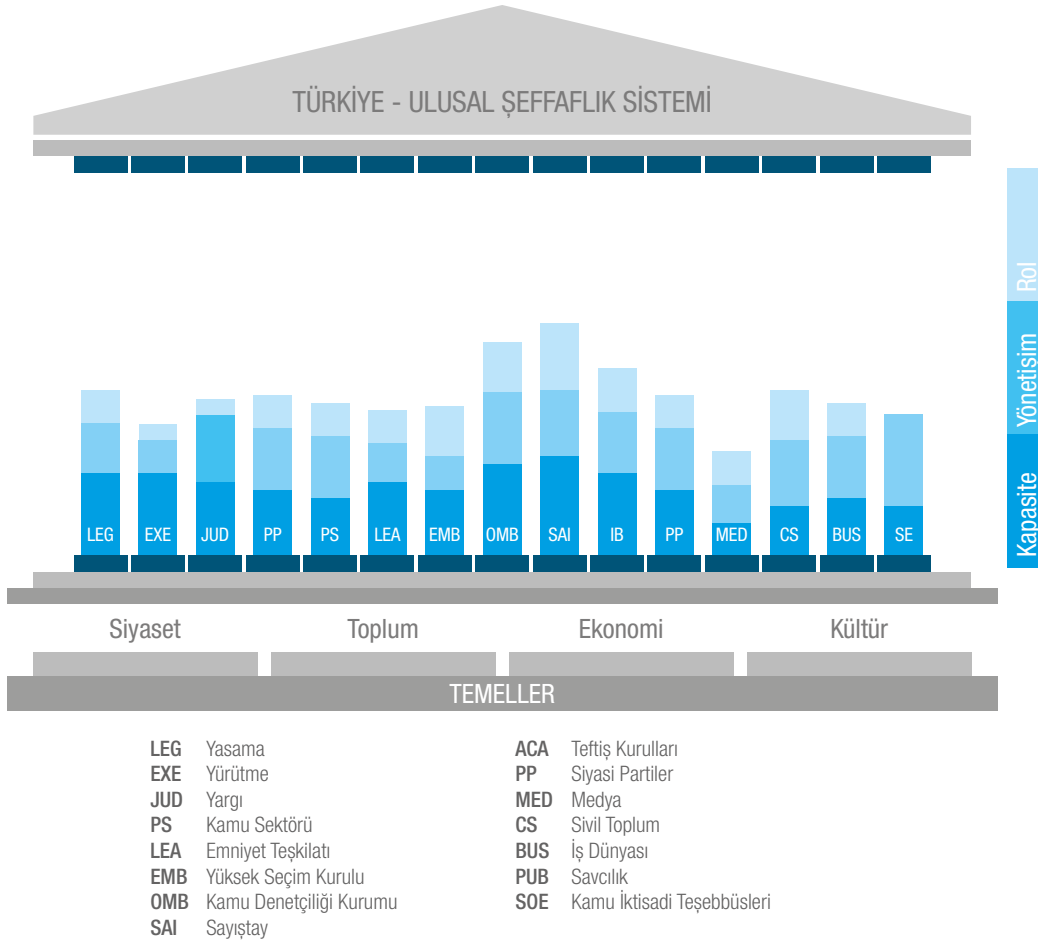
GÖSTERGELERİN ORTALAMA PUANLARI

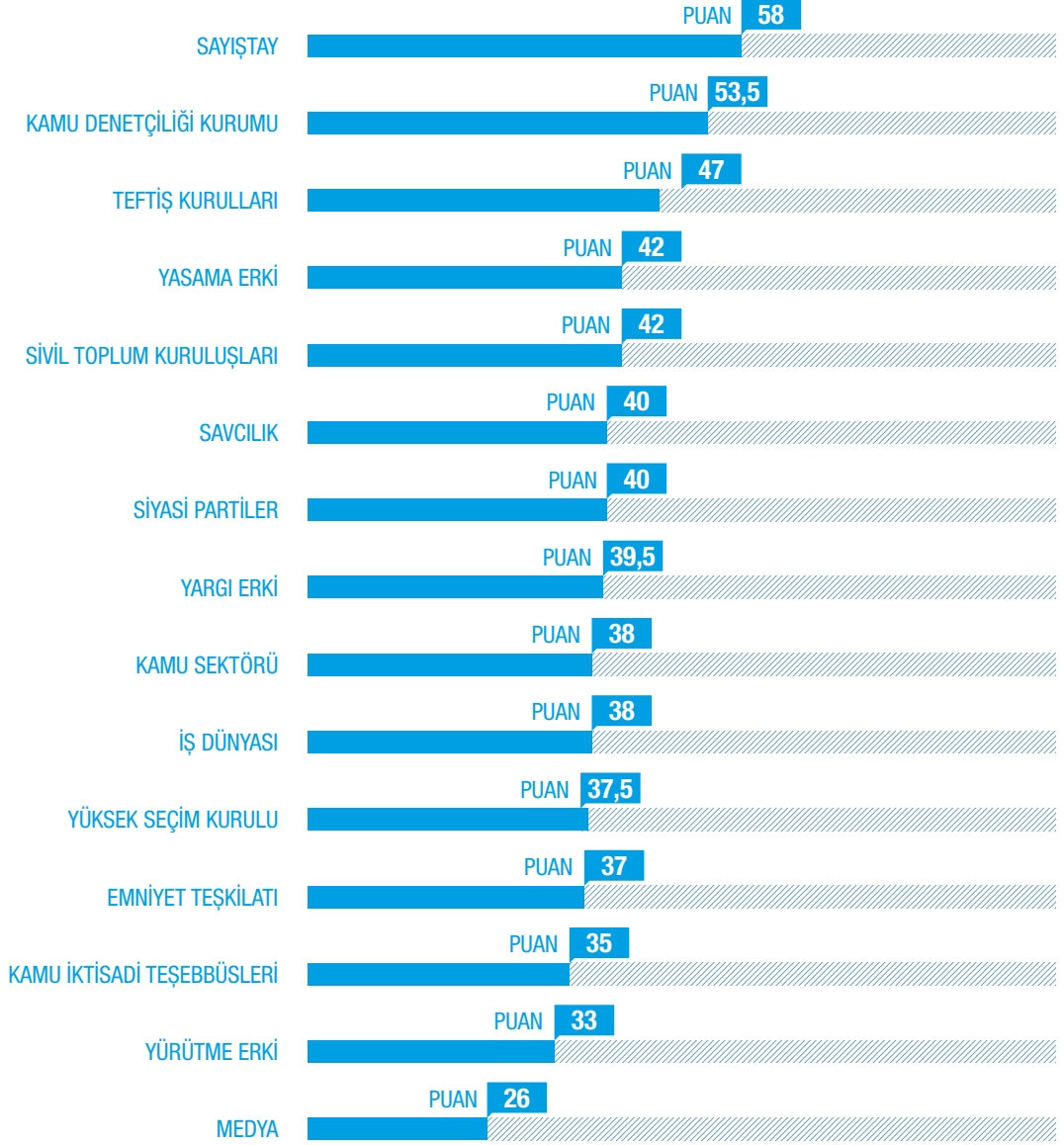
■ Yasa ■ Uygulama

Yukardaki grafik, sistemi oluşturan kurumlar incelendiğinde temel alanlarda ortaya çıkan yasa ve uygulama farkını göstermektedir.



TÜRKİYE ŞEFFAFLIK SİSTEMİNİN TEMEL TAŞLARI





Türkiye Şeffaflık Sistemi'nin en güçlü kurumları, **Sayıştay, Kamu Denetçiliği Kurumu ve Teftiş Kurulları** olarak belirlenmiştir. Denetim ve denetleme mekanizmasının önemli unsurları olan bu kurumların göreceli olarak güçlü olmaları olumlu bir belirtidir. Ancak oldukça yeterli olan kaynakların, bu sonuçlar üzerinde etkili olduğu ve kamu yönetiminin izlenmesi, denetimi ve iyileştirilmesinde bu kurumların etkinliğini sağlamak için geliştirilmesi gereken alanların bulunduğu not edilmelidir.

Sayıştay; kamu idaresindeki verimsiz yönetim örneklerini ve kamu kaynaklarındaki zararları tespit edebilecek beşeri ve finansal kaynaklara sahiptir. Kamu sektöründeki dürüstlük ve etik ilkelerini düzenleyen mevzuatın yanı sıra Sayıştay denetçileri için mesleki etik ilkelerini düzenleyen ayrı bir yasal çerçeve de bulunmaktadır. Ancak, mevzuatta ve uygulamada performans denetiminin sınırlarının daraltılmış olması ve yürütmenin denetimi konusunda TBMM ile etkin bir işbirliğinin sağlanamaması gibi etmenler Sayıştay'ın görevini tam olarak yapabilmesini engellemektedir. Yıllık bütçe raporlarının TBMM'ye sunulmaması ciddi politik tartışmalara neden olmuştur ve şeffaflık ilkeleri açısından önemli bir engel haline gelmiştir. 2011 ve 2013 yıllarında kamu kurumlarının denetim ra-

porlarının sunulmaması muhalefet partilerinin bütçe görüşmeleri sırasında denetim görevini yerine getirememesine neden olmuştur.

Kamu Denetçiliği Kurumu incelemedeki en genç kurumdur. Kurumun faaliyetleri ve rolünü düzenleyen yasal çerçeve etkin işlemlerini sağlayacak düzeydedir. Ancak kurumun etkin ve verimli çalışabilmesi için bağımsızlığını güvence altına alacak yapısal yasal değişiklikler gerekmektedir. Baş denetçinin seçim sürecinden başlamak üzere bağımsızlık ve şeffaflık alanındaki eksiklikler temel kaygılardır.

Teftiş Kurulları yolsuzlukla mücadele faaliyetlerinin temel aktörleridir. Mevzuat Teftiş Kurulları'na etkin bir biçimde çalışmasını sağlayacak yetkileri tanımakta, gerekli dürüstlük ve etik ilkelerini tanımlamaktadır. Ancak Kurullar arasında etkin bir koordinasyonun bulunmaması, yapısal olarak bağımsız olmamaları ve faaliyetlerinde şeffaflığı sağlayacak mekanizmaların bulunmaması kurulların işleyişine dair soru işaretlerine yol açmaktadır.

Türkiye Şeffaflık Sistemi'nin en zayıf alanları ise **Medya ve Yürütme** olarak belirlenmiştir. Denge ve denetleme sisteminin en önemli unsurlarından biri olan medyanın bağımsız haber yapabileceğine güvenilememesi oldukça temel bir sorundur. Bu sorun yalnızca güçlü bir Şeffaflık Sistemi için değil, aynı zamanda ifade ve haber alma özgürlüğü için de kat edilmesi gereken çokça yol olduğuna işaret etmektedir. Bu durum medyanın karşılaştığı siyasi baskılar, Terörle Mücadele Yasası ve Ceza Kanunu gibi yasal düzenlemelerle gazetecilerin yargılanması, tutuklanması, sansüre uğraması, internet sitelerine erişimin engellenmesi, çeşitli yayın yasakları ve bunların yanı sıra; medya kuruluşlarına kayyum atanarak el koyulması, düzenleyici kurumların ve medya sahiplerinin siyasi etki altında bırakılması gibi sorunların bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bağımsız, hesap verebilir ve şeffaf bir medyanın yokluğunda sistemin diğer aktörlerinin yolsuzlukla mücadelesi de zorlaşmaktadır.

Yüksek Seçim Kurulu'nun zayıflığı demokrasinin temel unsurlarından biri olan seçimler konusunda endişe uyandırmaktadır. Yüksek Seçim Kurulu'na ilişkin değerlendirmede kurumun şeffaflığını ve hesap verebilirliğini sağlayacak yasal çerçevenin oldukça yetersiz olduğu ve kurumun; seçim ve kampanya dönemlerinde etkili denetim yapmasını sağlayacak yetkilerine ilişkin düzenlemelerde boşlukların bulunduğu saptanmıştır. Genel ve yerel seçimlerde kampanyaların finansal denetimini yapacak yetkiye sahip olmaması çok önemli bir eksikliklerdir.

Yolsuzluk kovuşturmalarının başlangıç noktası ve adalet kurumunun temellerinden biri olan **Savcılık** da yolsuzlukla mücadelede zayıf ve göreceli anlamda etkisiz olarak değerlendirilmiştir. Savcıların iş ve işlemlerine yapılan siyasi müdahaleler, yolsuzluğun cezasız kalmasına sebep olan ve adaletin tesisini engelleyen etmenlerin başında gelmektedir. 17-25 Aralık 2013 yolsuzluk operasyonunda olduğu gibi savcıların çeşitli yaptırımlarla karşılaştıkları görülmektedir.² Deniz Feneri soruşturmasının engellenmesi ve savcılarının karşılaştığı yasal yaptırımlar da bu kurumun yürütmeden bağımsız çalışmadığına işaret etmektedir³. Savcılıkların şeffaflık ve hesap verebilirliklerinin de tatmin edici düzeyde olmaması yolsuzlukla mücadelede etkinliklerinin sorgulanmasına sebep olmaktadır.

Yönetimin asli kurumları olan **Yasama ve Yürütme** erklerinin, kaynak erişiminde sorun olmamasına rağmen yolsuzlukla mücadele performanslarının düşük olduğu, yolsuzlukla mücadelenin ve iyi yönetişimin öncelikli politikalar olarak belirlenmediği görülmektedir. Bu alandaki temel sorunların başında **yürütme erkinin** gücünü ve yetkilerini sınırlayan unsurların az oluşu ve devre dışı bırakılmaları, yetkililerin görevlerini kötüye kullandığı durumlarda cezasız kalmaları ve yolsuzlukla mücadele alanındaki taahhütlerini gerçekleştirememeleri gelmektedir. Kanun hükmünde kararnemelere ve torba yasalara sıklıkla başvurulması demokrasinin temel ilkeleriyle çelişmektedir. Yürütmenin gücü-

nü keyfi bir biçimde, anayasal sınırların dışına çıkarak kullanması denetlenemeyen bir otorite haline gelmesine yol açmaktadır.

Yasama alanında ise milletvekillerinin hesap verebilirliği alanındaki eksiklikler ve yasama denetiminin gerçekleştirilerek yönetimin iyileştirilmesini sağlayacak düzenlemelerin yetersizliği sorunların başında gelmektedir. Milletvekili dokunulmazlıklarının kürsü dokunulmazlığının ve ifade hürriyetinin çok ötesinde yolsuzluk ve usulsüzlük soruşturmalarını kapsayacak bir biçimde yorumlanması temel bir sorundur. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı'nın Yürütmenin siyasetini belirleme konusundaki otoriter uygulamaları TBMM'yi devre dışı bırakarak, Yasama erkinin denetim sorumluluğuna engel oluşturmaktadır.

Yargı erki ise yolsuzluk iddialarının araştırılması ve yargılanmasında ne caydırıcı ne de etkili olabilmektedir ve bunun ötesinde toplumun geniş kesimlerince en az güven duyulan kurumlardan biri olarak algılanmaktadır.

Kamu İhale Kanunu'ndaki çok sayıda değişiklikle birlikte kamu ihale süreçleri, dolayısıyla **Kamu Sektörü** de yolsuzluğa daha açık bir hale gelmiştir. Kamu görevlilerine yönelik etik düzenlemelere rağmen rüşvet ve hediye alma gibi uygulamalara rastlanabilmektedir. **Kamu İktisadi Teşebbüsleri** de **Emniyet Teşkilatı** gibi bağımsızlık konusunda önemli sorunların bulunduğu bir kurum olarak değerlendirilmiştir. Emniyet Teşkilatı'nın bağımsız çalışmaması ve siyasi etkiye açık olması yolsuzlukla mücadele açısından en temel sorunların başında gelmektedir.

Sivil toplum aktörlerinin verimli ve etkin çalışabilmesini sağlamak adına iyileştirilmesi gereken çokça alan olması bir başka önemli sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. **Sivil Toplum Kuruluşları'nın** sayıca artmasına ve halkın bu kuruluşlara katılım oranının yükselmesine rağmen; uzmanlık, insan ve mali kaynaklarının yetersizliği bu alanda önemli zorluklar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun yanında devletin Sivil Toplum Kuruluşlarına eşitlik ilkesine uygun biçimde davranmaması, karşılaştıkları baskılar ve sivil toplum ile kamu sektörü arasında sürekli ve çerçevesi belirli bir diyalog mekanizmasının olmaması STK'ların politika yapım ve karar alım süreçlerinde etkili olmasını engellemektedir. **İş Dünyası** açısından, kamu yetkililerinin sektör faaliyetlerine müdahaleleri, kayırmacılık uygulamalarının etkileri ve dürüstlük ve etik ilkelerini benimseme ve sivil toplumla işbirliği alanındaki eksiklikler, bu konudaki başlıca zorluklar olarak ortaya çıkmaktadır. Bunlara ek olarak şeffaflıkla ilgili uygulamaların yetersizliği bu alandaki önemli sorunlardan biridir. **Siyasi Partiler** de yolsuzluk riskinin oldukça fazla olduğu kurumlardan biri olarak tespit edilmiştir. Siyasetin finansmanında şeffaflık ve siyasi etik alanında etkin önlemlerin eksikliği bu alandaki önemli sorunlardır.

Temel Öneriler

- Kuvvetler ayrılığı ilkesi güvence altına alınmalı ve ihlaller son bulmalıdır. Yürütme erki yetkilerini anayasal sınırlar içinde kullanmalı ve yargı kararlarına kayıtsız şartsız uymalıdır. Devlet kurumlarının denge ve denetleme işlevlerini etkin bir biçimde yerine getirmesi için gerekli bağımsızlık koşulları oluşturulmalıdır. Bu kurumlara yapılan atamalarda kadrolaşma ve partizanlık eğilimlerine son verilmelidir.
- Yargı bağımsızlığı güvence altına alınmalı, yargının siyasallaşmasının önüne geçilmelidir. Hakimlerin atanma işlemleri, yargı bağımsızlığını sağlayacak ve yargı erkinin özerkliğini güvence altına alacak bir biçimde yeniden düzenlenmelidir. Hakimlere ve savcılara göreve başlamadan önce yapılan sözlü sınavları ve mülakatları değerlendirme yetkisi Adalet Bakanlığı'ndan bağımsızlığı sağlanacak şekilde idari yapısı yeniden düzenlenmiş HSYK'ya devredilerek yürütmenin bu sınavlar üzerindeki etkisine dair endişeler giderilmelidir. Bu sınav ve görüşmelerde sorulacak soruların

mesleki nitelikli olması zaruri kılınmalı ve bu sınavların sesli (ve hatta ayrıca görsel) kayıt altına alınması sağlanmalıdır.

- TBMM'nin temsiliyet gücünün artırılması ve seçmen iradesinin daha özgür bir biçimde kullanılması adına seçim barajı düşürülmelidir. Bu kapsamda RTÜK, Kamu Denetçiliği Kurumu ve YSK gibi kurumlara ilişkin atama süreçlerinin de temsiliyetçi ve adil bir anlayışla yapılması sağlanacaktır.
- Milletvekili dokunulmazlığının kapsamı, ifade özgürlüğünü güvence altına alacak ve yolsuzlukla ilintili davaların görülmesine imkan tanıyacak bir biçimde yeniden tanımlanmalıdır. Bu kapsamda, milletvekillerinin malvarlıkları düzenli ve karşılaştırmalı denetime olanak sağlayacak bir biçimde açıklanmalıdır. Malvarlığı bildirimleri kamuoyunun erişimine açık olmalıdır.
- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, AB kamu ihale direktifleriyle uyumlu olacak biçimde yeniden düzenlenmelidir. Kanun'daki istisnaların kapsamı daraltılmalı ve yeni istisna ekleme eğilimine son verilmelidir. Yürütme erki 4734 sayılı Kamu İhale Kurumu'nun yetkilerini devre dışı bırakan uygulamalara son vermelidir ve ihalelerin Kurum tarafından denetlenmesi önündeki engeller kaldırılmalıdır. İhale başvuruları ayrıntılı bir biçimde yayınlamalıdır ve ihaleleri alan şirketlerin başvurularında öngörülen finansal koşulları keyfi bir biçimde değiştirmeleri engellenmelidir. Yürütme erki Kanun'da tanımlanan istisnai koşulların dışında ihale sürecini devre dışı bırakarak, mal ve hizmetleri ihalesiz alma eğilimine son vermelidir.
- 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu, uluslararası insan hakları hukukunun gerekliliklerine uygun olarak tekrar formüle edilmeli ve uygulayıcıların uluslararası standartları eksiksiz şekilde benimsemesine yönelik, başta eğitsel olmak üzere, her türlü çalışma ve tedbire öncelik verilmelidir. Türk Ceza Kanunu'nun 299. ve 301. maddeleri kaldırılmalıdır. Editoryal bağımsızlığı temin etmek suretiyle, ifade özgürlüğü güçlendirilmelidir.
- Ceza hukuku ve ceza muhakemesi tedbirleri editoryal tercihleri ve yayın çizgisini değiştirmek veya etkilemek için araç olarak kullanılmamalıdır. Basın kuruluşlarında çıkar çatışmasının önlenmesi, hesap verebilirliğin sağlanması ve bu hususların kamuoyunca denetiminin sağlanabilmesi açısından, medya patronluğunun şeffaf olması sağlanmalı ve çapraz mülkiyete ilişkin etkin düzenlemeler yapılmalıdır.
- 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu parti içi demokrasiyi güvence altına alacak ve partilerin aşağıdan yukarıya örgütlenebilmesinin önünü açacak biçimde değiştirilmelidir. Siyasi partiler, ayrıntılı bilançolarını düzenli aralıklarla kendi İnternet sitelerinde yayımlamalıdır. Siyasi partilerle ilişkili ya da onların denetiminde olan kuruluşların hesaplarının da parti hesaplarıyla birlikte incelenerek, üçüncü kişilerin kayıt dışı bağış, katkı ve yardımları denetim altına alınmalıdır.
- Tüm seçim dönemlerinde (Cumhurbaşkanlığı, Milletvekili ve Yerel Yönetimler) siyasi partilerin ve adayların seçim kampanya bütçeleri, gelir kaynakları- aynı ve nakdi katkılar- ve harcamaları ayrıntılı bir biçimde kayıt altına alınmalıdır. Bu kayıtlar uzman denetçiler tarafından denetlenmelidir. İlgili denetim raporları zamanında kamuoyuna açıklanmalıdır.

Sonnotlar

- 1 Overview of corruption and anti-corruption in Turkey
http://www.transparency.org/whatwedo/answer/overview_of_corruption_and_anti_corruption_in_turkey
- 2 <http://www.hurriyet.com.tr/4-savci-ve-bir-hakim-meslekten-atildilar-28988979>
- 3 <http://www.hurriyet.com.tr/deniz-feneri-e-v-savcilari-gorevden-alindi-18587857>

III

**TÜRKİYE ŞEFFAFLIK
SİSTEMİ'NİN
TEMELLERİ**

Türkiye Şeffaflık Sisteminde değerlendirilen kurumlar ülkenin sosyal, siyasi, ekonomik ve kültürel bağlamı tarafından şekillendirilirken, bir yandan da bu bağlamların evriminde doğrudan rol oynamaktadır. Bu iki yönlü etki ile kurumlar ve temellerin sisteme olan etkisi değerlendirilebilir. Sistemin dört temeli vardır: Siyasi-kurumsal temeller, sosyopolitik temeller, sosyoekonomik temeller ve sosyokültürel temeller.

PUAN 25

Siyasi - Kurumsal Temeller

Ülkedeki siyasi kurumlar, etkin bir Ulusal Şeffaflık Sistemi'nin oluşmasını ne ölçüde desteklemektedir?

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile temel kişisel hak ve özgürlükleri güvence altına alınmıştır. Ancak ülkede, birçok kanun boşluklar ve istisnalar vasıtasıyla kötüye kullanılmakta, demokratik süreçler engellenmekte ve özgürlükler önemli ölçüde tehdit altında bırakılmaktadır. Sonuçta, anayasal güvence toplumda bu hakların korunması anlamını taşımamaktadır.

AGİT/DKİHB Uluslararası Seçim İzleme Heyeti'nin belirttiği gibi, "tam ve etkin biçimde uygulanması halinde, Türkiye'deki yasal çerçeve genel olarak demokratik bir seçimin yapılmasını sağlayacak yapıdadır."¹ Fakat 2015 yılındaki genel seçimlere dahil olmak üzere yaşanan süreçler bu yapının her zaman korunmadığını göstermiştir. Seçim ortamının tarafsızlığı konusundaki ciddi kaygılar bulunmaktadır.²

Bu kaygıların büyük çoğunluğu 2014'ün Mart ayında yapılan yerel seçimlere hile karıştırıldığı yönündeki spekülasyonlardan kaynaklanmaktaydı. Seçim, birçok bürokratin yolsuzlukla suçlandığı ve hükümetin bağımsız basını hedefe koyduğu bir ortamda gerçekleşmiş, buna ek olarak yerel seçimler sırasında, iddia edilen veya belgelenen, oy hakkından mahrum bırakma, mükerrer oy kullanma ve sonuçları tahrif etme vakaları ve benzeri birçok usulsüzlük yaşanmıştır. Bu açıdan 2014 Mart yerel seçimleri, demokrasinin iyi işlemesi için ihtiyaç duyulan tarafsız bir yarış teşvik edecek bir ortamda gerçekleştirilmemiştir.³

Basın üzerindeki kısıtlamalar 2015 Haziran seçimlerinden önce de gözlemlenmiş, AKP'yi eleştiren birçok haber kanalı gittikçe artan baskılara maruz kalmıştır.⁴ Bunun da ötesinde, seçimler öncesinde, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda bulunan Cumhurbaşkanı'nın tarafsızlığına dair düzenlemelere rağmen, Recep Tayyip Erdoğan'ın çeşitli mitinglerde boy göstermesi ve aktif olarak yaptığı oy çağrılarını basında geniş yer bulmuştur. Uluslararası İzleme Heyeti'ne göre, Cumhurbaşkanı birçok ortamda çeşitli siyasi partiler hakkında görüşlerini paylaşmış ve seçime ilişkin duruşunu da açık olarak göstermiştir.⁵ Bu nedenle Türkiye'de son seçimlerin özgür ve tarafsız biçimde yapılamadığı konusundaki işaretler artmıştır.

Türkiye'de kişisel ve toplu özgürlükler hayata geçirilmediği ve temel insan hakları korunmadığı sürece Türkiye'yi demokratik bir devlet olarak görmek zordur.⁶ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası bu haklar ve özgürlükleri güvence altına almış olsa da yasal çerçevenin yaklaşımı ifade ve toplanma özgürlüğünün belirli durumlarda bir tehdit olarak algılanmasına yol açmaktadır. 12 Eylül 1980 darbesini müteakip Türkiye'de örgütlenme özgürlüğü kavramı, siyasi kutuplaşma ve istikrarsızlıkla bağdaştırılarak bu kavrama olumsuz çağrışımlar yüklenmiştir. Bu görüş açısı, 2820 sayılı Siyasi Partiler

Kanunundan 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanununa kadar birçok kanunda belirgin bir biçimde kendini göstermiştir.

Bu olumsuz çağrışımlar etkisini sadece toplum üzerinde değil yargı üzerinde de göstermiş, bunun sonucunda birçok dernek ve siyasi partinin kapatılmasında aktif rol oynamıştır.⁷ Bu kapatmalar, uluslararası gözlemciler tarafından devletin birçok kez kınanmasına yol açmıştır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, özellikle siyasi parti kapatma davaları başta olmak üzere, çeşitli kapatma davalarında Türkiye'yi suçlu bulmuştur.⁸ Yine de, Kopenhag Kriterleri doğrultusunda 2014 yılında Dernekler Kanunu'nda değişiklikler yapıldığını ve çeşitli kısıtlamaların kaldırıldığını not etmek gerekir. Kanunda yeniden düzenlemeye gidilmesine rağmen, dernekler hala büyük sorunlarla karşılaşmaktadır.⁹ "Katılım", "ifade ve savunuculuk", "uluslararası ilişkiler", "faaliyet alanları" ve "yabancı finansman" engelleri hala büyüktür.¹⁰ Bu nedenle bu kanunlarda değiştirilmesi gereken birçok kural mevcuttur.¹¹

İfade özgürlüğü adil bir seçim süreci ve demokrasi için bir zarurettir.¹² Her ne kadar Anayasa ile güvence altına alınmışsa da, devlet sık sık bu özgürlüğü ihlal etmektedir.¹³ 2014 seçimlerinden önce hükümet tarafından YouTube ve Twitter gibi sosyal medya platformlarının engellenmesi bu ihlallere başlıca örnek olarak verilebilir. Anayasa Mahkemesi bu engellemeleri yasalara aykırı bulmuş olsa dahi seçim süresince bu sitelere erişilememiştir.¹⁴ Bu engelleme ve içerik çıkarma işlemleri sadece sosyal medya üzerinde değil haber ajanslarının internet sitelerine de tartışmalı yasal önlemlerle uygulanmıştır.¹⁵

Ülkedeki ifade özgürlüğü haksız yere işten çıkarılan, baskı uygulanan ve hatta hapse atılan gazetecilerin maruz kaldıkları davranışlar ile ihlal edilmiştir.¹⁶ Cumhuriyet Gazetesi'nde geçen yıl durdurulan konvoy ile Suriyeli isyancılara silah taşındığına dair kanıtların bulunduğunu iddia eden bir makalenin yayımlanmasını müteakip Cumhurbaşkanı'nın tepkisi bu tür davranışlara başlıca örnek olarak dikkat çekmiştir.¹⁷ Erdoğan, Cumhuriyet Gazetesi Genel Yayın Yönetmeni Can Dündar için müebbet, ağırlaştırılmış müebbet ve 42 yıl hapis cezası talep etmiştir.¹⁸ Gazetenin Genel Yayın Yönetmeni Can Dündar ve Ankara Temsilcisi Erdem Gül casusluk ve devlet sırlarını açığa çıkarmak suçlamalarıyla yargılama sırasında tutuklanmıştır. Anayasa Mahkemesi tarafından bu konudaki bireysel başvuru uyarınca hak ihlali yapıldığına karar verilmesi üzerine Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın Anayasa Mahkemesi kararını tanımadığını belirten beyanları ve yargılama sürecine ilişkin çeşitli baskı ve yönlendirmeler dikkat çekicidir. Freedom House'un 2014 raporunda Türkiye basın özgürlüğü konusunda "özgür olmayan" olarak sınıflandırılmıştır.¹⁹

Bunun yanında hükümet, Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı'nın (TİB) yetkilerini ülkede ifade özgürlüğüne daha kapsamlı kısıtlamalar getirebilecek şekilde genişletmiştir. 2015 Ocak ayında TİB'e sitelere 4 saat içinde uygulanacak erişim engeli getirme yetkisi verilmiştir.²⁰ Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni (AİHS) ihlal ettiği tespit edilen 5651 sayılı bu kanun, Türkiye'nin sözleşmedeki taahhütlerine rağmen bir yıl boyunca değiştirilmemiştir.²¹ Kanundaki düzenleme Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin kararına ve tavsiyelerine ters düşmüş ve daha kısıtlayıcı bir hal almıştır. Freedom House'a göre bu kanun TİB'e çok geniş ve önemli yetkiler sağlarken güçlü bir denge/denetim mekanizması kurmamaktadır. Son zamanlarda alınan erişim engeli kararları Twitter, YouTube, WordPress, DailyMotion, SoundCloud ve Vimeo gibi tanınır platformları etkilemiştir.²²

Türk yargı sisteminin yıllar içinde yürütme erkinden bağımsızlık derecesine ilişkin spekülasyonlara neden olacak şekilde siyasallaştığı görülmektedir.²³ Yargı sistemindeki eksiklikler, vatandaşların hak ihlalleri durumunda haklarını aramalarını güçleştirmektedir.²⁴ Özellikle, hükümetin 2013 yılının Aralık ayındaki soruşturmalarda iddia edilen yolsuzluk suçlamalarına karşı tepkisi ve hakim ve savcılarının görev yerlerini değiştirerek yargının çalışmalarına müdahale etmesi mevcut problemlerin

boyutunu bir kez daha göstermiştir.²⁵ Yargıya yönelik bu müdahale yeni kanunlar çıkarılmasından, hakim ve savcılara soruşturmalar açılarak hükümeti rahatsız edecek kararlar almaları durumunda ülke içinde başka bölgelere atanacaklarına ilişkin sürekli bir tehdit altında çalışmalarına kadar birçok şekilde ortaya çıkmaktadır.²⁶

Türkiye’de ordu, polis ve devlet görevlileri tarafından işlenen suçların sıkça cezasız kalmalarına neden olan bir dokunulmazlık ve cezasızlık kültürü vardır.²⁷ Bu kültür, vatandaşların hak ihlali karşısında haklarını aramalarını güçleştirmekte, ülkedeki hukukun üstünlüğü ilkesinin zayıflığını göstermektedir. Gezi Parkı Protestolarını izleyen dönemde, kişisel hakları ihlal eden polis memurları neredeyse hiç yargılanmamıştır.²⁸

Hükümet, 2014 yılının hemen başlarında, Türkiye Milli İstihbarat Teşkilatı (MİT) personeline yargılanmaya karşı “yasal dokunulmazlık” tanıyan yeni bir kanunu yürürlüğe koymuş, personelin sadece vereceği izin ile yargılanabilmesini sağlamıştır.²⁹ Aynı sorun Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı (TİB) için de geçerlidir. Başbakanlık onayı dışında TİB çalışanları da yargılanamamaktadır ve bu dokunulmazlık özellikle ifade ve iletişim özgürlüğü ve kişisel verilerin korunması konularında önemli bir engel oluşturmaktadır. Dokunulmazlık konusundaki yeni kanun Türkiye’nin uluslararası taahhütlerine doğrudan çelişmekte ve yurttaşların temel haklarını ihlal edecek şekilde güç kullanarak, işkenceyle bilgi elde edilmesine olanak sağlamaktadır. Türk yargı sistemindeki diğer bir yasal boşluk da yasa dışı infazların kovuşturulmasında geçerli olan 20 yıllık zaman aşımıdır.³⁰

Türkiye’de hükümet meclisteki çoğunluğuna dayanarak toplum için önemli konuları kontrol edebilecek güce sahiptir ve yine bu çoğunluk sayesinde karar alma süreçlerinde tek yetkili konumundadır. Bu nedenle yasama erki, yürütme erkinin gücünü denetleyebilecek bir konumda değildir.

PUAN 25

Sosyo-Politik Temeller

Sosyal gruplar arası ve sosyal gruplar ile siyasal sistem arasındaki ilişkiler etkin bir Ulusal Şeffaflık Sistemi’nin oluşmasını ne ölçüde desteklemektedir?

Siyasal sistem ile sosyal gruplar arasında, geniş bir sivil toplum kuruluşları ağının yanı sıra siyasi partilerin varlığı kanalıyla, çok çeşitli bağlar mevcuttur. Ancak bu bağlar karar alma mekanizması üzerinde sosyal grupların etkisinin asgari seviyede olması nedeniyle kırılgandır.

Türkiye’deki mevcut siyasi elitler oldukça dışlayıcıdır. AKP iktidara geldikten sonra, “laik devlet elitinin unsurlarını tasfiye etmiş, önceki elitlerin yerine kendi kadrolarını yerleştirmiştir”.³¹ Buna ek olarak, kendilerini ve destekçilerini diğerlerinden ayıran “ötekileştirme” zihniyetine ağırlık vermişlerdir.³² Bu durum, siyasi elitin bir parçası olabilmek için AKP’nin bakış açısını benimsemek gerektiğini ve onlardan biri olmayı telkin etmektedir. Ayrıca toplumda liyakat yerine kayırmacılık (nepotizm) kültürü oluşmuştur ki bu da tercih edilenlerin imtiyazlı olarak algılanıp, onlara karşı bu doğrultuda tutumlar geliştirildiği bir sistemi hakim kılmaktadır.³³

Buna ek olarak, Türkiye’de Osmanlı İmparatorluğu’ndan beri süregelen güçlü patronaj ilişkileri vardır.³⁴ AKP 14 yıl önce iktidara geldiğinden beri bu patronaj ağlarını güçlendirmektedir.³⁵ Bu ilişkiler özellikle yerel seçimlerde, belediyelerin “oy karşılığı mal ve hizmet”³⁶ dağıtmasıyla önem kazanmıştır. Bu nedenle siyasi bağlantılar kaynaklara erişim için önemli bir belirleyici haline gelmiştir.³⁷

2014 Yılı Bertelsmann Stiftung Dönüşüm Endeksi'ne (BTI) göre, Türkiye'de "toplumda kökü olan partiler sistemi" yoktur.³⁸ Bu eksiklik, Meclis'te sandalye sahibi olabilmek için her partinin almak zorunda olduğu yüksek oy oranının (%10 barajı) sonucu olarak görülebilir.³⁹ Bu seçim barajı, geniş kitlelere ulaşamayan ve geniş kaynaklara sahip olmayan partiler için dezavantaj olarak görülebilir.⁴⁰ Haziran 2015 Genel Seçimine 20 siyasi parti katılmış ve sadece dördü seçim barajını aşabilmiştir.⁴¹ Bu durum, Meclis'te resmi olarak temsil edilmenin zorluğunu göstermektedir. Meclis'te temsil edilemeyenlerin çoğu Meclis yerine sivil toplum kuruluşlarına katılmaktadır.

2014 yılında Türkiye'de yaklaşık 80.000 kayıtlı dernek ve birkaç yüz sendika ve oda mevcuttur.⁴² Buna ek olarak, toplumsal olaylara dikkat çekmekten demokrasiyi desteklemeye kadar uzanan konulara odaklanan çeşitli sayıda çıkar grupları mevcuttur. Ancak bunların politikaya etkisinin asgari seviyede olduğu görülmektedir.⁴³ Çok sayıda STK bulunmasına rağmen, Türkiye nüfusunun sadece %31'i sivil topluma katılmaktadır.⁴⁴ 2010 yılında yapılan uluslararası bir araştırmaya göre, Türkiye bağış yapmaya, gönüllü çalışmalarda bulunmaya, tanımadıkları muhtaç insanlara yardım etmeye yönelik sosyal eğilimlerde 153 ülke arasında 134. sırayı almıştır.⁴⁵

Türkiye'de sivil toplum bütün olarak birçok alana odaklanmaktadır. Bu alanlardan biri demokrasinin ilerletilmesidir.⁴⁶ Sivil toplumun diğer bir ilgi alanı şiddetten arındırılmış bir toplum yaratmaktır.⁴⁷ Türkiye'de toplumsal cinsiyetle ilgili ayrımcılık ve eşitsizlik sorunları halen aşılamamış ve önemini korumaktadır. Kadına karşı şiddet "her üç kadından birinin kendi eşi veya yakını tarafından fiziksel şiddete uğraması" nedeniyle gündemin üst sıralarında yer almaktadır.⁴⁸

Türkiye'de kişisel özgürlükler anayasal olarak güvence altına alınmıştır. Anayasa'nın 10. maddesine göre herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir.⁴⁹ Ancak uygulamada Anayasa'nın bu maddesine riayet edilmemektedir. Etnik kökenden cinsiyete, dinden cinselliğe kadar olan önyargı toplumun birçok farklı kesiminde hissedilmektedir. Sünni İslam dışında başka dinlere inananlara uygulanan ayrımcılık toplum içerisinde yaygındır. Bu ayrımcılık, Alevilerin Sünni İslam konularının işlendiği zorunlu din derslerine katılmadıkları takdirde sıkça ayrımcılığa uğradığı eğitim alanında yaygındır. LGBTİ topluluğu da kendilerine yönelik önyargıyı kıracak politikaların olmaması nedeniyle yoğunlaşan bir ayrımcılığa uğramaktadır.⁵⁰

Türkiye'de azınlıklara yönelik önyargı da toplum içinde oldukça yaygındır. Azınlıkların resmi sayısı, devlet tarafından yapılan nüfus sayımı etnik köken ve dini inancı kapsamaması nedeniyle bilinmemektedir.⁵¹ Türkiye'deki başlıca etnik gruplar Kürtler, Lazlar, Romanlar ve Yezidilerdir. Ancak Anayasa ülkedeki azınlıkların haklarından bahsetmemektedir. Devlet, bu azınlıkları korumak yerine, azınlıkların "siyasi, katılımcılık, dini, eğitim ve dillerini kullanma haklarında" birçok kısıtlayıcı yasayla onlara karşı sistematik olarak ayrımcılık uygulamaktadır.⁵² Kopenhag Kriterleri doğrultusunda, 2004 yılında azınlıkların anadillerini kullanma haklarında bazı genişletmeler yapılmış olsa da, Türkçe dışındaki dillerde yayın yapılması gibi alanlarda halen kısıtlamalar bulunmaktadır. Türkiye'nin sadece, Ermenileri, Yahudileri ve Hristiyan Rumları resmi olarak azınlık kabul ettiğini de özellikle belirtmek gerekir.⁵³ Bunun nedeni, 1923 Lozan Antlaşması'nda devletin sadece dini azınlıkları tanımasıdır. Bu tanımlama çağın gerisinde kalmış olmasının ötesinde, laik devlet ilkesiyle çelişmekte ve birçok azınlık grubunun devlet tarafından korunmasının önünde engel oluşturmaktadır.

Etnik azınlıkların dışlanması, ülkedeki etnik çatışmanın kökündeki neden olarak görünmektedir. Etnik ayrımcılığa karşı duyulan tepki, Kürdistan İşçi Partisi'nin (PKK) kurulmasıyla Kürt nüfusu arasındaki bir grubun 1984 yılından başlayarak şiddete başvurmasına yol açmıştır.⁵⁴ Uluslararası Azınlık Hakları Grubuna göre Kürtler Türkiye'deki "en geniş dilsel ve etnik azınlık" grubudur.⁵⁵ PKK ile Türkiye Devleti arasındaki bu şiddet her iki taraftan 30.000'den fazla kişinin ölümüne, önemli miktarda

nüfusun ülke içinde göç etmesine yol açmıştır. Bu çatışma, bazı Kürt yanlısı parti üyelerinin haksız yere tutuklanmasına yol açmıştır.⁵⁶ 2013 yılında iki taraf arasında görüşmeler yapılmaya başlanmış ve PKK tarafından ateşkes ilan edilmiştir, bu süreç İmralı Süreci ya da Barış Süreci olarak adlandırılmaktadır.⁵⁷ Ancak günümüzde süreç durma noktasına gelmiştir.

Bu çatışma yıllardır sürmektedir fakat “Türkiye 2005 yılından beri Kürt azınlığa bazı kültürel hakların verilmesinde çok yol almıştır.”⁵⁸ Bu kültürel haklardan biri Kürt dilinin devlet okulları müfredatına seçmeli dil dersi olarak eklenmesidir. Ancak bu hakkın verilmesi, Kürt nüfusu memnun etmeye yeterli görülmemektedir.⁵⁹

Azınlıkların, özellikle de resmi olarak kabul edilmeyen azınlıkların, Türkiye’deki haklarını geliştirmek için lobi faaliyetleri yapmaları genellikle oldukça güçtür.⁶⁰ Bunun en önemli nedeni mecliste temsil edilmek için aşılması gereken yüzde onluk seçim barajıdır. 92 yılda yalnızca 24 azınlıklara mensup milletvekili mecliste temsil hakkını elde edebilmiştir.

Sosyo-Ekonomik Temeller

Sosyo-ekonomik koşullar etkin bir Ulusal Şeffaflık Sistemi’nin oluşmasını ne ölçüde desteklemektedir?

Türkiye’de ekonomik büyüme, özellikle mali krizden kurtulma sürecinin etkisiyle son on yılda ilerleme göstermiştir. Ancak sosyo-ekonomik koşullar gelir dağılımı eşitsizliği, işsizlik, yoksulluk ve temel hizmetlere erişimin ana sorunlar olması nedeniyle kırılğan durumdadır.

Türkiye ekonomisi, krizi takip eden üç yıllık süreçte, 2002-2005 yılları arasında yıllık ortalama %7,3 büyüme oranıyla büyük gelişme kaydetmiştir.⁶¹ Ancak, 2008 yılında yaşanan küresel mali kriz Türkiye’nin ihracatının yüksek bir oranda azalmasına, şirket yatırımlarının ve hane halkının tüketim miktarlarının düşmesine neden olmuştur.⁶² 2009 yılında Gayrisafi Milli Hasılanın (GSMH) çeşitli bileşenlerindeki bu düşüş, GSMH büyüme oranının %4,8’e gerilemesine neden olmuştur.⁶³ Bu düşük ve negatif büyüme oranına çarpıcı derece yüksek bir işsizlik oranı eşlik etmiştir.⁶⁴

Yine de Türkiye maliye ve para politikalarını etkin biçimde kullanarak bu ekonomik düşüşten hızlıca kurtulmayı başarmıştır.⁶⁵ 2013 yılında kişi başına düşen GSMH seviyesi 10.975 ABD Doları⁶⁶ ve GSMH 823 milyar ABD Doları olmuştur.⁶⁷ Genel olarak, diğer OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında Türkiye ekonomik krizin etkilerinden daha çabuk kurtulmuştur.⁶⁸

Bununla birlikte, ekonomi iyileşirken işsizlik oranında bununla orantılı bir düşüş gözlenmemiştir. 2009 küresel krizinin ortalarında işsizlik oranı %13,1’e ulaşmış ve 2014 yılında bu oran sadece %9,9’a düşmüştür.⁶⁹ İşsizlikle birlikte istihdamdaki cinsiyet eşitsizliği de artmıştır. Erkeklerde işsizlik oranı %9 iken kadınlarda işsizlik oranı %11,8’dir.⁷⁰ Kadın işsizlik oranı, kriz öncesi 2007 yılındaki %9,2 işsizlik oranına göre önemli oranda yükselmiştir.⁷¹ 2013 yılında %71 olan erkek işgücüne katılım oranı karşısında sadece %29 olan kadın işgücüne katılım oranı göz önünde bulundurulduğunda, küresel krizin ülkedeki cinsiyet eşitsizliğini daha kötüye götürdüğü açıktır.⁷²

Türkiye’de nüfusun önemli bir kısmı, kayıt dışı çalışmaktadır. 2013 yılında çoğunluğu tarım sektöründe olmak üzere kayıt dışı çalışan oranı %37,8’dir.⁷³ Bu kayıt dışı çalışan kesim inşaattan ulaşıma ve ticarete kadar birçok değişik alanda yer aldığından, gölge ekonominin oluşmasında başlıca rolü

oyunmaktadır.⁷⁴ Schneider tarafından yapılan bir araştırmaya göre, ülkedeki gölge ekonominin GSMH'nin %29,1'ini oluşturduğu tahmin edilmektedir.⁷⁵

Küresel krizin etkileri sadece GSMH ve işsizlik üzerindeki etkilerle sınırlı kalmamış, ülkedeki gelir eşitsizliğini de arttırmıştır.⁷⁶ 2014 yılında OECD ülkeleri arasında Türkiye gelir eşitsizliğinin en yüksek olduğu 3. ülkedir.⁷⁷ Ülke nüfusunun en yoksul %10'u ile en zengin %10'u arasında mali kriz öncesindeki 14,5 olan oran; kriz sonrasında 2014 yılında 15,1'e yükselmiştir.⁷⁸ Aynı dönem içerisinde AB'de bu oran yüzde 6.9'dan 7,4'e yükselmiştir.⁷⁹

Yoksulluk sınırı altında yaşayan halkın oranı da gelir eşitsizliği kadar önemlidir.⁸⁰ Yurttaşların önemli bir bölümü yoksulluk sınırı altında yaşamakta ya da temel gereksinmelerini giderecek kaynaklara ulaşamamaktadır. Türkiye'de her 5 kişiden birinin yoksul olması, Türkiye'nin OECD ülkeleri arasında "3. en yüksek görelî yoksulluğa sahip ülke" olmasına neden olmuştur.⁸¹ Türkiye İstatistik Kurumu verilerine göre, 2013 yılında nüfusun %2,06'sı günde 4,3 ABD dolarından az bir gelire yaşamaktadır.⁸² Şehirlerde bu oran %0,64 iken, kırsal alanlarda %5,13 dır.⁸³

Yoksulluk, gelirin yeniden dağıtımındaki eşitsizlikten kaynaklanabilmektedir. Türkiye OECD ortalaması olan %21,8'e kıyasla oldukça düşük bir oranla GSMH'sinin yalnızca %12,8'ini toplumsal harcamalara yöneltmektedir.⁸⁴ 2014 yılı "The Society at a Glance" (Topluma Bakış) Raporu'na göre, GSMH'nin bu bölümü ile çalışan nüfusun desteklenmesi çok düşük seviyede kalırken, bu harcamalar özellikle sağlık, yaşlı bakımı ve yetim/dul yardımında kullanılmaktadır.⁸⁵ Görülebildiği üzere, halk sosyal hizmetlerden faydalanırken güçlüklerle karşılaşmaktadır; buna rağmen Türkiye'de sağlık hizmetleri son on yılda, özellikle toplumun sağlık hizmetlerine erişimi konusunda gelişme göstermiştir.⁸⁶ Ülkede kamu harcamalarının yaklaşık %12,8'i sağlık hizmetlerine gitmektedir. Türkiye yakın zaman önce geniş kapsamlı sağlık politikaları uygulamaya başlamıştır; bunların en önemlilerinden biri Sağlıkta Dönüşüm Programı (SDP) olarak bilinmektedir. Buna ek olarak, aşılama gibi sağlık hizmetleri gelişmiş, halkın bağışıklama hizmetlerine erişimi artırılmıştır. Türkiye'de 2011 yılında nüfusun %97 si "tam aşılama kapsamına" kavuşmuştur.⁸⁷ Genel Sağlık Sigortası (GSS) ile güvence altına alınarak kapsamın genişletilmesi, Türkiye'de sağlık hizmetlerini daha erişilebilir kılmış ve vatandaşlara daha fazla hizmet sağlanmıştır.⁸⁸ Bütün bunlara rağmen, hala önemli sorunlar mevcuttur. Genel Sağlık Sigortası devlete borcu olan ve işsizlik aylığı almayan işsizler tarafından kullanılamamaktadır.⁸⁹ Erişim kolaylaştırılmıştır ancak bu hizmetler için ödemeler zorluk yaratmakta, sigortalıların periyodik muayene randevuları gibi çeşitli başlıklar altında ücret ödemeleri gerekmektedir.⁹⁰

2015 Daha İyi Yaşam Endeksine göre, Türkiye nüfusunun %12,7'si temel altyapı niteliklerine sahip ortamlarda barınma olanağından yoksundur,⁹¹ ve bu orana mültecilerin barınak ihtiyacı dahil değildir.

15 yaş ve üzeri nüfus kesiminden, 2.2 milyonu kadın olmak üzere 2.6 milyon kişi okuma yazma bilmemektedir.⁹² Bu sonuç ilköğretime katılımın yüksek olmasına rağmen geniş bir cinsiyet eşitsizliğinin olduğunu göstermektedir.⁹³ Orta öğretim sonrası eğitime katılım seviyesi de oldukça düşüktür; 2011 yılı verilerine göre bu oran sadece %14'tür.⁹⁴ 2014 yılında yürürlüğe giren ve 4+4+4 sistemi olarak bilinen yeni kanun tüm vatandaşlar için zorunlu eğitimi asgari 12 yıl yapmıştır.⁹⁵ Yine de, medyada çıkan haberlere göre, bu sistemin yürürlüğe girmesinden beri 40.000'e yakın kız çocuğu sekizinci sınıftan sonra devam etmemiş⁹⁶ ve ilköğretim çağındaki kız çocuklarının sayısı aynı yaşta erkek çocuklardan düşük olmuştur.⁹⁷ Yeni sisteme getirilen bir diğer eleştiri ise düşük gelir grubundaki ailelerin çocuklarının okulun ilk sekiz yılını tamamladıktan sonra işgücüne katılımının artacağı, dolayısıyla çocuk işçi sayısının yükseleceğidir.⁹⁸

Yaşlı, hasta, işsiz ve engelli yurttaşlar için birtakım sosyal ağlar mevcuttur, ancak bunlar oldukça yetersizdir. İşsizlik halinde, işsiz kalan kişi işsizlik aylığı almaktadır. Devlet tarafından sağlanan işsizlik fonuna ayrılan oran yıllar içinde yükseltilmiştir; 2006 yılında GSMH'nin %0,05'i iken 2013 yılında %0,24'ü olmuştur.⁹⁹ Buna rağmen 2013 yılının %8.7 işsizlik oranı dikkate alındığında bu harcama hala yeterli değildir.¹⁰⁰ Buna ek olarak, devlet 2013 yılında GSMH'nin %0,52'sini engelli kişilere ayırmıştır.¹⁰¹ Ancak 2012 yılında engellilerin %78,9'unun işsiz olduğu göz önüne alınırsa bu harcama oldukça yetersizdir.¹⁰² Bu işsizlik oranı, devletin engelliler için iş olanaklarını arttırması gerektiğini göstermektedir. 2006 yılında GSMH'nin %6,37'sini oluşturan Türkiye'nin emeklilik fonu 2013 yılında %8,03'e yükselmiştir.¹⁰³

2014 yılı Küresel Rekabet Raporu'nun belirttiği gibi, Türkiye altyapısı açısından 144 ülke içinde 51. sırayı almıştır.¹⁰⁴ Altyapı kalitesi açısından Türkiye 33. sıradadır; bu da Türkiye'ye rekabet avantajı sağlamaktadır.¹⁰⁵ Türkiye'nin rekabet avantajı, sırasıyla 34. ve 40. sıraları aldığı hem "havaalanı altyapı kalitesi" hem de "karayolları kalitesi" alanlarında da görülebilir.

Buna ek olarak, konumunun bölgelerarası ve bölge içi ticaretle uğraşan şirketler için oldukça elverişli olması nedeniyle Türkiye'nin jeopolitiği iş sektörü için fırsatlar yaratmaktadır.¹⁰⁶ Türkiye'nin iş sektörünün gücü, Türkiye Uluslararası Yatırımcılar Derneği üyelerinin %33'ünün Türkiye'yi bölgesel ağ merkezi olarak kullanmalarından anlaşılabilir.¹⁰⁷ Türkiye'nin konumu iş sektörünü güçlü kılmasına rağmen, 2014 yılı Küresel Rekabet Raporu'na göre Türkiye "iş çok yönlülüğü" açısından 144 ülke arasında 50. sırayı almıştır.¹⁰⁸

PUAN 25

Sosyo-Kültürel Temeller

Toplumdaki etik ilkeler, normlar ve değerler etkin bir Ulusal Şeffaflık Sistemi'nin oluşmasını ne ölçüde desteklemektedir?

Yapılan araştırmalarda toplumun, düşük güven düzeyine ve siyasal yolsuzluğa karşı yüksek oranda bir hoşgörüyü sahip olsa da küçük bireysel yolsuzluğa daha az hoşgörü gösterdiği saptanmıştır.

1990'lardan beri Türkiye, bireylerin birbirilerine güveninin çok düşük olduğu bir ülke olarak tanımlanmaktadır.¹⁰⁹ Her on kişiden sadece biri diğer kişilere güvenilebileceğine inanmaktadır.¹¹⁰ 2011 yılı Dünya Değerler Araştırması'nda da (DDA) benzer sonuçlar ortaya çıkmıştır: Anket uygulanan 1605 kişinin %82,9'u, insanların birine güvendiği zaman özellikle temkinli olması gerektiğini belirtmiştir.¹¹¹ Toplum içindeki güven seviyesi, güvenilen insanın yakınlığından, milliyetine ve dini inancına kadar uzanan çeşitli faktörlere bağlıdır. Güven seviyesi önemli derecede farklılık gösterse de, DDA'ya katılanların %31,9'u tam olarak tanıdıkları kişilere güven duyduğunu göstermiştir. Görünen o ki, anket yapılanların %37,6'sı farklı dinlere bağlı kişilere pek güven duymaktadır.¹¹²

Kişilerarası güvenin yanı sıra farklı kurulumlara duyulan güven de Şeffaflık Sistemi açısından çok önemlidir. Halkın Türk Silahlı Kuvvetleri'ne duyduğu güven geçmişte çok fazlaydı, ancak 2012 yılında bu güven seviyesi %87'den %76'ya düşmüştür.¹¹³ Ordu ile karşılaştırıldığında, sırasıyla %58 ve %62 ile TBMM'ye ve hükümete duyulan güven seviyesi oldukça düşüktür.¹¹⁴ Ancak, bu araştırmaların 2012 yılında yapılmış olduğu unutulmamalıdır; Gezi Parkı Protestoları, yolsuzluk iddiaları ve

ifade özgürlüğüne getirilen kısıtlamalar karşısında güven seviyesinde değişiklikler olması kuvvetle muhtemeldir.

Ayrıca, ülkede hoşgörü seviyesinin kişilerarası güven seviyesi kadar düşük olduğu görülmektedir. CIVICUS Sivil Toplum Endeksi'ne göre, Türkiye'de diğer inançlara sahip vatandaşlara yönelik hoşgörü çok yüksek değildir, çünkü diğerlerinin görüşleri ve inançları ancak çatışmadan sonra kabul görmektedir.¹¹⁵ CIVICUS'a göre Türkiye'de hoşgörüye "sivil toplum tarafından genellikle fazla önem verilmemektedir".¹¹⁶ Bunun ötesinde, DDA araştırması sonuçlarına göre, ankete katılanların %72,3'ü çocuklar için "bencil olmamayı" önemli bir kişisel özellik olarak görmemektedir.¹¹⁷ Bu yüksek yüzde vatandaşların çoğunun diğerlerine karşı kayıtsız olduğunu resmetmektedir.

DDA anketine cevap verenlerin %86,7'si "görevi süresince rüşvet kabul etmenin asla haklı görülmeyeceğini belirtmiştir. Buna ek olarak, vergi kaçırmak da oldukça olumsuz görülmüş, anket uygulananların %86'sı "asla meşru kılınamayacağını" belirtmiştir.¹¹⁸ Bunun dışında, daha düşük bir oran (%77,7), hak sahibi olmadıkları halde devletten sosyal yardım almayı asla meşru görmediklerini belirtmiştir, yine de bu görüşe sahip olanlar nüfusun oldukça yüksek bir oranını teşkil etmektedir. Genel olarak bu anket sonuçları, yolsuzluk, rüşvet ve hak sahibi olmadan sosyal yardım almaya yönelik olumsuz algıyı göstermiştir.

Bu sonuçlar yolsuzluğa karşı olan yüksek hassasiyeti göstermesine karşın, başka araştırmalar yolsuzluğun oy verme eğilimleri için önemli bir etken olmadığını göstermektedir. Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin yaptığı bir araştırmaya göre, ankete katılan kişilerin sadece %52'sinin oy verdikleri siyasi partilere yönelik yolsuzluk iddialarının partiyi destekleme kararlarını olumsuz etkileyeceğini belirtmiştir.¹¹⁹ Anket uygulanan vatandaşların %28'i yolsuzluk suçlamalarının oy verme kararlarında sıfır etkisi olduğunu ve %20'si etkinin "ekonomik ve ideolojik nedenlere bağlı olarak değişeceğini" belirtmiştir".¹²⁰

Katılımcıların önemli bir oranı (%48), yolsuzlukların seçimlerle ilgili kararlarına dair önemli bir etken olarak görmemektedir ve bu durum devlet yönetiminde yapılan yolsuzluklara karşı toplumda nispeten yüksek bir hoşgörü olduğunu göstermektedir.

Sonnotlar

- 1 AGİT/DKİHB, Uluslararası Seçim Gözlem Heyeti, Ön Bulgular ve Sonuçlar: Türkiye Cumhuriyeti - Milletvekili Seçimleri, 7 Haziran 2015, <http://www.osce.org/odihr/elections/turkey/162671?download=true> [Erişim tarihi: 10 Haziran 2015]
- 2 Rethink Institute, Türkiye'de 2015 seçim beklentileri, Rethink makalesi 23, <http://www.rethinkinstitute.org/wp-content/uploads/2015/04/Türkiye-2015-Election-Prospects.pdf> [Erişim tarihi: 10 Haziran 2015],17.
- 3 a.g.e.
- 4 AGİT/DKİHB, Uluslararası Seçim Gözlem Heyeti, Ön Bulgular ve Sonuçlar: Türkiye Cumhuriyeti - Milletvekili Seçimleri, 7 Haziran 2015, <http://www.osce.org/odihr/elections/turkey/162671?download=true> [Erişim tarihi: 10 Haziran 2015],2.
- 5 a.g.e.
- 6 TÜSEV, Türkiye'de Derneklerin Örgütlenme Özgürlüğü Önündeki Engeller, http://www.tusev.org.tr/usrfiles/files/Monitorin_Project_executive_summary.pdf[Erişim tarihi: 12 Haziran 2015],1.
- 7 a.g.e.
- 8 a.g.e.
- 9 a.g.e.
- 10 The International Center for Not for Profit Law[Uluslararası Kar Amacı Gütmeyen Hukuk Merkezi], NGO Law Monitor: Türkiye, <http://www.icnl.org/research/monitor/turkey.html> [Erişim tarihi: 12 Haziran 2015]
- 11 a.g.e.
- 12 TÜSEV, Türkiye'de Derneklerin Örgütlenme Özgürlüğü Önündeki Engeller, http://www.tusev.org.tr/usrfiles/files/Monitorin_Project_executive_summary.pdf [Erişim tarihi: 12 Haziran 2015],1.
- 13 Freedom House, Schenkkan, "Mayıs 2013- Temmuz 2014 Çevrimiçi İçerik Kısıtlamalarında Türkiye'nin Uzun Yılı"

- 14 a.g.e.
- 15 a.g.e. 6.
- 16 Freedom House, Basın Özgürlüğü 2014, <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2014/turkey#.VYKGzIWqqko> [Erişim tarihi: 17 Haziran 2015]
- 17 BBC, "Suriye'ye Silah İddialarını Yayınlayan Türk Gazetesine Soruşturma" <http://www.bbc.com/news/world-europe-32935917>[Erişim tarihi: 17 Haziran 2015]
- 18 Hürriyet, "Cumhurbaşkanı Erdoğan'dan suç duyurusu" 02 Haziran 2015 <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/29174844.asp>
- 19 Freedom House, Basın Özgürlüğü 2014, <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2014/turkey#.VYKGzIWqqko> [Erişim tarihi: 17 Haziran 2015]
- 20 Freedom House, Schenkkan, 'Mayıs 2013- Temmuz 2014 Çevrimiçi İçerik Kısıtlamalarında Türkiye'nin Uzun Yılı'
- 21 a.g.e.
- 22 Freedom House, Freedom on the Net 2014, pp.800 https://freedomhouse.org/sites/default/files/FOTN_2014_Full_Report_compressedv2_0.pdf [Erişim tarihi: 23 Mart 2016]
- 23 İnsan Hakları İzleme Örgütü, Dünya Raporu 2015 Türkiye, <http://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/turkey?page=2> [Erişim tarihi: 9 Haziran 2015], 1-2.
- 24 İnsan Hakları İzleme Örgütü, "Türkiye'nin İnsan Hakları Alanındaki Gerilemesi ve Reform Önerileri", Eylül 2014, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/turkey0914tuwebwcover_0.pdf [Erişim tarihi: 9 Haziran 2015],3.
- 25 İnsan Hakları İzleme Örgütü, Dünya Raporu 2015 Türkiye, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/turkey0914tuwebwcover_0.pdf [Erişim tarihi: 9 Haziran 2015],3.
- 26 a.g.e. 2.
- 27 İnsan Hakları İzleme Örgütü, "Türkiye'nin İnsan Hakları Alanındaki Gerilemesi ve Reform Önerileri" Eylül 2014, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/turkey0914tuwebwcover_0.pdf [Erişim tarihi: 9 Haziran 2015], 4.
- 28 a.g.e. 4.
- 29 İnsan Hakları İzleme Örgütü, Dünya Raporu 2015 Türkiye, <http://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/turkey?page=2> [Erişim tarihi: 9 Haziran 2015]
- 30 a.g.e. 2.
- 31 Fuat E. Keyman ve Şebnem Gümüüşü. Türkiye'de Demokrasi, Kimlik ve Dış Politika (Palgrave Macmillan: Londra, 2014), 51.
- 32 a.g.e.
- 33 Today's Zaman, "Nepotism has reached new level, intensified under AKP rule" [AKP iktidarı döneminde kayırmacılık artarak yeni boyutlara ulaştı] 20 Eylül 2014 http://www.todayszaman.com/anasayfa_nepotism-has-reached-new-level-intensified-under-ak-party-rule_359196.html[Erişim tarihi: 16 Haziran 2015]
- 34 Sabri Sayarı, Türkiye'de Siyasi Himayecilik ve Patronaja Disiplinlerarası Yaklaşımlar, Turkish Studies, Md. 15 No. 4, (2014), <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14683849.2014.985809>, 665.
- 35 a.g.e. 664.
- 36 a.g.e. 662.
- 37 a.g.e. 665.
- 38 Bertelsmann Stiftung Dönüşüm Endeksi, BTI 2014 Türkiye Ülke Raporu, http://www.bti-project.de/uploads/tx_itao_download/BTI_2014_Türkiye.pdf [Erişim tarihi: 16 Haziran 2015],12.
- 39 a.g.e.
- 40 a.g.e. 7.
- 41 TRT Haber, "2015 Genel Seçimine Kaç Parti Katılacak?" 05 Haziran 2015, <http://www.trthaber.com/haber/turkiye/2015-genel-secimine-kac-parti-katilacak-188523.html>
- 42 Bertelsmann Stiftung Dönüşüm Endeksi, BTI 2014 Türkiye Ülke Raporu, http://www.bti-project.de/uploads/tx_itao_download/BTI_2014_Türkiye.pdf [Erişim tarihi: 15 Haziran 2015], 13.
- 43 a.g.e. 13.
- 44 TÜSEV, Türkiye'de Sivil Toplum: Bir Dönüm Noktası - Civicus Uluslararası Sivil Toplum Endeksi Projesi (STEP) Türkiye Ülke Raporu II, http://www.stes.org.tr/images/UserFiles/File/step2011_web%20SON.pdf[Erişim tarihi: 10 Haziran 2015],73.
- 45 a.g.e.
- 46 CIVICUS, CIVICUS Sivil Toplum Endeksi: Dünya Genelinde Sivil Toplumun Değerlendirilmesi ve Güçlendirilmesi, http://www.civics.org/csi/index.php?option=com_csidata&Itemid=27&task=search&country=56&dimension=3&subdimension=0&indicator=0 [Erişim tarihi: 10 Haziran 2015]
- 47 a.g.e.
- 48 Mor Çatı, Kadına yönelik şiddet nedir?, <https://www.morcati.org.tr/en/home/19-mor-cati-women-s-shelter-foundation/119-what-is-violence-against-women>[Erişim tarihi: 25 Haziran 2015]
- 49 Bertelsmann Stiftung, Sürdürülebilir Yönetişim Göstergeleri, Türkiye, http://www.sgi-network.org/2014/Türkiye/Quality_of_Democracy [Erişim tarihi: 16 Haziran 2015]
- 50 a.g.e.
- 51 Uluslararası Azınlık Hakları Grubu, Dünya Azınlıklar ve Yerli Halklar Dizini: Türkiye'ye Genel Bakış Kasım 2011, <http://www.minorityrights.org/4387/turkey/turkey-overview.html> [Erişim tarihi: 10 Haziran 2015]
- 52 a.g.e.
- 53 a.g.e.

- 54 Uluslararası Azınlık Hakları Grubu, Dünya Azınlıklar ve Yerli Halklar Dizini: Kürtler, <http://www.minorityrights.org/4392/turkey/kurds.html> [Erişim tarihi: 10 Haziran 2015].
- 55 a.g.e.
- 56 a.g.e.
- 57 International Crisis Group [Uluslararası Kriz Grubu], Türkiye ve PKK: Barış Sürecini Kurtarmak-Avrupa Raporu No 234 (Belçika: International Crisis Group [Uluslararası Kriz Grubu], 2014), s.3.
- 58 Brookings Enstitüsü ABD ve Avrupa Merkezi, ABD-Avrupa Analiz Serisi No. 54 - Turkey and the Kurds: From Predicament to Opportunity [Türkiye ve Kürtler: Açmazdan Fırsata], http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2014/01/23-turkey-kurds-predicament-opportunity-taspinar-tol/turkey-and-the-kurds_predicament-to-opportunity.pdf, s.1.
- 59 a.g.e.
- 60 Uluslararası Azınlık Hakları Grubu, Dünya Azınlıklar ve Yerli Halklar Dizini: Türkiye'ye Genel Bakış Kasım 2011, <http://www.minorityrights.org/4387/turkey/turkey-overview.html> [Erişim tarihi: 16 Haziran 2015]
- 61 Rawdonowicz, L, The 2008-09 Crisis in Turkey: Performance\ Policy Responses and Challenges for Sustaining the Recovery [Türkiye'de 2008-09 Krizi: Performans / Politika Tepkileri ve Düzey Çıkmanın Sürdürülmesinde Zorluklar], OECD Ekonomi Departmanı Çalışma Dokümanları, No 819, OECD Publishing, 5.
- 62 a.g.e. 6.
- 63 Dünya Bankası, Veri Bankası: Dünya Kalkınma Göstergeleri: GSMH büyümesi (yıllık %), <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx> [Erişim tarihi: 02 Haziran 2015]
- 64 Rawdonowicz, L, The 2008-09 Crisis in Turkey: Performance\ Policy Responses and Challenges for Sustaining the Recovery [Türkiye'de 2008-09 Krizi: Performans / Politika Tepkileri ve Düzey Çıkmanın Sürdürülmesinde Zorluklar], OECD Ekonomi Departmanı Çalışma Dokümanları, No 819, OECD Publishing, 6.
- 65 a.g.e. 8.
- 66 Dünya Bankası, Veriler: Kişi başına gelir (cari ABD Doları), <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>.
- 67 Dünya Bankası, Veriler: GSMH (cari ABD Doları), <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD/countries>.
- 68 OECD, OECD İstihdam Görünümü 2014: Türkiye ne durumda?, <http://www.oecd.org/turkey/EMO-TUR-EN.pdf> [Erişim tarihi: 03 Haziran 2015], 1.
- 69 Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), İstihdam İstatistikleri (yıllık %), <http://tuikas.tuik.gov.tr/Gosterge/?locale=tr> (Erişim tarihi: 1 Haziran 2015) Verilere 2009 ve 2015 yılları seçilerek erişilmiştir.
- 70 OECD, Kısa Dönem İşgücü Piyasası İstatistikleri: Yaş ve Cinsiyete Göre İşsizlik Oranları, <http://stats.oecd.org/#> [Erişim tarihi: 04 Haziran 2015] * Türkiye verilerine erişmek için tabloyu uyarlamak gerekir.
- 71 a.g.e.
- 72 Dünya Bankası, Sosyal Gelişim İstatistikleri, <http://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.CACT.FE.ZS>
- 73 TÜİK, Hanehalkı İşgücü Araştırması, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13590> [Erişim tarihi: 02 Haziran 2015]
- 74 Avrupa Yaşam ve Çalışma Koşullarını İyileştirme Vakfı, Türkiye'de kayıtdışı çalışma ile mücadele (Dublin, Eurofound, 2013), http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1324tr6.pdf [Erişim tarihi: 03 Nisan 2015], 10.
- 75 a.g.e. 7-8.
- 76 OECD, Topluma Bakış 2014 Önemli Noktalar: TÜRKİYE OECD Sosyal Göstergeler (OECD Publishing, 2014),1.
- 77 a.g.e.
- 78 OECD, Topluma Bakış 2014 Önemli Noktalar: TÜRKİYE OECD Sosyal Göstergeler (OECD Publishing, 2014),3.
- 79 a.g.e.
- 80 OECD, Topluma Bakış 2014 Önemli Noktalar: TÜRKİYE OECD Sosyal Göstergeler (OECD Publishing, 2014),1.
- 81 a.g.e.
- 82 TÜİK, Yoksulluk Oranları, 2002-2013, <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> [Erişim tarihi: 04 Haziran 2015] Format: Excel.
- 83 a.g.e.
- 84 OECD, Topluma Bakış 2014 Önemli Noktalar: TÜRKİYE OECD Sosyal Göstergeler (OECD Publishing, 2014), 1.
- 85 a.g.e.
- 86 Dünya Sağlık Örgütü, Ülke İşbirliği Stratejisi'ne Bakış: Türkiye (Who, 2013), http://www.who.int/countryfocus/cooperation_strategy/ccsbrief_tur_en.pdf [Erişim tarihi: 04 Haziran 2015],1.
- 87 a.g.e. 1.
- 88 Deloitte Türkiye, Türkiye Sağlık Sektörü Raporu (Türkiye, Deloitte Türkiye, 2012),1.
- 89 Türk Tabipleri Birliği, Sağlıkta Yalanlar ve Gerçekler 2002-2015 (Ankara, Türk Tabipleri Birliği, 2015), <http://www.ttb.org.tr/kutuphane/yalanlargercekler2015.pdf> [Erişim tarihi: 03 Haziran 2015],5.
- 90 a.g.e. 11.
- 91 OECD, Daha İyi Yaşam Endeksi - 2015 Baskısı, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=BLI> [Erişim tarihi: 02 Haziran 2015]
- 92 TÜİK, Okuryazarlık ve Nüfus (15+ yaş) -2013, http://rapory.tuik.gov.tr/03-06-2015-14:37:38-135156042552564380131749_7206.html [Erişim tarihi: 02 Haziran 2015]
- 93 a.g.e.
- 94 OECD, Eğitime Bakış 2013, http://www.oecd.org/edu/Turkiye_EAG2013%20Country%20Note.pdf[Erişim tarihi: 09 Haziran 2015],1.
- 95 Türkiye Cumhuriyeti Millî Eğitim Bakanlığı, 12 Yıl Zorunlu Eğitim Sorular-Cevaplar (Ankara, 2012), http://www.meb.gov.tr/duyurular/duyurular2012/12Yil_Soru_Cevaplar.pdf [Erişim tarihi: 04 Haziran 2015],3.

- 96 Burcu Cansu, "4+4+4 ile binlerce kız çocuğu okulu bıraktı!" *BirGün*, 30 September 2015 <http://www.birgun.net/haber-detay/4-4-4-ile-binlerce-kiz-cocugu-okulu-birakti-90857.html>
- 97 Diken, "4+4+4 kaygıları haklı çıkardı: 36 bin 401 kız çocuğu hiçbir okula kayıt yaptırmadı" 30 September 2015 <http://www.diken.com.tr/444-kaygilari-hakli-cikardi-36-bin-401-kiz-cocugu-hicbir-okula-kayit-yaptirmadi/>
- 98 Sevil Arınan, "Çocuk işçiler 4+4+4 ile artacak." *Cumhuriyet*, 24 September 2012 http://www.cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/372022/Co-cuk_isciler_4_4_4_le_artacak.html
- 99 Kamu Harcamalarını İzleme Platformu, 2014 Yılı Kamu Harcamalarını İzleme Raporu, http://www.kamuharcamalariniizlemeplatformu.org/site_media/docs/KAHIP-MEKTUP-2014.pdf
- 100 Dünya Bankası, Veri Bankası: Toplam işsizlik (toplam işgücünün %si + ILO tahmin yöntemiyle modellenmiş), <http://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS> [Erişim tarihi: 04 Haziran 2015]
- 101 Kamu Harcamalarını İzleme Platformu, 2014 Yılı Kamu Harcamalarını İzleme Raporu, http://www.kamuharcamalariniizlemeplatformu.org/site_media/docs/KAHIP-MEKTUP-2014.pdf
- 102 Eşit Haklar için İzleme Derneği - ESHİD, Türkiye'de Engellilere Yönelik Ayrımcılık ve Hak İhlalleri 2011 İzleme Raporu (Ankara, ESHİD, 2011), <http://www.esithaklar.org/wp-content/uploads/2012/06/ESHİD-EngelliRaporu2011.pdf> [Erişim tarihi: 03 Haziran 2015], 42.
- 103 Kamu Harcamalarını İzleme Platformu, 2014 Yılı Kamu Harcamalarını İzleme Raporu, http://www.kamuharcamalariniizlemeplatformu.org/site_media/docs/KAHIP-MEKTUP-2014.pdf [Erişim tarihi: 04 Haziran 2015], 6.
- 104 Dünya Ekonomik Forumu, Küresel Rekabet Raporu 2014-2015 (Cenevre: Dünya Ekonomik Forumu, 2014), 368.
- 105 a.g.e. 369.
- 106 Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Yatırım Destekleme ve Tanıtım Ajansı, Türkiye'de İş Hizmetleri Sektörü, <http://www.invest.gov.tr/en-US/infocenter/publications/Documents/BUSINESS.SERVICES.INDUSTRY.pdf> [Erişim tarihi: 05 Haziran 2015], 16.
- 107 a.g.e. 17.
- 108 Dünya Ekonomik Forumu, Küresel Rekabet Raporu 2014-2015 (Cenevre: Dünya Ekonomik Forumu, 2014), 369.
- 109 Esmer, Y. Türkiye Değerler Atlası 2012, [http://content.bahcesehir.edu.tr/public/files/files/ATLAS%20SUNUM%202_10_2012%20\(2\).pdf](http://content.bahcesehir.edu.tr/public/files/files/ATLAS%20SUNUM%202_10_2012%20(2).pdf) [Erişim tarihi: 02 Haziran 2015], 9.
- 110 a.g.e. 9.
- 111 Dünya Değerler Araştırması Birliği, Dünya Değerler Araştırması Dalga 6: 2010-2014, <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp> [Erişim tarihi: 08 Haziran 2015]
- 112 Dünya Değerler Araştırması Birliği, Dünya Değerler Araştırması Dalga 6: 2010-2014, <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp> [Erişim tarihi: 08 Haziran 2015]
- 113 a.g.e. 12.
- 114 a.g.e. 9.
- 115 CIVICUS, Sivil Toplum Endeksi, http://www.civicus.org/csi/index.php?option=com_csidata&Itemid=27&task=search&country=56&dimension=3&subdimension=0&indicator=0 [Erişim tarihi: 08 Haziran 2015]
- 116 a.g.e.
- 117 Dünya Değerler Araştırması Birliği, Dünya Değerler Araştırması Dalga 6: 2010-2014, <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp> [Erişim tarihi: 08 Haziran 2015]
- 118 a.g.e.
- 119 Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği, Türkiye'de Yolsuzluk: Niçin, Nasıl, Nerede? (Mart 2015) http://www.seffalik.org/wp-content/uploads/2015/04/Corruption-in-Türkiye_Public-Opinion-Survey-Results.pdf
- 120 a.g.e.

IV

YOLSUZLUK PROFİLİ

Avrupa Birliği'ne katılım süreci kapsamında 2000'li yılların başında kabul edilen uyum yasaları yolsuzlukla mücadeleyle ilgili birçok düzenleme de içermesine karşın günümüzde yolsuzluk Türkiye'nin temel sorunlarından biri olmaya devam etmektedir. 2000'li yılların sonlarında reformların hız kaybetmesinin yanında,¹ iktidar partisinin birbiri ardına elde ettiği seçim başarıları ile demokratik ilkelerden ve uygulamalardan uzaklaşarak gücün yürütme erkinde merkezileşmesi Türkiye'nin yolsuzlukla mücadelesini sekteye uğratan bir gelişme olmuştur.²

Güç yürütme organlarında merkezileşirken, hükümet dışı aktörlerin (iş dünyası, sivil toplum, medya gibi) yolsuzlukla mücadele politika ve uygulamalarına katılımları zayıf kalmıştır.³ Türkiye'nin AB'ye katılım sürecinin tıkanması, yolsuzlukla mücadele çabalarının sürdürülebilirliği bakımından bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. Hükümetin AB'ye katılım süreci kapsamında yasalaşan iyileştirmeleri uygulamaması yasal çerçevenin yolsuzlukla mücadeleye gereken katkıyı sağlamasını engellemektedir.⁴

Yolsuzluk Göstergeleri

Türkiye, Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün 2015 yılı Yolsuzluk Algı Endeksi'nde 100 üzerinden 42 puanla, 168 ülke arasında 66. sırada bulunmaktadır.⁵ Bu sıralamaya göre Türkiye Bulgaristan,la birlikte tüm Avrupa Birliği ülkelerinin gersinde kalarak gittikçe Avrupa'dan uzaklaşmaktadır. Küresel değerlendirmede, Türkiye'nin derecesinde keskin düşüşler vardır; 2012 yılında 54. 2013 yılında 53. iken 2014 yılında 64.lüğe 2015 yılında 66.lığa gerilemiştir.

Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün 2013 yılındaki Küresel Yolsuzluk Barometresi'ne göre; son iki yılda yolsuzluk seviyesinde nasıl bir değişiklik olduğu sorulduğunda yanıtlayanların %54'ü Türkiye'de yolsuzluğun arttığını söylemiştir.⁶ Yanıtlayan katılımcılar; siyasi partileri (%66), basını (%56), TBMM'yi (%55) ve iş dünyasını (%50) Türkiye'de en çok yolsuzluk yapılan kurumlar olarak görmektedir. Barometre'ye göre cevap verenlerin %68'i yolsuzluğun kamu sektöründe bir sorun ya da ağır bir sorun olduğunu düşünmektedir. Katılımcıların %27'si eğitim hizmetlerinde, %23'ü polise, %22'si tapu hizmetlerinde %20'si kayıt ve izin hizmetlerinde rüşvet verdiklerini belirtmiştir. Ankete katılanların %84'ü hükümetin kısmen veya tamamen kendi çıkarları yönünde birkaç büyük kuruluş tarafından yönetildiğini beyan etmiştir.

Ayrıca, Uluslararası Şeffaflık Derneği tarafından 2015 yılında yapılan kamuoyu araştırmasında, cevap verenlerin %67'si Türkiye'de yolsuzluk seviyesinin son iki yılda arttığını düşündüğünü beyan etmiştir; aksine düşündüğünü söyleyenler ise cevap verenlerin sadece %18'idir.⁷ Gelecek iki yıl içinde yolsuzluk seviyesinin nasıl değişeceği sorulduğunda, yolsuzluğun artacağını söyleyen %54'e karşılık sadece %25 yolsuzluğun azalacağını düşünmektedir.⁸ Son olarak, bu sonuçlar katılımcıların %55'inin hükümetin yolsuzlukla mücadele çabalarını etkisiz bulduğunu da ortaya koymaktadır.⁹

2010 yılı Küresel Dürüstlük Raporu, Türkiye'nin dürüstlük sistemini zayıf olarak değerlendirmiştir.¹⁰ Özellikle, siyasetin finansmanı, çıkar çatışmalarına ilişkin önlemler, yürütme, yargı ve yasama organlarına ilişkin denge ve denetleme mekanizmaları sorunlu alanlar olarak belirlenmiştir. Rapor'a göre genel olarak yasal çerçeve orta seviyede bulunmasına rağmen, uygulamalar çok zayıftır.

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) tarafından Dünya Bankası'nın Dünya Yönetişim Göstergeleri¹¹ temel alınarak yapılan çalışmada, 2002 ile 2010 yılları arasında yolsuzluğun kontrolünde güçlü performans gösterildiği belirtilmektedir. Yolsuzluk kontrol düzeyini değerlendirmede kullanılan bu göstergeler, ülkede siyasilere duyulan kamu güveni, şeffaflık ve yolsuzluk seviyesini içermektedir.¹² Dünya Bankası çok çeşitli diğer değişkenleri de kullanmaktadır; kamu kaynaklarının başka amaçlarla kullanılması, usulsüz ödemeler, hesap verebilirlik, yolsuzluk vakalarının

sıklığı ve yolsuzlukla mücadele politikaları bunlara sadece birkaç örnektir.¹³ Bu göstergeler temel alınarak ülkelere yüzdelik değerler verilmekte, yüksek puan, yolsuzluğun daha iyi denetlendiğini göstermektedir. Mevcut durumda Türkiye bu göstergelere göre bazı ilerlemeler kaydetmiş olsa da, hala AB-27 ortalamasının büyük oranda altındadır. Aynı araştırma devlet etkinliğinde ve düzenleme kalitesinde kısmen ilerleme olduğunu ortaya koymaktadır.

Yakın Dönemde Yolsuzluk Vakaları

Türkiye'nin ekonomik sistemi, özellikle inşaat ve basın sektöründeki şirketler ile siyaset arasındaki yakın bağlar nedeniyle "eş-dost kapitalizmi (crony capitalism)"¹⁴ kavramı etrafında tartışılabilir. Ekonomistler, iş dünyasının yapısının ve temel aktörlerinin hükümete yakın işletmelerin lehine değişmekte olduğunu belirtmektedir. Bu tartışmaların merkezinde özellikle inşaat sektörü bulunmaktadır. İnşaat sektörü, 2011 yılında Gayrisafi Yurtiçi Hasılanın (GSYH) %5'inden fazlasını oluşturmaktadır.¹⁵ Çok sayıdaki karayolu inşaatları ile birlikte İstanbul'da 3. havalimanı, 3. köprü inşaatı dahil büyük altyapı projeleri ve emlak projeleri ile bu sektörün oldukça büyüdüğünü not etmek gerekir.

300'den fazla işçinin ölümüne neden olan Soma Maden Ocağı'ndaki son felaket özel sektör ve kamu sektörü arasındaki bağları ve çıkar çatışmasını gözler önüne sererek bunların hesap verebilirliğe nasıl engel olduğuna dair acı bir örnek olmuştur. Maden ocaklarının denetiminden ve bulguların raporlanmasından sorumlu müfettiş maden "kazasından" birkaç ay önce hazırladığı raporda iş güvenliğinin sağlandığını belirtmiştir. Tesisin tamamının denetimi ise, bazı uzmanların görüşüne göre yaklaşık 2 ay sürmesi gerekirken, 4 gün içinde tamamlanmıştır. Müfettiş ile maden ocağının proje müdürünün akraba olduğu daha sonra ortaya çıkmıştır; iki taraf da bu çıkar ilişkisinden kaçınmamıştır.¹⁶ Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) Milletvekili ve aynı zamanda Soma'daki maden kazasını incelemek için oluşturulan Meclis Komisyonu'nun üyesi olan Erkan Akçay, bazı şirketlerin belirli alanlardaki yetersizliklerinin göz ardı edilerek hükümet tarafından korunduğunu iddia etmiştir.¹⁷ Madenlerde, enerji ve altyapı projelerinde düzenli ve uygun denetim eksikliği, endüstriyel kazaların ve iş cinayetlerinin başlıca nedenlerinden biridir. Denetim ve kontrol ile ilgili eksikliklerinde maden şirketleri ile müfettişler arasındaki yakın ilişkilerin etkili olduğu görülmektedir.¹⁸

Yerel seçimlerden sadece birkaç ay önce ortaya çıkan 17-25 Aralık soruşturmaları ile birlikte, 2013 yılı sonunda yolsuzluk Türkiye'nin ana gündem konusu olmuştur. Bir devlet bankası olan Halkbank'ın Genel Müdürü, bazı işadamları ve üst düzey bürokratların da dahil olduğu 34 diğer kişi ile birlikte üç bakan çocuğu gözaltına alınmıştır. Soruşturma, rüşvet, yolsuzluk ve İranlı işadamı Reza Zarrab'ın devlet bankası olan Halkbank kanalıyla İran'a altın kaçakçılığı yaptığı yönündeki iddiaları kapsamaktaydı.¹⁹

Hükümetin bu iddialara karşı tepkisi, iddialarla ilgili harekete geçenleri hükümete karşı komplo kurmakla suçlamak olmuştur.²⁰ Daha önce AKP hükümetiyle ittifak halinde olan Gülen, polisler ve diğer kamu görevlilerinden oluşan ağını kullanarak hükümeti devirmeye çalışmakla suçlanmıştır.²¹

Muhalefet partileri ise "paralel devlet" söylemi ve bunun Gülen tarafından yönetildiği iddiasının gündemin yolsuzluklardan uzaklaştırılmasına yönelik çabalar olduğunu belirtmiş ve iktidar partisiyle adı geçen hareketin bu zamana kadarki yakın ortaklığını dile getirmiştir.²² Yolsuzluk iddiaları hükümette önemli değişikliklere yol açmıştır; 3 bakan istifa ederken 10 bakan değiştirilmiştir. Bu soruşturma sürecinde soruşturmayı yürütmekten sorumlu savcılarının ve polis memurlarının derhal değiştirilmesi ve ardından suçlamaların yargılama süreci olmaksızın düşürülmesi kaygı verici gelişmelerdir.²³

Ağustos 2014'te yapılan Cumhurbaşkanlığı seçiminde şeffaflık eksikliği ve kamu görevinin istismar edilmesi yönündeki eleştiriler gündeme taşınmıştır. Erdoğan'ın rakibi olan Cumhurbaşkanı adayla-

rı, Erdoğan'ı devlet kaynaklarını seçim kampanyaları için kullanmakla suçlamış ve devlet televizyonunun Erdoğan lehine orantısız ve yanlı yayınlar yapmıştır. Şikayetlerine dayanak olarak Erdoğan'ın konuşma ve faaliyetlerinin televizyonda uzun süreler halinde canlı yayınlanmasını ve diğer adaylara ilişkin canlı yayınların sınırlı tutulması gösterilmiştir.²⁴ Seçmenlerin diğer alternatifler hakkında bilgi edinmeleri kısıtlandığı için bu durum ciddi bir sorun olarak görülmelidir.²⁵

AGİT Sınırlı Seçim Gözlem Heyeti'ne göre, Başbakan Erdoğan devlet kaynaklarını istismar edecek şekilde seçim kampanyaları ile Başbakanlık faaliyetlerini birleştirmiştir (örneğin Ankara ve İstanbul arasındaki hızlı tren hattının açılış töreni gibi).²⁶ Yine Erdoğan lehine yayınlar yapan yanlı basın ile bu konuyla ilgili yasal çerçevenin zayıflığı da AGİT raporunda yer almıştır.

Sonnotlar

- 1 Daniel Dombey, Financial Times. "Turkish President Tightens Grip on State" [Türk Cumhurbaşkanı devlette egemenliğini artırıyor]. 15 Nisan 2015. <http://www.ft.com/cms/s/0/f89a7b74-c747-11e4-8e1f-00144feab7de.html#axzz3g322Drli>
- 2 Ömürgönülşen, Uğur ve Alan Doig. "Why the gap? Türkiye, AB accession, corruption ve culture." [Niçin fark var? Türkiye, AB'ye katılım, yolsuzluk ve kültür] Turkish Studies 13, no. 1 (2012): 7-25.
- 3 Türkiye'de yolsuzluk ve yolsuzlukla mücadeleyle genel bakış http://www.transparency.org/whatwedo/answer/overview_of_corruption_and_anti_corruption_in_turkey
- 4 Euractiv.com, 21 Mayıs 2015 <http://www.euractiv.com/sections/enlargement/eu-and-turkey-must-overcome-decade-long-impasse-negotiations-314769>
- 5 Uluslararası Şeffaflık Örgütü, Yolsuzluk Algı Endeksi, 2010-2015
- 6 Uluslararası Şeffaflık Örgütü, Küresel Yolsuzluk Barometresi 2013
- 7 Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği, "Türkiye'de Yolsuzluk: Niçin, Nasıl, Nerede?" (Mart 2015) http://www.seffalik.org/wp-content/uploads/2015/04/Corruption-in-Turkiye_Public-Opinion-Survey-Results.pdf
- 8 a.g.e.
- 9 a.g.e.
- 10 Küresel Dürüstlük Raporu Türkiye, 2010
- 11 TEPAV, "Kaliteli yönetim yeni anayasa gerektiriyor" <http://www.tepav.org.tr/en/kose-yazisi-tepav/s/2965>
- 12 a.g.e.
- 13 Dünya Yönetişim Göstergeleri. Yolsuzluğun Kontrolü <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>
- 14 Economist, "The New Age of Crony Capitalism" [Yeni Eş-dost Kapitalizmi Çağı] 15 Mart 2014 <http://www.economist.com/news/leaders/21598996-political-connections-have-made-many-people-hugely-rich-recent-years-crony-capitalism-may>
- 15 IMF Çalışma Dokümanı, The Driving Force behind the Boom and Bust in Construction in Europe (Avrupa'da İnşaat Sektörünün Genişlemesi ve Daralmasının Ardındaki İteleyici Güç), <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13181.pdf>
- 16 Hürriyet "O madeni Nişte Denetlenmiş" 26 Mayıs 2014 <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/26485826.asp>
- 17 Aktif Haber "O Maden Şirketini Hükümet Koruyor" 03 Kasım 2014 <http://www.aktifhaber.com/o-maden-sirketini-hukümet-koruyor-1069724h.htm>
- 18 Isabel Hunter, The Independent. "Türkiye mine explosion: workers accuse owners of culture of bullying and cutbacks" [Türkiye'de madende patlama: İşçiler maden sahiplerine itip-kakma ve paradan kesme kültürü suçlaması yöneltti] <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/turkey-mine-explosion-workers-accuse-owners-of-culture-of-bullying-and-cutbacks-9392711.html>
- 19 Al Monitor "Iranian gold starts stars in Turkish corruption scandal" [İran altınları Türkiye'de yolsuzluk skandalında yıldızlar yaratmış] <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/12/iran-gold-turkey-corruption-akp-gulen.html#>
- 20 Raziya Akkoç, The Telegraph "A Parallel State Within Turkey? How the country's democracy came under attack from two mens' rivalry" [Türkiye'de paralel devlet mi var? Ülkedeki demokrasi iki kişinin çekişmesinden zarar görüyor] <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/turkey/11397876/A-parallel-state-within-Turkiye-How-the-countrys-democracy-came-under-attack-from-two-mens-rivalry.html>
- 21 İnsan Hakları İzleme Örgütü, Dünya Raporu 2015 Türkiye, <http://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/turkey?page=2>[Erişim tarihi: 24 Haziran 2015],1.
- 22 Radikal, "Bahçeli'den Fethullah Gülen'e 'artık açıkla' çağrısı", 17 Aralık 2014, http://www.radikal.com.tr/politika/bahceliden_fethullah_gulene_artik_acikla_cagrisi-1252971
- 23 Yolsuzluk soruşturmasını takiben yaşanan gelişmeler için Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin hazırladığı zaman çizelgesine bakabilirsiniz: <https://line.do/tr/17-25-aralik-nasil-yargilanamadi/lx0/vertical>
- 24 AGİT/DKİHB Sınırlı Seçim Gözlem Heyeti Nihai Raporu: Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Seçimi 10 Ağustos 2014 <http://www.osce.org/odihr/elections/turkey/126851?download=true>
- 25 a.g.e.
- 26 a.g.e.

V

**YOLSUZLUKLA
MÜCADELE
FAALİYETLERİ**

Yasal Çerçeve

Türkiye son on yıl içerisinde, BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi (2006), Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi (imza 27/9/2001; onay 29/3/2004), Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi (imza 27/9/2001; onay 17/9/2003) ve OECD Rüşvetle Mücadele Sözleşmesi'nin de (imza 17/12/1997; onay 01/02/2000) dahil olduğu yolsuzluğa karşı çeşitli uluslararası sözleşme ve antlaşmaları imzalamış ve onaylamıştır. Bunun dışında, Türkiye 2004 yılında AB Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu'nun (GRECO) bir üyesi olmuştur. Ayrıca Türkiye, Nisan 2012 de Açık Yönetim Ortaklığı'nın (OGP) bir üyesi olmuş ve yönetimi şeffaflaştırarak, işlem ve eylemleri kamuya açma taahhütü veren ülkeler arasında bulunmaktadır.

Bu uluslararası yasal çerçeveye rağmen, uygulama alanında eksiklikler olduğu görülmektedir. Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün 2013 yılı OECD Rüşvetle Mücadele Sözleşmesi'nin Uygulanmasının Değerlendirilmesine İlişkin İlerleme Raporu'na göre Türkiye Sözleşmeyi "çok az uygulayan veya hiç uygulamayan" ülkeler arasında sınıflandırılmıştır.¹ GRECO 2012 yılında, rüşvetin suç sayılmasına yönelik tavsiyelerinin Türkiye tarafından kısmen yerine getirildiğini belirtmiştir.² Bunun dışında aynı rapor, kısmi gelişmeler olmasına karşın siyasetin finansmanında şeffaflık bakımından ciddi eksikliklerin olduğuna işaret etmiştir.

Bakanlar Kurulu "2010-2014 dönemi Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi"ni 2010 yılında kabul etmiştir.³ Her ne kadar bu strateji bir dereceye kadar GRECO tavsiyelerine, AB ilerleme raporlarına ve uluslararası ve yerel STK'ların tavsiyelerine dayansa da, uygulama döneminde çoğulcu ve çok paydaşlı bir süreç izlenememiştir.⁴ Bu stratejinin uygulamaya geçirilmesi için, takvimini ve sorumlu kuruluşları da belirleyen bir Eylem Planı hazırlanmış ve yürürlüğe konmuştur. Stratejinin hedefleri kapsamında araştırma yapmak ve öneri geliştirmek üzere Bakanlıklar bünyesinde çalışma grupları kurulmuştur.

Stratejide belirtilen hedefler için saptanan son tarihten beri iki yıl geçmesine rağmen kayda değer bir ilerleme kaydedilmemiştir; son yıllarda da uygulamadaki eksikliklerin arttığı görülmektedir.⁵ Çalışma gruplarınca, yolsuzluk verilerinin izlenmesi ve ülke çapında yıllık yolsuzluk algı araştırmalarının yapılması gibi önerilen politikaların hiçbirini uygulamaya konulmamıştır.⁶ Bunun yanında stratejinin kendisi konusunda da katılımcı yaklaşımdan yoksun olduğu, bunun sonucunda sivil toplumun yolsuzlukla mücadele ve şeffaflığın geliştirilmesindeki rolünün de sınırlandığı yönünde eleştiriler bulunmaktadır.⁷ Strateji ve Eylem Planı uygulama süreci kamuoyuna yeterli bilgi vermeden şeffaflıktan uzak bir şekilde gerçekleşmiş, belirtilen sürenin dolması üzerine Strateji ve Eylem Planlarındaki hedeflerin gerçekleşip gerçekleşmediği, hangi önlem, yöntem ve önerilerin belirlendiği konusunda da herhangi bir açıklama yapılmamıştır. Bir önceki döneme ilişkin çalışmalar konusunda bilgi olmadığı gibi, bundan sonraki yolsuzlukla mücadele strateji planlarına dair bir bilgi de bulunmamaktadır.

Kurumsal Yapı

Türkiye'de yalnızca yolsuzlukla mücadeleye odaklanmış ve bundan sorumlu bir kurum yoktur; bu durum yolsuzlukla mücadele alanında parçalanmış bir yapılanmaya yol açmaktadır. Yolsuzlukla mücadele alanında temel görev Başbakanlık Teftiş Kurulu, bakanlıkların ve diğer kamu kurumlarının Teftiş Kurulları tarafından yürütülmektedir.

Başbakanlık Teftiş Kurulu 2009 yılından beri koordinasyon görevi gören kurum olarak çalışmaktadır. Kurul, yolsuzlukla mücadele politikalarının oluşturulmasında sadece sekreterlik ve teknik uzmanlık

desteği sağlamaktadır. Kurul'un bağımsızlığı konusunda çok önemli sorunlar bulunmaktadır.⁸ AB ve OECD ortak girişimi olan Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek (SIGMA) Programı kapsamında yayınlanan Türkiye Değerlendirmesi 2012 raporu da bu gibi sorunları vurgulamaktadır.⁹

Yolsuzlukla mücadele çabalarının güçlendirilmesi amacıyla; özellikle kamu görevlilerinin etik davranış ilkelerine odaklanarak, kamu idaresindeki Şeffaflığı ve hesap verebilirliği sağlamak üzere 2014 yılında Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. Bu Kurul, kamu görevlileri için etik davranış ilkelerini belirlemekte, Şikayetleri soruştırmakta, eğitim yoluyla kamu sektöründe etik kültürünün iyileştirilmesini desteklemektedir. Kurul ayrıca gerektiğinde st düzey kamu görevlilerinin aldıkları hediye listelerini istemek ve gerektiğinde mal bildirim belgelerini incelemekle yetkilendirilmiştir.¹⁰ Bu Kurul'un önemli bir sorunu, kurul kararlarının yaptırımlarla etkin ve uygulanabilir kılınamamasıdır.¹¹ Soruştırmalar, iddialar ve cezalar hakkında bilgilerin açıklanması ile ilgili de bazı görüş ayrılıkları bulunmaktadır.¹² Kurul'un etik davranış ilkelerine aykırı bir işlem veya eylem olduğunu tespit etmesi ve bu kararın kesinleşmesi halinde kararı Resmi Gazete'de yayınlaması yetkisi de Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.¹³

Sivil Toplum, İş Dünyası ve Diğer Paydaşlar

2010-2014 dönemi Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi'nin geliştirilmesi sürecinde kamu ve sivil toplum yolsuzlukla mücadele için işbirliği yapmışlardır. Süreç boyunca 43 sivil toplum ve özel sektör temsilcisi 23 çalışma grubuna iştirak etmiş ve Strateji'nin oluşturulması için tavsiyelerde bulunmuştur. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) ile birlikte sendikalara da danışılmıştır.

Ancak bu işbirliği örnekleri oldukça kısıtlıdır, bu da yolsuzlukla mücadeleyi zayıflatmaktadır. Sivil toplum hükümet üzerinde kamuoyu baskısı kurarak sesini duyurmaya ve yolsuzlukla mücadeleye katılmaya çalışmaktadır. Ancak, hükümet veya onun politikalarına karşı olduğu düşünülen sivil toplum kuruluşlarının, özellikle mali ve hukuki bakımdan sayısız engelle karşılaştığı bir ortamda yolsuzlukla mücadelede ortaklık kurabilmek de zorlu bir sınavdır.¹⁴

Türkiye'de yolsuzluğu nleme alanında çalışan birkaç sivil toplum kuruluşu vardır. Yolsuzlukla mücadelede uzmanlaşan Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin yanında çeşitli düşünce kuruluşları da bu alanda çalışmalar yapmaktadır. Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı'nın (TEPAV) "Yolsuzlukla Mücadele Mevzuatı: Kanunlar, Direktifler, Uluslararası Antlaşmalar ve Eylem Planları" (2006) bu alanda önemli bir kaynak kitaptr.¹⁵ Diğer bir kuruluş ise Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı'dır (TESEV); 2000'li yılların başlarında Türkiye'deki yolsuzluk algısı üzerine araştırma yapmıştır. Buna ek olarak, SELDI projesi kapsamında 2014 yılında Türkiye Yolsuzluk Değerlendirme Raporu'nu yayımlamıştır.¹⁶

Türkiye ve dünyanın yolsuzlukla mücadele konusunda faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşları C20 (Civil Society 20- Sivil Toplum 20) Katılım Grubu içinde Yönetişim grubu olarak Yolsuzlukla Mücadele ve Vergi Adaleti konularında çalışmalar sürdürmüş ve Türkiye'nin liderliğini yaptđı 2015 G20 Zirvesinde politika önerilerini sunmuştur.¹⁷

Türkiye'nin en büyük Şirketleri ve önde gelen iş dünyası STK'ları da dahil olmak üzere Türkiye'de 292 Şirket, Birleşmiş Milletler Küresel İlkeler Sözleşmesi'ni imzalamıştır. İş dünyasının yolsuzlukla mücadelede devlet ile işbirliği örneklerden biri B20 toplantısıdır. Beşinci G20-OECD Yolsuzlukla Mücadele st Düzey Konferansı Mart 2015'te İstanbul'da yapılmış; işadamları, sivil toplum ve uluslararası örgüt temsilcileri yolsuzluğu ve yolsuzluğa karşı muhtemel zmleri tartışmıştır.¹⁸

Sonnotlar

- 1 Uluslararası Şeffaflık Örgütü, Exporting Corruption Progress Report 2013: Assessing Enforcement of the OECD Convention on Combating Foreign Bribery [Yolsuzluğun İhracı 2013 İlerleme Raporu: OECD Rüşvetle Mücadele Sözleşmesi'nin Uygulanmasının Değerlendirilmesi], 2013.
- 2 GRECO, Üçüncü Değerlendirme Turu, Türkiye Uygunluk Raporu, 2012
- 3 Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı 2010-2014, 2009. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/02/20100222-1.htm>
- 4 TEPAV, Yolsuzlukla Mücadele ve Sivil Toplum İlişkisi: Bir Perspektif Denemesi. http://www.tepav.org.tr/upload/files/1295426395-1.Yolsuzlukla_Mucadele_ve_Sivil_Toplum_Iliskisi_Bir_Perspektif_Denemesi.pdf
- 5 SIGMA Programı, Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek Değerlendirmesi Türkiye, Mart 2012. P. 6. http://www.sigmaweb.org/publications/Türkiye_Assess_2012.pdf
- 6 Avrupa Komisyonu, 2014 Türkiye İlerleme Raporu, s. 47. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-turkey-progress-report_en.pdf
- 7 TESEV, Yolsuzluk Değerlendirme Raporu Türkiye. s. 24. http://www.tesev.org.tr/assets/publications/file/060320151_15834.pdf
- 8 Avrupa Komisyonu, 2013 Türkiye İlerleme Raporu
- 9 SIGMA Programı, OECD, Türkiye Değerlendirme Raporu. http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/turkey-assessment-report-2012_5jz2rqnhss7g-en#page1
- 10 Kurulun internet sitesine bakınız <http://www.etik.gov.tr/Kurul.aspx?id=2>
- 11 Avrupa Komisyonu, 2014 Türkiye İlerleme Raporu, s.47 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-turkey-progress-report_en.pdf
- 12 Alain DOIG & David WATT, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Türkiye'de Yolsuzluğun Önlenmesi için Etik Değerler (TYEC) Projesi'nin İncelenmesi Çalışma Dokümanı, Avrupa Konseyi İşbirliği Programı, Ankara, Ocak 2008: 7. <http://www.etik.gov.tr/BilgiBankasi.aspx?id=4>
- 13 5176 Sayılı Kanun
- 14 Dönüşüm Endeksi BTI 2014: Türkiye Ülke Raporu <http://www.bti-project.org/reports/country-reports/mena/tur/index.nc>
- 15 Bülent Tarhan, Yolsuzlukla Mücadele Mevzuatı: Kanunlar, Yönetmelikler, Uluslararası Sözleşmeler, Eylem Planları, 2006.
- 16 TESEV, Türkiye Yolsuzluk Değerlendirme Raporu,2014 <http://teseiv.org.tr/yayin/yolsuzluk-ve-yolsuzlukla-mucadele-turkiye-degerlendirme-raporu/>
- 17 C20 Türkiye 2015 c20turkey.org/page/dynamic/44
- 18 B20 Türkiye 2015. <http://b20turkey.org/news/b20-turkey-chair-addressed-business-community-and-government-officials-at-the-fifth-g20-oecd-conference-on-anticorruption/>

VI

**TÜRKİYE ŞEFFAFLIK
SİSTEMİ
ANALİZİ**

1

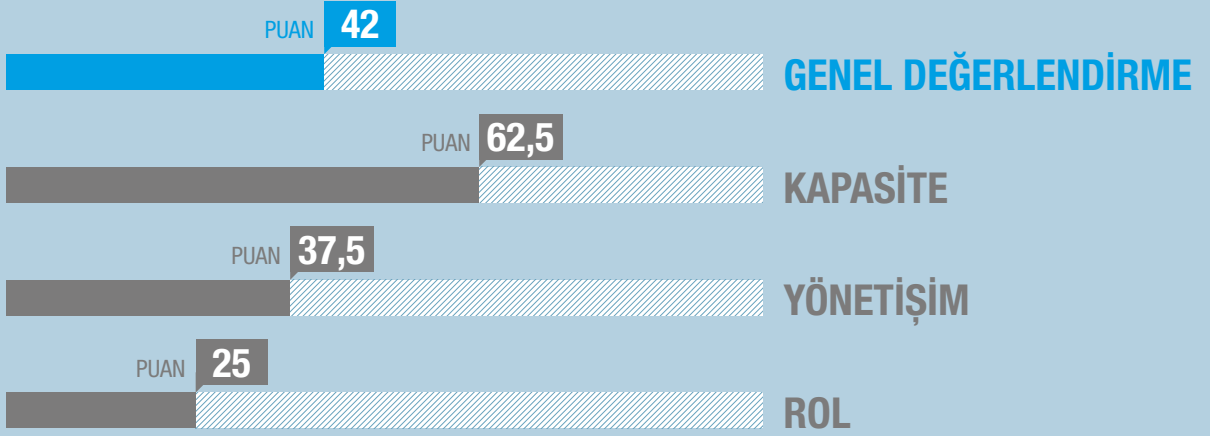
YASAMA ERKİ

ÖZET

Yasal çerçeve değerlendirildiğinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin (TBMM) yeterli sayılabilecek kaynaklarla donatılmış olduğu görülmektedir. Ancak yasalarda, dürüstlük ilkelerini hayata geçirecek veya şeffaflığı temin ederek milletvekillerini hesap verebilir kılacak önlemler bulunmamaktadır. Ayrıca TBMM'de iyi yönetim ilkelerini geliştirme konusundaki siyasi irade yoksunluğu ve siyasi liderler ile yürütmenin milletvekilleri (MV) üzerindeki baskısı ve etkisi öne çıkan temel sorunlar arasında bulunmaktadır. Bu etki, değerlendirmenin yönetimle ilgili olan göstergelerindeki ve yürütmenin, denetimler ve yasal reformlar açısından oynadığı rolü yansıtan göstergelerdeki düşük puanlara neden olmaktadır. Avrupa Konseyi üyesi ülkeler arasındaki en yüksek baraj olan %10'luk seçim barajı, TBMM'ye daha geniş bir siyasi katılımın sağlanmasını engellemektedir. Bu da TBMM'nin iyi yönetim ve yürütmenin denetlenmesi alanlarında zayıf kalmasına neden olmaktadır.

2003 yılında kurulan TBMM Yolsuzlukları Araştırma Kurulu'nun -Meclis Genel Kurulu'nda da okunan- raporunda ve bu değerlendirmemizde yer alan bazı uluslararası belgelerde yasama dokunulmazlığının yolsuzluk suçları yönünden sınırlandırılması önerildiği halde bu konuda bir gelişme olmamıştır.

Yandaki tabloda, TBMM'nin kapasitesine, yönetimine ve yolsuzlukla mücadeledeki rolüne ilişkin değerlendirmenin özeti verilmektedir.



	Gösterge	Yasa	Uygulama
Kapasite	Kaynaklar	100	50
	Bağımsızlık	75	25
Yönetişim	Şeffaflık	50	25
	Hesap Verebilirlik	50	25
	Dürüstlük Mekanizmaları	50	25
Rol	Yürütmenin Denetimi	25	
	Yasal Reform	25	

YAPI

2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu; milletvekili seçim yöntemini, usul ve kurallarını, seçim bölgelerine tahsis edilen milletvekili sayısını, seçim dönemi, seçimlerin yenilenmesi kararını, seçilebilme ehliyetini, adaylık ve milletvekillerinin seçim koşullarını düzenlemektedir.¹ Kanuna göre milletvekili sayısı 550'dir. Meclis İçtüzüğü TBMM'nin çalışma ilkelerini ve teşkilat yapısını tanımlar.² TBMM'nin idari yapısı, Meclis Başkanlığı'na destek sağlayan birimlerden oluşur.

TBMM Genel Kurulu yasama, denetleme ve diğer işlemlere sahip nihai karar makamıdır. Komisyonlarda müzakere edilen hükümete ait yasa tasarıları ve diğer milletvekillerince sunulan kanun teklifleri Genel Kurul onayının ardından yasalara dönüşür. Meclis Başkanlık Divanı yasama işlemlerinde ve idari konularda önemli rollere sahiptir. Divan; başkan, başkanvekilleri, idare amirleri ve katip üyelerden oluşmaktadır. TBMM, her yasama dönemi başında üyelerinden birini iki yıllığına başkan, dört üyesini ise başkanvekili olarak seçer. Katip üyeler kanundaki görevlerinin icrasında başkana yardımcı olur. İdare amirleri, başkanın talimatları doğrultusunda idari, mali ve güvenlik konularını yürüterek Başkan'a yardımdan sorumludur. Siyasi parti grupları, TBMM faaliyet ve müzakerelerindeki temel aktörlerdir. Aynı partiden asgari 20 milletvekili TBMM içinde grup oluşturabilir. Meclis Başkanı ve parti gruplarının başkanları veya parti grup başkanvekillerinden oluşan Danışma Kurulu, Meclis Genel Kurul oturumlarını ve komisyon toplantılarını planlamaktan sorumludur.³

DEĞERLENDİRME

KAPASİTE

PUAN 100

Kaynaklar - Yasa

Yasal çerçeve yasama erkinin görevini etkin olarak yürütmesi için gerekli olan mali kaynakları, insan ve altyapı kaynaklarını ne dereceye kadar sağlamaktadır?

TBMM kendi bütçesini yapma yetkisine sahiptir. TBMM taslak bütçesi idare amirleri tarafından hazırlanır ve incelenmesi için Meclis Başkanlığı'na sunulur; kesin şekli Başkanlık Divanı tarafından oluşturulur. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre Başkanlık Divanı kesinleşmiş bütçe teklifini, oylanması için Eylül ayı sonuna kadar TBMM'ye sunar.⁴ TBMM bütçe harcamaları Meclis Başkanı'nın imzası ve talimatıyla yapılır. TBMM'nin Maliye Bakanlığı'ndan bağımsız olması; bütçe yönetiminde esneklik sağlaması ve ihtiyaca dayalı bütçe tahsisine imkan vermesi açısından olumlu bir durumdur.

Plan ve Bütçe Komisyonu, TBMM bütçe uygulamasını yalnızca harcamaların Meclis hizmetlerine dair yasal çerçeveye uygunluğu ile ilgili hususlarda denetim yetkisine sahiptir. Komisyon hesap denetim bulgularını bir raporla Genel Kurul'a sunmak zorundadır.

İstihdam edilecek kadrolu personel miktarı kanunla belirlenmektedir. Uzmanlar, raportörler ve stenograflar gibi profesyonel kadrolu personel, üniversite mezunu adaylar arasında yapılan özel bir yazılı test ile işe alınmaktadır.

Kaynaklar - Uygulama

Uygulamada, yasama erki görevini yerine getirmek için yeterli kaynaklara ne derecede sahiptir?

TBMM görevlerini etkin bir biçimde yerine getirmesine olanak sağlayacak kadar mali, beşeri ve fiziksel kaynaklara sahiptir. 2010-2013 dönemi yıllık faaliyet raporları incelendiğinde, bütçesinde önemli bir artış olduğu tespit edilmiştir.⁵ 2011 yılı sonunda 522,084,501 TL (yaklaşık 174 milyon Euro)⁶ olan TBMM bütçesi, 2013 yılı sonunda 722,741,520.42 TL'dir (yaklaşık 240 milyon Euro). Bu miktarın %90.2'si harcanmıştır, %9.8'i iptal edilmiştir.⁷

2010 yılında yayınlanan Yolsuzlukla Mücadele Kriterleri: Yargı, Yasama ve Kamu Yönetimi Türkiye İzleme Raporu (CIMAP), yetersiz fiziksel kaynakların TBMM komisyonlarının görevlerinin icrasını olumsuz etkilediğini tespit etmiştir.⁸ Ancak 2010 yılından beri fiziksel imkanlar geliştirilmiştir. 2013 yılında bir ek bina inşa edilmiş ve 2014 yılı Mart ayında hizmete açılmıştır. Binada milletvekilleri ve komisyon başkanları için çalışma odaları ve vekiller için gerekli altyapıya sahip toplantı odaları mevcuttur. Dolayısıyla TBMM'nin fiziksel kaynak ihtiyacı önemli ölçüde giderilmiştir.

İnsan kaynaklarına dair temel sorunlardan bir milletvekillerinin yasama etkinliğine ilişkin yeterli deneyime sahip olmamasıdır. Bunun nedeni, siyasi parti yönetimlerinin milletvekili aday listelerini her yasama döneminin sonunda büyük oranda değiştirmesidir. Kurumsallaşmış demokrasilerle karşılaştırıldığında bu değişimin oranının çok yüksek olduğu görülmektedir.⁹ Sorunun bir diğer boyutu da kendi seçim kampanyalarının giderlerini karşılayan vekillerin yasama dönemini harcamalarını telafi etme fırsatı olarak görmesidir. 2015 yılı verilerine bakıldığında vekillerin; 312'si lisans, 100'ü doktora, 80'i yüksek lisans diplomasına sahiptir, 49 vekil lise mezunu, 6 vekil ortaokul ve 3 vekil ise ilkokul mezunudur.¹⁰

2011 yılı istatistikleri ile karşılaştırıldığında, 657 sayılı Kanun 4/A maddesine bağlı kadrolu personel miktarı önemli ölçüde azalmıştır.¹¹ 2014 yılı sonu itibarıyla, Genel Sekreterlik'teki devlet memuru sayısı 4.985'tir. Bunun 1.983'ü kadrolu personel, 1.441'i 657 sayılı Kanun 4/C maddesine tabi geçici personel, 35'i ise 2.919 sayılı mülga Kanun'un 12. maddesine göre çalışan geçici personeldir. 496 milletvekili danışmanı, 452 ikinci danışman ve 502 destek personeli bulunmaktadır. 4.985 personelden %39,8'i kadrolu personel, %30,6'sı milletvekilleri ve parti grupları için çalışan personel, %28,3'ü ise 657 sayılı Kanun 4/C maddesine tabi geçici personeldir. Lisans diplomasına sahip çalışanların oranı %39,9; lise mezunlarının oranı %26; 2 yıllık ön lisans mezunlarının oranı ise %13'tür. İstatistiğe cinsiyet dağılımı açısından bakıldığında, çalışanların çoğunluğunun erkek olduğu (%68) görülmektedir.

Milletvekillerine TBMM bütçesinden danışmanlar için ücret tahsis edildiğinden, vekillerin bu giderleri karşılamaları gerekmemektedir. Ancak milletvekili danışmanlarıyla yapılan görüşmelerde, danışmanların sözleşmeli olmalarına karşın, kıdem tazminatlarının diğer personel kadar yüksek olmadığını, diğer çalışanlarla aynı iş haklarına sahip olmadıklarını, bunun da danışmanların çalışma ortamında güvensizliğe neden olduğunu belirtmişlerdir.¹²

TBMM, komisyonlarında araştırma yapacak, kanun tasarısı hakkında rapor hazırlayacak ve yasama faaliyetleri sürecinde destek hizmetlerine katılacak nitelikli kadrolu personele sahiptir. Ancak Şengölge, uzmanların idari görevleri yapmak zorunda kaldıkları için kendi nitelik ve yeteneklerinden yeterince faydalanılmadığını ileri sürmüştür.¹³ Bundan başka, profesyonel çalışanların sayısı ve uzmanlık seviyeleri de yeterli düzeyde değildir. TBMM performans ve liyakata dayalı görevlendirme ve terfileri düzenleyecek etkin bir insan kaynağı yönetiminden yoksundur.¹⁴ 2015 Yılı TBMM

Performans Programı'nda araştırma ve ilgili diğer faaliyetlerde hizmet alımının yaygın bir uygulama olduğu gözlenmiştir. Uzmanlığın dışardan alımı, yasama personelinin niteliklerinde sürdürülebilir gelişimin sağlanması hedefinin göz ardı edildiğine dair endişe yaratmaktadır.

TBMM, kurumsal yıllık eğitim planlarına göre ve buna ek olarak yasama yılı içinde ihtiyaç olduğu tespit edilen konularda personele eğitimler sağlamaktadır. TBMM, yasama bütçeleme süreci konusunda eğitim sağlamak üzere Dünya Bankası ile de projeler üzerinden işbirliği yapmıştır.¹⁵ İdari görevlerde çalışan memurlar için yurt dışında eğitim, konferans ve ilgili diğer organizasyonlara katılma imkanları da mevcuttur. Ancak çalışanlara sağlanan eğitimler yeterli değildir ve çalışanların ihtiyaçlarından çok siyasi gündemden etkilenerek belirlenmektedir.¹⁶

Performans değerlendirme sistemi kurma çalışmaları 2013 yılında tamamlanmıştır.¹⁷ Bu değerlendirme sistemi çalışanların yeterlilik seviyelerini ortaya çıkarmayı ve eğitim ihtiyaçlarını tespit etmeyi amaçlamaktadır. İdari Personel Performans Değerlendirme Yönergesi 2013 yılında TBMM Başkanı tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Bu değerlendirme sistemi, personelin, kariyer gelişimi açısından ihtiyaçlarının ve beklentilerinin anlaşılmasına olanak tanıyabilir.

2013-2017 dönemi TBMM Genel Sekreterlik Performans Programı, "insan kaynakları ile ilgili politika uygulamalarına geçiş sürecinin tamamlanmadığı" ve "kurum kültürüyle ilgili deneyim ve uzmanlık yetersizliğinin ve bilgi teknolojileri uzmanlığı eksikliğinin kurum kültürünü ve aidiyet hissini zayıflattığı" sonucuna ulaşmıştır.¹⁸

PUAN **75**

Bağımsızlık - Yasa

Yasal çerçeve yasama erkinin dış aktörlerden bağımsız çalışabilmesine ne ölçüde olanak sağlanmaktadır?

TBMM Genel Kurul gündem belirleme kuralları Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 49. maddesinde tanımlanmıştır. İçtüzüğe göre TBMM kendi gündemini oluşturacak yetkiye sahiptir. Gündem; Meclis Başkanı, siyasi parti başkanları veya grup başkanvekillerinden oluşan Danışma Kurulu tarafından oluşturulur, anlaşmazlık durumunda Genel Kurul'da çoğunluk oyu ile gündem tespit edilir. Oy çoğunluğu kuralı, yüksek seçim barajı nedeniyle çok sayıda sandalye sahibi olan iktidar partisinin gündemi belirlemede hakimiyet kurmasına neden olmaktadır.

Meclis Başkanı Seçimi, TBMM İçtüzüğü 10. maddesinde tanımlanmıştır. Bir yasama döneminde iki kez Meclis Başkanı seçimi yapılır. İlk seçilen Meclis Başkanı'nın görev süresi iki yıl, ikinci devre için seçilen Başkan için ise görev süresi üç yıldır. Cumhurbaşkanı kendi inisiyatifi veya Bakanlar Kurulu'nun isteği doğrultusunda, tatil ve ara verme dönemi boyunca Genel Kurul'u olağanüstü toplantıya çağırabilir.¹⁹

Anayasa, Başkanlık Divanı'nın her siyasi partinin TBMM'de bulunan sandalye miktarı oranında üye vermesiyle oluşmasını zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle Divan üyelerinin çoğunluğu iktidar partisinden oluşmaktadır. Meclis Başkanı'nın milletvekilleri arasından seçilmesine karşın, seçim barajının şekillendirdiği yapı ve iktidar partisinin uzlaşmaz siyaseti nedeniyle bu makamın adil bir süreçle belirlendiği konusunda kaygılar bulunmaktadır.

TBMM'de farklı alanlarda çalışan 18 komisyon vardır. Bu komisyonların üyeleri bir yasama dönemi içinde yapılan iki seçimle belirlenir. Komisyonların gündem belirleme kuralları İçtüzük tarafından

düzenlenmiştir. Bu kurallara göre komisyon başkanı toplantılar için 2 gün öncesinden çağrıda bulunur. Gündem, başkan tarafından hazırlanır ve çağrı davetine ilştirilir. Üyelerin üçte birinin bir konu üzerinde anlaşması durumunda komisyon üyelerinin de gündem teklif etmelerine imkan tanınmıştır. Gündem belirleme ehliyeti TBMM'nin bağımsız yapısını güçlendirmektedir. Ancak, TBMM İttü-züğü gündemi belirlemede iktidar partisine avantaj tanımaktadır.²⁰

Anayasa'nın 83. maddesi ile milletvekilleri dokunulmazlığa sahiptir. 83. maddeye göre TBMM çalışmalarındaki oy ve sözlerinden, burada ileri sürdükleri düşüncelerden sorumlu değildir. Seçimden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen bir milletvekili, TBMM kararı olmadıkça tutulamaz, sorguya çekilemez, tutuklanamaz veya yargılanamaz. 2003 yılında kurulan TBMM Yolsuzlukları Araştırma Kurulunun -Meclis Genel Kurulu'nda da okunan- raporunda yasama dokunulmazlığının yolsuzluk suçları yönünden sınırlandırılması önerildiği halde bu konuda bir gelişme olmamıştır. Avrupa Konseyi'nin 6 Kasım 1997'de benimsenen Yolsuzluğa Karşı Mücadelede 20 Temel İlke ile ilgili (97) 24 sayılı kararının 6'ncı maddesi "Demokratik bir toplumun gerektirdiği ölçüde yolsuzluk suçlarının soruşturulması, kovuşturulması ya da hüküm verilmesinde dokunulmazlığı sınırlandırmak" hükmünü içermekte²¹; 27 Ocak 1999 tarihli Avrupa Konseyi Yolsuzluklarla Mücadeleye İlişkin Ceza Hukuku Sözleşmesi'nin giriş bölümünde bu kararlara atıfta bulunmaktadır. Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi de taraf devletler için bu yönde yükümlülükler getirmektedir. Teşkilat yapısı ve TBMM'de çalışacak memurlarla ilgili işe alım politikalarında yasal çerçeve yeterli oranda bağımsızlık sağlamaktadır. 6253 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Kanunu ile daha yüksek bir makamın iznine ihtiyaç duyulmadan profesyonel personel işe alımının yapılmasına ve idari teşkilat yapısında değişiklik yapılmasına yetki verilmiştir.

Anayasa'nın 175. maddesine göre Anayasa değişikliği 184 milletvekili (550 milletvekilinin üçte biri) tarafından teklif edilebilir. Cumhurbaşkanı, değişiklikleri bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderebilir. Değişiklik teklifinin kabulü Meclis'in üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun gizli oyuyla mümkündür. Üye tamsayısının beşte üçü ile veya üçte ikisinden az oyla kabul edilen Anayasa değişikliği hakkındaki Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye iade edilmediği takdirde halkoyuna sunulmak üzere Resmî Gazete'de yayımlanır.

Anayasa'nın 116. maddesine göre Cumhurbaşkanı TBMM'yi feshederek seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Ancak bu güç, yeni hükümetin 45 gün içerisinde kurulamaması gibi bazı şartlara bağlıdır. Bununla birlikte, iktidar partisinin otoriter uygulamaları göz önüne alındığında Cumhurbaşkanı ile hükümeti oluşturacak parti ya da partilerin karşıt siyasi eğilimlere sahip olmasının yürütme erkiyle yasama erki arasında sistemi tıkayabilecek uyumsuzluklara yol açabileceği belirtilmelidir. Buna ek olarak Cumhurbaşkanı seçimin daha uzlaşmacı bir TBMM çoğunluğu oluşmasına götüreceği beklentisiyle Meclis'i fesih edebilir.²²

PUAN

25

Bağımsızlık - Uygulama

Uygulamada, yasama erki dış aktörler karşısında ne dereceye kadar bağımsız çalışabilmektedir?

İdari Teşkilat'ın 2013 Yılı Faaliyet Raporunda, TBMM İdari Teşkilatının, yürütme erkinin siyasi etkilerine açık olduğunu belirlenmiştir.²³ CIMAP raporu da Meclis Başkanı'nın bizzat kendisinin milletvekilleri arasından seçilen siyasi bir şahsiyet olması nedeniyle yürütme erkinin, TBMM'nin dahili düzenlemelerine müdahalesinden duyulan endişeleri vurgulamıştır. Dahası, Meclis Başkanı'nın

siyasi bir şahsiyet olarak idari personelin işe alım kararlarına yoğun biçimde dahil olması personel politikaları üzerinde siyasi müdahale tehdidinin oluşmasına neden olmaktadır.²⁴ Milletvekillerinin mensup oldukları siyasi partilerden bağımsız hareket edebilmeleri konusunda da çok ciddi sorunlar bulunmaktadır. Siyasi Partiler bölümünde tartışıldığı gibi, parti liderlerinin milletvekilleri de dahil olmak üzere tüm parti üyeleri üzerinde güçlü bir nüfuzu vardır, bu nedenle milletvekillerinin yasama sicili kendi partilerinin yaklaşımını yansıtmaktadır. Milletvekillerinin başka partilere geçmeleri halinde beyanatlarının daha önceki beyanları ile çelişecek şekilde değişebildiği görülmektedir. Milletvekilleri grup kararlarının doğrultusu dışında oy verememekte ve bazı durumlarda oylanan kanun değişikliği veya yeni kanun teklifinin tüm içeriğini dahi bilmeden oy verebilmektedirler. Yasama sürecinde yürütme erkinin ve siyasi parti liderlerinin etkisine ilişkin ciddi sorunlar vardır.

TBMM'nin bağımsızlığı da siyasi partilerin demokratik işleyişine bağlıdır. Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) milletvekili Aykut Erdoğan, Meclis'in bağımsızlığını sağlamak için milletvekili adaylarının ön seçim ile belirlenmesi gerektiğini vurgulamıştır.²⁵ Bu da siyasi partiler için demokratik aday belirleme süreçlerini zorunlu kılmayan yasal çerçeveye ilgilidir. Adayların belirlenmesinde yetki ve otorite yalnızca parti liderine aittir.

AKP iktidarı döneminde, yönetmeliklerle yapılabilecek düzenlemeler kanunlar ile yapılmakta ve bu durum yasama sürecinin etkisizleşmesi sonucuna yol açmaktadır. Buna ek olarak torba yasalar ile kanun yapılması olağan bir uygulama haline gelmiştir. Torba yasalar, çok farklı alanlara dair çeşitli değişiklikleri içerebilmektedir. Torba yasalar, farklı konuları içermesine rağmen, yalnızca bir Komisyon tarafından görüşülmektedir. Bu nedenle bu uygulama, değişiklik teklifi yapılan konu üzerinde etkin Meclis görüşmeleri yapılmasını engellemektedir. Bu yöntemle yasal değişikliklerin uzmanlar tarafından bile izlenmesini güçleştirerek yasama organının yürütme erkini denetlemesi ve yapılan yasalarda söz hakkına sahip olması engellenmektedir. Torba yasaların lex Caecilia et Didia (konunun teklifi) ilkesine aykırı olduğu için M.Ö. 98'de Roma'da yasaklanmış olduğunu hatırlatmakta yarar vardır.²⁶ Bir başka sorun ise yasaların meclisteki görüşmeleri sırasında tek tek maddeler üzerinde tartışma yapılamaması; görüşmelerin, sıkıştırılmış -örneğin 30 maddelik- bölümler üzerinden yapılmasıdır.

Yasama süreçlerinde muhalefet milletvekillerinin önerdiği kanun veya kanun değişiklikleri düzenli bir biçimde reddedilirken hükümet tasarıları aynı biçimde kabul edilmektedir. TBMM resmi istatistiklerini temel alan bir değerlendirmeye göre, 24. yasama dönemi süresince 1.045 hükümet tasarısından %36'sı kanunlaşmış, ve %25'i ise gündeme alınmıştır. Buna karşılık, vekillerin 2.836 kanun teklifinden yalnız %13'ü kanunlaşmış, %1'i gündemde, %86'sı ise Genel Kurul'a sevk edilmek üzere komisyonlarda bekletilmektedir.²⁷ Bu sonuç yürütme erki tarafından sunulan kanun tasarılarının çok daha fazla kanunlaşma şansı olduğunu ve yasama gündemini belirlemede baskın olduğunu göstermektedir.

Türkiye Milletvekilleri ve Seçilmişleri İzleme Komiteleri Derneği (TÜMİKOM) Başkanı Mustafa Durna, Milli Güvenlik Kurulu'nun (MGK) etkisine de dikkat çekmiştir.²⁸ Türkiye 1980 ile 1983 yılları arasında, MGK'nın hem yürütme hem de yasama gücüne sahip olduğu askeri bir rejim tarafından yönetilmiştir. MGK'nın görevi ve yapısı, MGK'nın sivilleştirilmesine yönelik anayasa değişikliği ile 2010 yılında yeniden düzenlenmiştir. Bu değişiklikler, MGK'nın sivil üye sayısının artırılmasını, sekreterliğin askeri pozisyondan sivil makama dönüştürülmesini içermektedir. Politika belirlemekten ziyade MGK'nın Bakanlar Kurulu'na danışmanlık hizmeti vermesini sağlamak üzere değişiklik yapılmıştır.

Ancak yakın zamanlarda Sayıştay'ın askeri harcamalar üzerindeki yetkisine sınırlandırma getirilmiştir. Bu Sayıştay'ın ve dolayısıyla TBMM'nin askeri harcamalar üzerindeki denetim yetkisini sınırlandırmaktadır.²⁹ Bunun yanında, sivil MGK'nın son yıllarda tekrar siyasi gündem oluşturduğu da tartışılmaktadır.³⁰

Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın da Meclis üzerinde etkisi vardır. 2015 Genel Seçimleri öncesi yaptığı konuşmalarda siyasi görüşünü açıklayarak, Türkiye halkından anayasa değişikliği ve başkanlık sisteminin kurulması için gerekli olan 400 milletvekilini iktidar partisinden seçmelerini istemiştir.³¹ Uygulamada siyasi rejim başkanlık ile parlamenter demokrasi arasında salınmakta ve rejim ne anayasal olarak ne de siyasi teamüller açısından üzerinde uzlaşmış bir tanıma sahip değildir. Bu belirsizlik TBMM'nin bağımsızlığına ve gücüne zarar vermekte ve iradesi belirli durumlarda Cumhurbaşkanlığı makamı tarafından hiçe sayılmaktadır. Cumhurbaşkanı'nın iktidar partisinden milletvekili aday listeleri üzerindeki etkisine dair iddialar ve 2015 seçimlerinden sonra yaşanan koalisyon görüşmelerini etkileyip yönlendirmesi TBMM'nin bağımsızlığına zarar vermiştir. Hükümet kurma görüşmeleri yapma üzere ana muhalefet partisine yetki verilmemesi anayasanın ihlali olarak değerlendirilmiştir.

Avrupa Komisyonu 2014 Türkiye İlerleme Raporunda, sürekli bir diyalogun olmayışının ve siyasi partiler arasındaki uzlaşmazlığın giderilmesi yönünde irade yoksunluğunun, TBMM'nin kanun yapma ve yürütme erkini denetleme gibi temel işlevlerini engellediği vurgulanmıştır.³²

YÖNETİŞİM

PUAN

50

Şeffaflık - Yasa

TBMM'nin karar verme süreci ve faaliyetleri hakkında halkın, uygun ve zamanında bilgi edinmesini sağlayacak mevzuat, yasalar ve düzenlemeler yeterli midir?

Anayasa'nın 97. maddesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'ndaki görüşmelerin halka ve basına açık olduğunu belirtmektedir. Aynı Anayasa maddesine göre, Başkanlık Divanı'nın teklifi üzerine TBMM tarafından başkaca bir karar alınmadıkça, açık görüşmeler her türlü vasıta ile serbestçe yayımlanabilir. TBMM Genel Kurulu; Başbakan, bir bakan veya bir siyasi parti grubunun veyahut 20 vekilin yazılı talebi üzerine kapalı oturumlar yapabilir. Kapalı oturum önergesi verilince, kapalı oturumda bulunabilecek şahıslar dışındaki herkesin toplantıdan ayrılması istenir ve kapalı oturum önergesinin gerekçesi katılanlara açıklanır. Komisyon toplantıları ise kamuya açık değildir.³³ Ancak komisyon başkanı tarafından davet edilenlerin bu toplantılara katılmasına izin verilir.

Anayasa'nın 97. maddesi TBMM'nin açık oturum tutanaklarını yayımlamasını zorunlu kılarken, kapalı oturum tutanaklarının 10 yıl boyunca korunmasını öngörür. Kapalı oturum tutanakları ancak 10 yıl sonra halka açılabilir. TBMM aynı zamanda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabidir ve bu Kanun uyarınca yıllık faaliyet raporları yayımlaması gerekir.

Şeffaflığın sağlanması için bir dereceye kadar önlemler olmasına rağmen, yasal çerçevede yasama sürecinin belgelerine erişimde bazı yasal boşluklar ve zorluklar bulunmaktadır. İlk olarak, basın temsilcilerinin TBMM oturumlarını ve komisyon toplantılarının izlemesi için özel bir akreditasyona sahip olmaları gerekmektedir. Uygunluk kriterleri Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde Basın ve Yayın Mensuplarının Çalışmaları Hakkında Yönetmelik'in 5. maddesinde belirlenmiştir. Bu Yönetmeliğe göre basın mensupları asgari 5 yıllık sarı basın kartı sahibi olmalıdır. Bu düzenleme özellikle alternatif ve muhalif medya çalışanları başta olmak üzere birçok basın mensubunun dışlanmasına yol açmaktadır.³⁴ Buna ek olarak sivil toplum kuruluşları gibi paydaşlar ile görüş alışverişini sağlamak adına yeterli yasal düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle sivil toplum kuruluşlarının; kanun ta-

sarıları ve kanun tekliflerini TBMM İnternet sayfasından izlemeleri veya gerekli bilgileri basın yoluyla edinmeleri gerekmektedir.³⁵

3628 sayılı Kanun'a göre milletvekilleri dahil tüm seçilmiş kamu görevlilerinin mal bildiriminde bulunması gerekmektedir, ancak Kanun, mal bildiriminin halka açık olmasını zorunlu kılmamaktadır.

PUAN 25

Şeffaflık - Uygulama

Uygulamada halk TBMM'nin karar verme süreç ve faaliyetleri hakkında uygun ve zamanında bilgi edinebilmekte midir?

Meclis oturumları TBMM TV vasıtasıyla izlenebilmektedir. Ancak kanalın oturumları sadece akşam 7'ye kadar yayınlayabilme yetkisi bulunmaktadır. Akşam 7'den sonraki oturumlara yalnızca İnternet üzerinden erişilebilir. Meclis Genel Kurulu gündeminin çok sık değişmesi nedeniyle basının gündemi düzgün bir biçimde takip etmesi de güçleşmektedir. Hükümete zarar verme ihtimali olan önemli tartışmaların ve görüşmelerin akşam saat 7'den sonraya bırakılması hükümetin niyeti konusunda soru işaretlerinin doğmasına sebep olmaktadır.

Bahsedilen bilgi edinme sorunları ile alakalı iki çarpıcı örnek Soma faciası ve Aralık 2013 yolsuzluk soruşturması olmuştur. Yayınlara getirilen sınırlamalarla halkın bilgiye erişim hakkı elinden alınmış, muhalefet partilerinden milletvekilleri toplantıları sosyal medya hesapları üzerinden paylaşarak halkı bilgilendirmeye çalışmıştır.

Yukarıda bahsettiğimiz gibi TBMM ile sivil toplum kuruluşları arasındaki ilişkileri düzenleyen, danışma ve işbirliği içinde çalışma ilkelerini belirleyen bir yasal çerçeve yoktur. Bu nedenle sivil toplum kuruluşlarının kanun değişiklik ve teklifleri hakkında bilgilere ulaşmaları bu kuruluşların izleme kapasiteleri ve basının yasama sürecini yayınlamasına bağlıdır.

STK'lar komisyon toplantılarına toplumun tüm kesimlerini temsil edecek bir düzeyde ve eşitlikçi bir anlayışla çağrılmamaktadır. İstanbul Politika Merkezi'nin "Anayasa Reformu Aracılığı ile Türkiye'nin Denge ve Denetleme Sisteminin Güçlendirilmesi" adlı raporunda, davet edilme kriterlerinin açık ve net olmadığı ve uygulamada genellikle hükümete yakın kuruluşların toplantılara davet edildiği vurgulanmaktadır.³⁶ CIMAP raporu da komisyon başkanlarının zaman zaman; uzmanları, ilgili sivil toplum kuruluşlarını veya etkilenen ilgili grupları toplantılara davet ettiğini belirtmiş ancak hangi STK ve uzmanların toplantıya davet edileceğinin başkana bağlı olduğunu vurgulamıştır. Bu bağlamda komisyonların ve alt komisyonların çalışmalarını izlemek ve Meclis Genel Kurulu'na sunulan raporun ayrıntıları hakkında bilgi edinmek kimi zaman neredeyse imkansızdır.³⁷

Milletvekillerinin yasama sicili, kamuya açık kaynaklardan izlenememektedir. Vatandaşlar, TBMM'de kimin hangi yasal değişiklik hakkında nasıl oy kullandığını bilmemektedir. Ayrıca komisyon toplantı tutanaklarının halka açık olmaması nedeniyle komisyonun karar verme süreci ve faaliyetleri şeffaflıktan yoksundur.

58.Hükümet döneminde hazırlanan Yolsuzlukla Mücadele Acil Eylem Planı'nda "Meclise sunulan kanun tasarılarının ve tekliflerinin gerekçelerinde, kanunun sağlayacağı fayda ve getireceği maliyetleri dikkate alınarak düzenleme yapılacaktır. Bu çerçevede, genel gerekçeler kanunlarla birlikte Resmi Gazetede yayımlanacaktır"³⁸ denilmesine karşın bu konuda bir ilerleme sağlanamamıştır. Bir ara kanun tasarıları, Başbakanlık resmi internet sitesinden yayımlanmış; ancak daha sonra bu uygulamadan da vazgeçilmiştir.

Hesap Verebilirlik - Yasa

Yasal çerçeve TBMM'nin rapor vermesini ve işlemlerinden sorumlu olmasını ne ölçüde sağlayabilmektedir?

Anayasa'nın 148. maddesi ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun³⁹ yasama işlemleri üzerindeki anayasal denetimin usullerini tanımlar. Kanun'a göre Anayasa Mahkemesi kanunların şekil ve esas bakımından Anayasa'ya uygunluğunu denetler. Anayasal değişiklikleri ise sadece şekil bakımından inceler. Anayasa'ya göre Cumhurbaşkanı ve TBMM üye tam sayısının beşte biri tarafından kanunlara, kararnamelere veya TBMM İctüzüğü'ne iptal davası açılabilir. Kanunlar için iptal davasının, yayımlandığı tarihten itibaren 60 gün içinde açılması gerekir.

"Şeffaflık" göstergesi bölümünde incelediğimiz gibi, sivil toplum kuruluşları ile istişare konularını düzenleyen yasal önlemlerin bulunmayışı TBMM'nin hesap verebilirliğini zedelemektedir. İctüzük, Komisyon Başkanlarının STK temsilcilerini davet etmesine imkan tanınmasına karşın var olan yasal çerçeve bu sürecin eşitlikçi bir anlayışla, şeffaf ve hesap verebilir bir biçimde işlemlerini sağlamaktadır.

Vatandaşlar 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun,⁴⁰ İctüzük ve Anayasa uyarınca şikayet dilekçesi verme hakkına sahiptir. TBMM'de vatandaş şikayetleri ve dilekçeleri ile ilgilenmesi için yetkilendirilen TBMM birimi Dilekçe Komisyonu'dur. Bu komisyon başvuru sahibine 60 gün içinde cevap vermek zorundadır. Ayrıca, kimi durumlarda dokunulmazlıklar bu şikayetlerle ilgili harekete geçilmesini güçleştirmekte ve dokunulmazlıkların geniş bir biçimde yorumlanması hesap verebilirlik ilkesinin hayata geçirilmesini engellemektedir.

Hesap Verebilirlik - Uygulama

Uygulamada, TBMM üyeleri kendi eylemleri hakkında ne ölçüde bilgi ve hesap vermektedir?

Polis memurlarına, kaymakam ve valilere geniş yetkiler veren İç Güvenlik Yasa Tasarısı üzerindeki TBMM müzakereleri Şubat 2014'te iktidar partisi vekillerinin fiziksel şiddete de başvurduğu bir tartışmaya sahne olmuştur.⁴¹ Muhalefet partilerinin milletvekilleri tarafından protesto edilmesine ve Uluslararası Af Örgütü⁴² ve İnsan Hakları İzleme Komitesi⁴³ gibi STK'lardan gelen eleştirilere, gürültü ve kavganın hakim olduğu ortamın müzakereleri kısıtlamasına ve bu durumun Meclis İç Tüzüğü'ne aykırılığına rağmen, kanun tasarısı hakkında oturum ve oylama devam etmiştir.

Meclis içindeki hesap verebilirlik eksikliğine ek olarak, TBMM'nin halka hesap verebilir kılınması ile ilgili de birçok önemli sorun bulunmaktadır. Vatandaşların milletvekillerinin işlemlerini izleyebileceği bir yasama sicili mekanizmasının yokluğu, yasama faaliyetlerinde üçüncü tarafların muhtemel etkilerinin izlenmesi, tespit edilmesini de zorlaştırmaktadır. Vatandaşlar milletvekillerinin oy kullanma siciline veya üçüncü şahıslar ile görüşmeleri hakkında bilgiye erişmelerine olanak sağlayacak

mekanizmaya sahip değildir. Ayrıca, saat 19.00'dan sonra yapılan genel kurul oturumlarının yayınına ve alt komisyon raporlarına halkın, basın ve STK'ların sınırlı erişimleri, uygulamada vatandaşın milletvekillerine karşı şikayette bulunmalarını zorlaştırmaktadır. Aynı şekilde, somut yasal denetimden muaf kanun hükmünde kararname mekanizmasının sıklıkla kullanılması da halkın yasama süreci bilgilerine erişimini engellemektedir.

Dokunulmazlık hükümleri, ifade özgürlüğünü güvence altına almaktan çok, yolsuzluk da dahil olmak üzere birçok yüz kızartıcı suç için sığınak görevi görmektedir. Yakın zamanda tanık olduğumuz bakanlarla ilgili yolsuzluk iddialarının yer aldığı fezlekelerin oyladığı oturum TBMM'nin hesap verebilirliğine dair duyulan endişeleri arttırmıştır. Eski bakanlar Erdoğan Bayraktar, Muammer Güler, Egemen Bağış ve Zafer Çağlayan ile ilgili yürütülen son Meclis soruşturması hakkında basın kuruluşlarının haber yapımları mahkeme kararıyla yasaklanmıştır.⁴⁴ Muhalefet partisi HDP'nin araştırma komisyon üyeleri hesap verebilirliğini sorgulayarak için komisyondan çekilmiştir.⁴⁵ Eski Bakanların milletvekilliği dokunulmazlıklarının askıya alınarak yolsuzluk suçlamasıyla Yüce Divan'da yargılanmalarına izin verecek teklife ilişkin Ocak 2015 tarihinde bir oylama yapılmıştır. TBMM teklifi reddetmiş; yolsuzluk ile suçlanan eski bakanların dokunulmazlıklarının devamına karar vermiştir.⁴⁶

PUAN 50

Dürüstlük Mekanizmaları - Yasa

Milletvekillerinin dürüstlüğüne sağlayacak mekanizmalar ne ölçüde mevcuttur?

Anayasa'nın 82. maddesi ve 3069 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği İle Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun milletvekilliği ile bağdaşmayan hususların yasal çerçevesini tanımlamaktadır. Anayasa'ya ve Kanun'un 2. maddesine göre, milletvekilleri devlet ve diğer kamu tüzel kişilikleri ve bunlara bağlı kuruluşlar; kamu yararına çalışan dernekler ve devletten yardım sağlayan ve vergi muafiyeti olan vakıflar için çalışamazlar. Bunların yanında yürütme organının teklif, atama veya onamasına bağlı görevler de milletvekilliği ile bağdaşmayan hususlar olarak nitelendirilmiştir. 3096 sayılı Kanun ayrıca, genel sekreter, sekreter veya herhangi bir diğer unvanla devlet kuruluşları veya devlete bağlı kuruluşlarda yönetim görevleri alınmasını engellemektedir.⁴⁷

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, 3069 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği İle Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanunu, 2. maddesinde belirtilen kurum ve kuruluşlarda ücret karşılığı iş takipçiliği, komisyonculuk, müşavirlik yapamazlar; Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlar ile zimmet, ihtilas, irtikap, kaçakçılık ve döviz suçları gibi devletin maddi çıkarlarıyla ilgili davalarda devlet aleyhine vekil olamazlar; serbest mesleklerini icrada, ferdi işletmelerini idarede milletvekilliği unvanlarını kullanamazlar.⁴⁸ Son olarak, TBMM tarafından aksi karar verilmediği sürece yabancı bir devlet veya uluslararası bir kuruluş tarafından verilen ücretli herhangi bir işi veya görevleri kabul edemezler.⁴⁹ Bu yasal çerçeve milletvekillerinin eylemlerine bir dereceye kadar sınırlama getirirse de, hala yasalarda eksiklikler ve boşluklar vardır.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik⁵⁰ ve 2531 sayılı Kamu Görevinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun, milletvekilleri için geçerli değildir ve bu boşluğu dolduracak bir yasal düzenleme de bulunmamaktadır. Bundan başka, 3096 sayılı Kanun milletvekillerinin özel sektör kuruluşları ile ilişkilerine yönelik sınırlamaları tanımlamamaktadır. Bu nedenle çıkar çatışmaları ve kamu görevini kötüye kullanma ile ilgili düzenlemeler açısından yetersizlikler vardır. Sonuç olarak döner kapı (revolving door)⁵¹ olgusuna ilişkin

bir risk vardır. Yeterli sınırlamaların olmayışı nedeniyle eski milletvekilleri lobici olabilmektedirler. Bu eksiklikleri gidermek için CHP tarafından 2012 yılında bir kanun teklifi⁵² sunulmuştur, ancak bu zamana kadar bu konuda herhangi bir gelişme olmamıştır.

Milletvekilleri ve lobiciler arasındaki ilişkileri düzenleyen herhangi bir yasal çerçeve de bulunmamaktadır. Bu nedenle çıkar çatışmalarının izlenmesi ve lobicilerin politika oluşturma süreçlerine etkisi riskli alanlar arasındadır.

Yasalardaki bu boşluğun sonuçlarının halk arasında TBMM'ye dair yolsuzluk algı düzeyine bir artış olarak yansıdığı ve milletvekillerine güvenin kaybedilmesine yol açtığı dikkate alınmalıdır. Bu husus 2013 yılı Küresel Yolsuzluk Barometresi tarafından açıklanan verilerde aşıkardır. Küresel Yolsuzluk Barometresine göre Meclis, ankete cevap verenlerin yolsuzluktan en fazla etkilendiğini düşündüğü kurumlar içinde ikinci sıradadır.⁵³ Buna ek olarak Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin 2015 yılında gerçekleştirdiği Yolsuzluk Algı Araştırması da toplumun TBMM'yi %37'lik bir oranla yolsuzluğun en fazla olduğu kurumlardan biri olarak algıladığını ortaya koymuştur.⁵⁴

3628 sayılı Kanun, milletvekillerinin TBMM'ye mal bildiriminde bulunmasını zorunlu kılmaktadır. Ancak milletvekilleri tarafından verilen bu bildirimimin doğruluğunu değerlendirecek bağımsız bir kurum bulunmamaktadır. Buna ek olarak, yasada hediye alımı ile ilgili boşluklar bulunmaktadır. 3628 sayılı Kanun'a göre milletvekilleri dahil Kanun'un 2. maddesinde sayılan kamu görevlileri, 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. Ancak Kanun milletlerarası protokol, mücadele veya nezaket kaideleri uyarınca veya diğer herhangi bir sebeple, yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan, sair uluslararası hukuk tüzel kişilerden, Türk uyruğunda olmayan herhangi bir özel veya tüzelkişi veya kuruluştan uygun olarak alınanları hediye kapsamında tanımlamıştır. Bu nedenle yasal çerçeve hediye alımını sınırlamak konusunda kapsamlı bir çerçeve sağlamak hala yetersizdir.

PUAN

25

Dürüstlük Mekanizmaları - Uygulama

Yasama erkinin dürüstlüğü uygulamada ne ölçüde sağlanmaktadır?

Yukarıda bahsedildiği gibi, Küresel Yolsuzluk Barometresi'ne göre TBMM, ankete cevap verenlerin yolsuzluktan en çok etkilendiğini düşündüğü kurumlar içinde ikinci sıradadır.⁵⁵ Milletvekilleri göreve başlarken yemin etmektedir. Bu yemin, hukukun üstünlüğüne, insan haklarına saygıya ve devletin bağımsızlığına ve varlığına bağlılığa vurgu yapmaktadır. Bu yeminin sadece "sembolik bir değeri" vardır ve milletvekilleri için dürüstlük ilkelerine bağlılığı sağlayacak yaptırım gücü olan bir koruyucu mekanizma bulunmamaktadır. 2007 yılında Etik Alt Komisyonu teşkil edilmesine rağmen, milletvekilleri için etik davranış ilkeleri getirecek herhangi bir ilerleme kaydedilmemiştir.

Uluslararası literatürde ve TBMM Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu raporunda patronaj (siyasi kayırmacılık) ve nepotizm (eş, dost, akraba kayırmacılığı) başta olmak üzere her türlü kayırmacılık yolsuzluk sayılmaktadır. Etik Komisyonla ilgili bir ilerleme kaydedilmemesinin ötesinde, daha önce hazırlanan yasa tasarılarında bile bu konuda bir düzenleme önerisi yer almamaktadır. Ayrıca milletvekillerinin akraba ve yakınlarının malvarlıklarını açıklama yükümlülükleri bulunmamaktadır. Yasama etkinlikleri ile akrabalara ait işletmelere avantaj sağlandığı konusunda dikkat çekici iddialar bulunmaktadır.⁵⁶

Milletvekillerinin yukarıda bahsettiğimiz ilgili yasal çerçeveler ile uyumluluğunu izleyecek herhangi bir mekanizma da bulunmamaktadır. Hemen hemen tüm Ulusal Şeffaflık Analizi raporlarında ortaya konulan siyasi nüfuz riski ve bu nüfuzun kullanılması dikkate alındığında, bu tür mekanizmaların yokluğu TBMM'nin dürüstlük göstergelerinde düşük performans göstermesinin temel nedenleri arasında olduğu görülmektedir.

Uygulamada, dürüstlüğün değerlendirilmesi için bir başka önemli unsur da dokunulmazlıklardır. TÜMİKOM tarafından hazırlanan izleme raporuna göre, 24. yasama dönemi boyunca milletvekillerinin dokunulmazlıklarının kaldırılmasını talep eden dava sayısı 1101'dir.⁵⁷ Rapor, TBMM Genel Sekreterliği'nin 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun adli yargılama ile ilgili belgeler hakkında bilgi vermeyi kısıtlayıcı 20. maddesine ve özel hayatın gizliliğini korumaya yönelik 21. maddesine işaret ederek dokunulmazlıkların kaldırılması talebinde belirtilen suçlar hakkında gerekli bilgilerin verilmediği belirtilmiştir. Dokunulmazlık kapsamı milletvekillerinin cezasız kalmalarına neden olurken, milletvekillerinin suçları ile ilgili kamusal alanda yapılması beklenen tartışmalar ve dokunulmazlıkların kaldırılması talepleri de şeffaflıktan yoksun uygulamalarla engellenmektedir. TBMM'de dürüstlük ilkelerinin ihlaline ilişkin bir örnek ise seçim hükümeti için yapılan oylama olmuştur. 500 vekilin yer aldığı mecliste yapılan elektronik oylamada 556 oy çıkmıştır.⁵⁸

Bununla birlikte TBMM İdari Teşkilatı için etik davranış ilkeleri ve doğrudan TBMM İdari Teşkilatına bağlı olarak çalışan bir Etik Komisyonu mevcuttur. Personel için Etik Rehberi TBMM İnternet sayfasında mevcuttur ve çıkar çatışması, hediye alma ve diğer ilgili alanlarda önlemleri içermektedir.

ROL

PUAN 25

Yürütmenin Denetimi

Yasama, yürütmeyi ne ölçüde etkin olarak denetleyebilmektedir?

TBMM İçtüzüğü'ne göre TBMM soruşturma komisyonu kurma yetkisine sahiptir. TBMM üye tam sayısının en az onda birinin (55) imzaladığı bir önerge yoluyla açılacak Meclis soruşturmaları yeni ve eski başbakanlar ve bakanlara karşı talep edilebilir. Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa göre hâkimlerin davaya bakmasına veya karara katılmasına engel oluşturacak durumlarda bulunan, Meclis soruşturması önergesini veren veya daha önce Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde ya da dışında bu konudaki görüşünü açıklamış milletvekilleri, bu komisyona seçilemezler.

Bu komisyonlara ilişkin son örnek, Muammer Güler, Zafer Çağlayan, Egemen Bağış ve Erdoğan Bayraktar'a karşı açılan Meclis soruşturmasıdır. Muhalefet partileri soruşturma komisyonunda bulunan iktidar partisi üyeleri tarafından soruşturmanın engellendiğini öne sürerek soruşturma sürecini eleştirmişlerdir. Buna ek olarak, yolsuzlukla suçlanan dört eski bakanın dokunulmazlıklarının kaldırılması için yapılan Meclis oylamasında dokunulmazlıkların korunması kararının çıkması, Meclis'in kamu görevlilerini hesap verebilir kılma kapasitesi ile ilgili soru işaretleri oluşturmuştur.⁵⁹

Ayrıca, Meclis'in denetleme mekanizmalarında başka eksiklikler de bulunmaktadır. Milletvekilleri tarafından yöneltilen önemli miktardaki yazılı soru önergesi cevapsız bırakılmaktadır. TÜMİKOM'un izleme raporuna göre, 24. yasama dönemi boyunca yazılı soru önergelerinin %23,8'i cevapsız kalmıştır.⁶⁰

TBMM'nin kurumların ve organların bütçelerini denetleyebilmesinin önünde ciddi engeller bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Sarayı'nın yapım aşamasındaki maliyetlerin belirsizliği ve yasama or-

ganı tarafından incelenememesi bu konuya çarpıcı bir örnektir. Milletvekilleri bu işe ayrılan bütçeyi hala bilmemektedir. Dönemin Maliye Bakanı'nı maaliyeti 1,357 milyar TL olarak açıklamışsa da, doğrudan Başbakanlığa bağlı TOKİ yapım aşamasındaki giderler ve ihaleler hakkında hiçbir bilgi paylaşmamaktadır.⁶¹

Sayıştay; TBMM'nin, kamu kurumlarının gelirleri, harcamaları ve mülkleri üzerinde denetim yapmasını sağlamak üzere denetim raporlarını Meclis'e sunmakla yükümlüdür. Buna karşın bu raporlar geçtiğimiz yıllarda bütçe görüşmeleri sırasında TBMM'ye sunulmamıştır ve raporların zamanında Meclis'e sunulmamasının hükümet baskısıyla ilgili olduğuna dair güçlü bir algı bulunmaktadır. Plan ve Bütçe Komisyonu, Genel Kurul'a göndermeden önce Sayıştay raporlarını almak ve müzakere etmekle yetkilendirilmiştir. Bununla birlikte Sayıştay raporları üzerinde görüşmeler yıllık bütçe sürecinde yapılmaktadır. Bu nedenle raporların kapsamını, bulguları ve Sayıştay tarafından yapılan tavsiyeleri incelemek için kısıtlı bir zaman tahsis edilmiştir. İki aylık bütçe süreci bu raporun üzerinde etkin bir biçimde çalışmak için yeterli değildir. Üstelik, Kamu İktisadi Teşebbüsleri komisyonu dışında Sayıştay raporları üzerinde düzenli olarak çalışacak uzmanlaşmış bir kurul yetkilendirilmemiştir.

2012 yılı Açık Bütçe Araştırması'na göre, Meclis'in bütçeyi denetleme gücü zayıftır. Bu rapor, Meclis'e bütçe analizi yapabilecek iç kapasite sağlanması veya bu tür analizler için bağımsız araştırmalara erişim sağlanması gerektiği, bütçeyi tadil edebilmesi için bütçe teklifinin hazırlanmasından önce tüm bütçe politikalarını müzakere yetkisine sahip olması gerektiğini belirtmektedir. Kaynakların idari birimler arasında yeniden dağıtımından önce ve ek bütçe ve acil fonların harcanmasından önce yürütmenin TBMM'den onay istemesi gerekliliği de önemle belirtilmiştir.⁶² Türkiye'de kamu yönetimi reformunun değerlendirilmesine ilişkin 2014 yılı OECD SIGMA raporunda bütçe üzerine Meclis denetiminin geliştirilmesine ihtiyaç olduğu belirtilmiştir. Raporda, bütçeyi değerlendirmesi için Meclis'e sadece iki ay süre tanındığı, OECD'nin bu sürenin en az üç ay olmasını tavsiye ettiği belirtilmiştir.⁶³

Diğer bir sorun da kanun hükmünde kararnamelerin çok fazla kullanılmasıdır. Kanun hükmünde kararnameler somut bir yargı denetimden muaftır. Yürütme erkinin hakimiyeti yasal değişikliklerde bu aracın kullanımında kendini göstermektedir. Kanun hükmünde kararnameler yürütme erkine esneklik sağlamak ve hız kazandırmaktadır, bununla birlikte yasamanın yürütmeyi denetlemedeki etkinliğini ise sınırlamaktadır.⁶⁴

PUAN

25

Yasal Reformlar

Meclis, yolsuzlukla mücadeleye ve iyi yönetişime ne ölçüde öncelik vermektedir?

Siyasi etik ve siyaset finansmanının şeffaflığı konularında yasal düzenlemelere yönelik çalışmalar başlatılmış olsa da özellikle muhalefet partilerinin milletvekilleri tarafından verilen kanun teklifleri ile ilgili olarak çok az ilerleme olmuştur. CHP Milletvekili Aydın Ayaydın, 2011 yılında siyasi etik komisyonu kurulması için⁶⁵, CHP Milletvekili Ayşe Danişoğlu da 2012 yılında siyasi etik kanununun çıkarılması için kanun teklifi vermiştir.⁶⁶ Bunlara ek olarak, Aralık 2013 yolsuzluk skandalının birinci yıldönümünde, CHP milletvekili Umut Oran siyasi etik kanunu teklifi vermiştir. Haziran 2015'teki son genel seçimi takiben, HDP, Aralık 2013 yolsuzluk soruşturması da dahil olmak üzere Türkiye Cumhuriyeti'nin yakın tarihinde meydana gelen yolsuzluk vakaları için Meclis soruşturması açılmasını istemiştir.

Başbakan Ahmet Davutoğlu da mal bildirimlerini halka açık hale getirme ve siyaset finansmanını şeffaflaştırmaya yönelik önlemleri içeren "Kamu Yönetiminde Şeffaflık" reform paketini açıklamış-

tır. Ancak bu teklif siyasi irade eksikliğinden dolayı ve Cumhurbaşkanı'nın açık muhalefeti sonucunda hayata geçirilememiştir.

Siyasi etik ve şeffaflıkla ilgili kanun yapma yönünde kayda değer bir ilerleme gözlemlenmezken, yolsuzluk riskinin artmasına neden olabilecek çeşitli kanun değişiklikleri de Meclis'ten geçmiştir. Bu kapsamda en önemli alanlardan biri kamu ihaleleridir. Geçtiğimiz yıllarda 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda birçok değişiklik yapılmıştır. Kamu sektörü bölümünde bahsettiğimiz gibi, bu değişiklikler yoluyla istisnaların kapsamı çarpıcı biçimde genişletilmiştir. İstisna kapsamında olan kuruluş, alan ve tesisleri tanımlayan 3. maddenin alt fıkraları bu değişiklikler ile 6'dan 20'ye yükselmiştir.

2003 yılında kurulan TBMM Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu'nun raporunda: *“Birçok ülkede örnekleri bulunan ve yolsuzlukla mücadelede etkin rol oynayan Yolsuzlukla Mücadele Daimi Komisyonunun kurulması için Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde gerekli değişiklikler yapılmalı ve bu komisyona, soruşturma komisyonlarının yetkileri ile -hakim, savcı ve emniyet ve istihbarat görevlileri de dahil olmak üzere uzmanlardan oluşan- geçici alt komisyonlar oluşturma yetkisi verilmelidir”* önerisiyle ilgili olarak bugüne kadar hiçbir gelişme olmamıştır.⁶⁷

İnsan hakları kuruluşları, muhalefet partileri ve sivil toplum kuruluşlarından çok yaygın itirazlar gelmesine rağmen, iktidar partisi mensubu milletvekilleri birçok tartışmalı kanun değişikliği ve kanununun yapılmasına giden yolu açmıştır. Buna bir örnek 2014 yılında değiştirilen 5651 sayılı İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanunu'dur. Değişiklik, kamu yetkililerinin gözetim gücünü arttırdığı ve sansüre yol açtığı için ağır eleştirilere konu olmuştur.⁶⁸

Bu raporun hesap verebilirlik bölümünde tartışıldığı gibi, polise ve valilere geniş yetkiler veren İç Güvenlik Kanunu Tasarısı da tartışmalı bir yasa değişikliği sürecine sebep olmuştur.⁶⁹

Sonnotlar

- 1 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2839.pdf>
- 2 Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü: http://global.tbmm.gov.tr/docs/rules_of_procedure_en.pdf
- 3 Erden, Kasım ve Solak, Mehmet (2012) Türkiye Büyük Millet Meclisi, Araştırma Merkezi, Ankara, s.14-24
- 4 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>
- 5 TBMM Yıllık Faaliyet Raporu 2013, http://www.tbmm.gov.tr/docs/TBMM_baskanligi_idari_teskilati_2013_faaliyet_raporu.pdf
- 6 TBMM Yıllık Faaliyet Raporu 2011, http://www.tbmm.gov.tr/docs/faaliyet_raporu_2011.pdf
- 7 TBMM Yıllık Faaliyet Raporu 2013, http://www.tbmm.gov.tr/docs/TBMM_baskanligi_idari_teskilati_2013_faaliyet_raporu.pdf
- 8 Rapora erişim adresi: http://archive.transparency.org/regional_pages/europe_central_asia/projects_and_activities/cimap
- 9 Massicard, Élise. (2005) “Differences in role orientation among Turkish MPs” European Journal of Turkish Studies, (3)<https://ejts.revues.org/499>
- 10 Anadolu Ajansı, (8 Eylül 2015) Milletvekilleri seçim istatistikleri açıklandı.<http://aa.com.tr/tr/politika/milletvekilleri-secim-istatistikleri-aciklandi/13198>
- 11 TBMM Yıllık Faaliyet Raporu 2011, http://www.tbmm.gov.tr/docs/faaliyet_raporu_2011.pdf
- 12 Yazarların milletvekili danışmanı Melih Şengölge ile mülakatı, 23 Şubat 2015, Ankara. Yazarların milletvekili danışmanı Dilek Kumcu ile mülakatı, 24 Şubat 2015, Ankara
- 13 Melih Şengölge ile mülakat
- 14 Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği, AB Katılım Adayı Ülkelerde Yolsuzlukla Mücadelenin Karşılaştırmalı Gösterge Temelli İncelenmesi (CIMAP) - Türkiye Sonuçları, Yasama Erki, 2011, s.7
- 15 TBMM Yıllık Faaliyet Raporu 2013, http://www.tbmm.gov.tr/docs/TBMM_baskanligi_idari_teskilati_2013_faaliyet_raporu.pdf
- 16 Melih Şengölge ile mülakat
- 17 TBMM idari Teşkilatı 2013 Yılı Faaliyet Raporu
- 18 TBMM Genel Sekreterliği 2013-2017 Performans Programı http://www.tbmm.gov.tr/raporlar/stratejik_plan.pdf
- 19 Yasama tatili “Meclis çalışmalarının belirli bir süre tatil edilmesi” olarak tanımlanır. Tatil, ara vermeden daha uzun sürelidir; yasama tatili normal olarak Genel Kurul aksine karar vermedikçe 1 Temmuz günü başlar. Yasama yılında yasama tatili üç aydan uzun olamaz (Md. 5/1, 3 Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü).
- 20 CIMAP, s.8.
- 21 Council of Europe, (6 November 1997) Resolution (97) 24 On the twenty guiding principles for the fight against corruptionhttps://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680534ea6
- 22 Ergun Özbudun, Türkiye'de Başkanlık ve Parlamenter Sistem, Avrupa'da Küresel Türkiye, Politika Bilgi Notu no: 1, 2012

- 23 TBMM Yıllık Faaliyet Raporu 2013 http://www.tbmm.gov.tr/docs/TBMM_baskanligi_idari_teskilati_2013_faaliyet_raporu.pdf, s.107
- 24 CIMAP, s.7.
- 25 Yazarların CHP milletvekili Aykut Erdoğan ile mülakatı, 23 Şubat 2015
- 26 İlkiz, Fikret, Torba Kanun Roma'da Siyasi Rüşvet, İstanbul-BİA Haber Merkezi, 24 January 2014
- 27 P24 Bağımsız Habercilik Platformu İnternet sitesi <http://platform24.org/guncel/929/gecen-donem-ne-yaptigini-biliyorum--secim2015>
- 28 Yazarların TÜMİKOM (Türkiye Milletvekilleri ve Seçilmişleri İzleme Komiteleri Derneği) Başkanı Mustafa Durna ile mülakatı, 25 Şubat 2015
- 29 Lale Kemal, Zayıf Kalan Meclis İradesi: Yeni Sayıştay Yasası'nda Askeri Harcamaların Denetimi Sorunu (İstanbul: TESEV (Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı), 2012)
- 30 Sait Akşit ve Costas Melakopides, Kıbrıs sorunu bağlamında irdelenen Türkiye'de gündemin belirlenmesinde Türk ordusunun etkisi, Avrupa Parlamentosu Dışişleri Komisyonu, 2008
- 31 Radikal, 17 Şubat 2015, http://www.radikal.com.tr/politika/erdogan_muhtara_saygi_duyacaksin-1295229
- 32 Avrupa Komisyonu, 2014 Türkiye İlerleme Raporu http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-turkey-progress-report_en.pdf,
- 33 Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü, madde 31.
- 34 Konu hakkında daha fazla bilgi için bu raporun Basın ve Yürütme Erki bölümlerine bakınız.
- 35 CIMAP, s.13
- 36 İstanbul Politika Merkezi, Türkiye'de Anayasal Reform Yoluyla Denge ve Denetleme Mekanizmalarının Güçlendirilmesi Raporu, 2012 <http://ipc.sabanciuniv.edu/wp-content/uploads/2012/07/Anayasa-Raporu-denge-denetleme.pdf>
- 37 a.g.e. s.52.
- 38 Tarhan, Bülent. (2006) Yolculukla mücadele, kanunlar, yönetmelikler, uluslararası sözleşmeler, eylem planları, TEPAV
- 39 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6216.pdf>
- 40 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3071.pdf>
- 41 Hürriyet Daily News, 21 Şubat 2015, <http://www.hurriyetaidailynews.com/explained-turkeys-controversial-security-bill.aspx?pageID=238&nID=78658&NewsCatID=339>
- 42 Uluslararası Af Örgütü Türkiye Şubesi'nin Demeci, 27 Mart 2015 <https://www.amnesty.org.tr/icerik/8/1525/turkiye-polise-muhalik-gorusleri-sindirmek-icin-genis-kapsimli-yetkiler-veriliyor>
- 43 İnsan Hakları İzleme Örgütü'nün Demeci, 11 Aralık 2014, <https://www.hrw.org/news/2014/12/11/turkey-security-bill-undermines-rights>
- 44 Hürriyet Daily News, 26 Kasım 2014 <http://www.hurriyetaidailynews.com/turkish-court-issues-gag-order-on-inquiry-into-corruption.aspx?pageID=238&nID=74831&NewsCatID=338>
- 45 Radikal, 27 Kasım 2014 http://www.radikal.com.tr/politika/hdp_yolsuzluk_komisyonundan_cekildi-1240625
- 46 T24, 20 Ocak 2015 <http://t24.com.tr/haber/tbmm-genel-kurulu-yuce-divan-icin-toplandi,284421>
- 47 3069 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği İle Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun
- 48 3069 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği İle Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun, madde 3
- 49 3069 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği İle Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun, madde 4
- 50 Resmi Gazete, 13 Nisan 2005 No:25785
- 51 Kurumdan ayrıldıktan sonra o kurumla iş yapma durumu
- 52 CHP milletvekili Ayşe Danişoğlu tarafından verilen kanun teklifi <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/2/2-0720.pdf>
- 53 Uluslararası Şeffaflık Örgütü, Küresel Yolsuzluk Barometresi 2013, <http://www.transparency.org/gcb2013/country?country=turkey>
- 54 Uluslararası Şeffaflık Derneği 2015 Türkiye'de Yolsuzluk: Neden, Nasıl, Nerede? http://www.seffalik.org/wp-content/uploads/2015/03/TURKCE_yolsuzluk-ara%C5%9Ft%C4%B1rma-sonu%C3%A7lar%C4%B1.pdf
- 55 Uluslararası Şeffaflık Örgütü, Küresel Yolsuzluk Barometresi 2013
- 56 Gazete Vatan, 3 May 2015, Yumurtalar elde kaldı Kemal Bey devreye girdi <http://www.gazetevatan.com/yumurtalar-elde-kaldi-kemal-bey-devreye-girdi-786704-ekonomi/>; Evrensel, 30 March 2007, Belediye şirketleri AKP kiskacında <http://www.evrensel.net/haber/247082/belediye-sirketleri-akp-kiskacinda>
- 57 TÜMİKOM, 24. Dönem Milletvekillerini İzleme Raporu, 2013
- 58 Radikal, 3 Eylül 2015 <http://www.radikal.com.tr/politika/550-vekil-elektronik-oylama-yapti-556-oy-cikti-1427582/>
- 59 T24, 20 Ocak 2015 <http://t24.com.tr/haber/tbmm-genel-kurulu-yuce-divan-icin-toplandi,284421>
- 60 TÜMİKOM, 24. Dönem Milletvekillerini İzleme Raporu, 2013
- 61 Radikal (2 Aralık 2014) "TOKİ'den 'AK Saray'ın maliyeti yanıtı: Açıkarsak Türkiye ekonomisi zarar görür" http://www.radikal.com.tr/turkiye/tokiden_ak_sarayin_maliyeti_yaniti_turkiye_ekonomisi_zarar_gore-1243838
- 62 Uluslararası Bütçe Ortaklığı, Açık Bütçe Araştırması, 2012
- 63 OECD, OECD Bütçede Şeffaflık İyi Uygulamaları, 2002
- 64 İstanbul Politika Merkezi, Türkiye'de Anayasal Reform Yoluyla Denge ve Denetleme Mekanizmalarının Güçlendirilmesi Raporu, s.54-55
- 65 T24, 13 Temmuz 2011 <http://t24.com.tr/haber/chpden-34siyasi-etik34-icin-kanun-teklifi-tbmm-aa,156405>
- 66 CHP milletvekili Ayşe Danişoğlu tarafından verilen kanun teklifi <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/2/2-0720.pdf>
- 67 TBMM Tutanak Dergisi, (Kasım 2003) Dönem XXII(2), Oturum 13, c. 29 23 <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil2/bas/b013m.htm>
- 68 Hürriyet Daily News, 15 Ekim 2014 <http://www.hurriyetaidailynews.com/new-turkish-internet-law-to-deepen-censorship-and-increase-surveillance-hrw.aspx?pageID=238&nID=71766&NewsCatID=339>

2

YÜRÜTME ERKİ

ÖZET

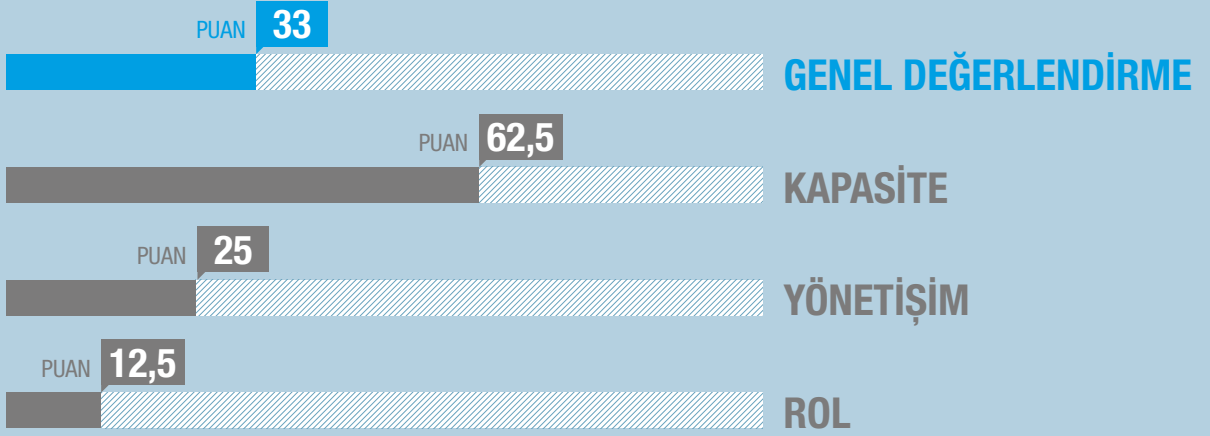
Türkiye’de yürütme erkini; Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu oluşturmaktadır. Yürütme erkinin mali kaynakları yeterlidir, ancak siyasi nüfuz kullanımına açık olması insan kaynakları yönetimi konusunda olumsuz bir etki yaratmaktadır.

Son zamanlarda yürütme erki bünyesindeki kuvvetler ayrılığı konusuyla ilgili olarak ciddi endişeler dile getirilmektedir. Cumhurbaşkanı’nın seçim süreci boyunca altyapı projelerinin ve kamu tesislerinin görkemli açılışlarında ve farklı kamu etkinliklerinde propaganda faaliyetlerinde bulunması ve Bakanlar Kurulu’na başkanlık etmesi yürütme erkinin bağımsızlığı, tarafsızlığı ve dürüstlüğü hakkında tartışmalara yol açmıştır. Cumhurbaşkanı’nın alışılmamış sayıda etkinliğe katılması ve bu etkinliklerde iktidarpartisini lehine bir kampanya yürütmesi genel seçimleri izleyen AGİT heyeti tarafından da eleştirilmiştir.¹

Bunun yanında, yürütmenin şeffaflık, hesap verebilirlik, dürüstlük ve yolsuzlukla mücadele alanlarındaki rolüyle ilgili performansı da düşüktür. Yürütme erki üyelerine tanınan dokunulmazlık, hesap verebilirliğe engel olurken, bütçe yönetimine ilişkin politika oluşturma ve uygulama süreçlerinde de şeffaflığın olmaması yönetim göstergelerinde düşük bir performansa neden olmaktadır.

Hükümet yolsuzlukla mücadele ile ilgili çeşitli taahhütler vermiş olsa da bunların çoğu uygulanmamıştır ve hükümetin yolsuzlukla mücadele performansı hakkındaki kamu algısı da etkisiz olduğuna işaret etmektedir.

Yandaki tablo yürütmenin kapasite, yönetim ve yolsuzlukla mücadele gibi alanlardaki rolü açısından yaptığımız değerlendirmeyi yansıtmaktadır. Takip eden kısımda ise her bir göstergenin nitel değerlendirmesi ortaya konulmaktadır.



	Gösterge	Yasa	Uygulama
Kapasite	Kaynaklar	N/A	75
	Bağımsızlık	75	25
Yönetişim	Şeffaflık	50	25
	Hesap Verebilirlik	50	0
	Dürüstlük Mekanizmaları	25	0
Rol	Kamu Yönetimi	25	
	Hukuk Sistemi	0	

YAPI

Yürütme erki Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır. Cumhurbaşkanı devletin başı işlevini görür ve yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç başlık altında tanımlanan yetkileri elinde bulundurur.

Bir milletvekili, genellikle seçimde en yüksek oyu olan siyasi partinin genel başkanı, Cumhurbaşkanı tarafından hükümeti kurması için görevlendirilir. Ardından Başbakan ve hükümetin başı olarak görev yapar ve Bakanlar Kurulu'nu yönetir.

2015 yılının Mayıs ayı itibarıyla 22 bakanlık vardır.² Bakanlıkların yetki ve sorumlulukları esas olarak 3046 sayılı Kanun, TBMM İçtüzüğü ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile düzenlenmiştir.

DEĞERLENDİRME

KAPASİTE

PUAN **75**

Kaynaklar - Uygulama

Yürütme erki, görevlerini etkin olarak yerine getirmesini sağlayacak yeterli kaynaklara sahip midir?

Yürütme erki gereğine uygun olarak çalışması için yeterli kaynaklara sahiptir. Bakanlıkların bütçelerinde artış eğilimi olduğu görülmektedir.³ Cumhurbaşkanlığı bütçesinde de çarpıcı bir artış gözlemlenmiştir. 2015 yılında en yüksek bütçe artışının %97 ile Cumhurbaşkanlığı bütçesi olduğu bildirilmiştir.⁴ Ancak, yürütme kaynaklarının bütçe dışı kaynakların ve örtülü ödeneklerin verimli, etkin ve denetlenebilir bir biçimde kullanılmalarıyla ilgili sorunlar bulunmaktadır.

İnsan kaynakları yönetimindeki etkinsizlik önemli sorunlardan biridir. Prof.Dr. Muhittin Acar son yıllarda "uzman" kadrosunda birçok kişinin işe alınmasına karşın, planlama ve insan kaynakları yönetimiyle ilgili eksiklikler nedeniyle iş kalitesinde sınırlı bir iyileşme olduğuna dikkat çekmiştir.⁵

Atama ve işe alımlar üzerindeki siyasi etki ve kayırmacılık, yürütme erkinde insan kaynakları yönetiminin etkinliğiyle ve tarafsızlığıyla ilgili soru işaretleri yaratmaktadır. CHP Milletvekili Haluk Koç, iktidar partisinin yürütme erki üyelerinin ve yine milletvekillerinin akraba ve tanıdıklarının kayırılarak gerekli sınavlara girmeden kamu kuruluşlarına atandığı bilgilerini içeren 3 listeyi ifşa etmiştir.⁶

Kamu Sektörü bölümünde de incelendiği gibi, bütçe artışının ve teknoloji kullanımının şimdilik yüksek hizmet kalitesi anlamına gelmediği gözlemlenmektedir. Artışın etkilerini açıklamak için bütçe artışını sağlayan kaynakların sorgulanması gerekmektedir.⁷

Diğer bir önemli sorun da örtülü ödeneğin kullanım biçimidir. Son yıllarda bu fonlarda, kaynakların amaçları dışında kullanıldığını düşündüren bir artış vardır. Bu fonların harcama kalemlerinin bilinmemesi nedeniyle bu artış kamu yararına kullanılacak bir kaynak aktarımı olarak yorumlamak güçtür.⁸

Cumhurbaşkanlığına da Mart 2015'te çıkarılan bir torba yasa yoluyla örtülü ödenek tahsis edilmiştir.⁹ Kanuna göre ilgili yılda tahsis edilen örtülü ödeneklerin toplam miktarı, genel bütçe başlangıç ödenekleri toplamının binde beşini geçemez ki bu da Başbakan ve Cumhurbaşkanı'nın 2,3 milyar TL harcama yetkisi olduğu anlamına gelir.¹⁰

PUAN 75

Bağımsızlık - Yasa

Yasal çerçeve yürütme erkinin bağımsızlığını sağlayabilecek bir yapıda mıdır?

Kuvvetler ayrılığı, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 7., 8. ve 9. maddelerinde tanımlanmıştır. Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir ve bu yetki devredilemez. Öte yandan yürütme yetkisi ve görevi anayasaya ve kanunlara uygun olarak Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından kullanılır ve yerine getirilir. Yargı yetkisi ise Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır.¹¹

Bu maddelerin haricinde Anayasa ve TBMM İçtüzüğü'nde yürütme erkinin bağımsızlığını sağlayacak herhangi bir düzenleme yoktur.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 91. maddesine göre yürütme erki kanun hükmünde kararname çıkartma yetkisine sahiptir, ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller dışında Anayasa'nın birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnemelerle düzenlenemez. Kanun hükmünde kararnemeler yargısal denetime tabidir.

PUAN 25

Bağımsızlık - Uygulama

Yürütme uygulamada ne ölçüde bağımsızdır?

Kuvvetler ayrılığı Türkiye'nin demokratikleşme sürecinin başlıca sorunlarından biridir. Yürütmenin bağımsızlığı bakımından başlıca tartışmalardan biri Cumhurbaşkanı'nın Bakanlar Kurulu'na başkanlık etmesidir. Anayasanın 104. maddesine göre Cumhurbaşkanı gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kurulu'na başkanlık eder veya Bakanlar Kurulu'nu başkanlığı altında toplantıya çağırabilir.

Ancak olağanüstü durumlar dışında bugüne kadar bu yetki kullanılmamıştır. Şimdi Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın Bakanlar Kurulu'na başkanlık etmesi bir müdahale olarak görülmekte ve Cumhurbaşkanı'nın rejimi başkanlık sistemine göre değiştirme isteğinin göstergesi olarak eleştirilmektedir.¹² Önde gelen siyaset bilimcilerden Prof.Dr. Ersin Kalaycıoğlu başkanlık sistemi taraftarlarının, hesap verebilirlik ilkesini dışlayan bir tek parti rejimi arzuladıklarını belirtmiştir.¹³

Bundan yanında, Başbakan Ahmet Davutoğlu'nun Kamu Yönetiminde Şeffaflık Paketi ile ilgili yaptığı basın toplantısının ardından, Cumhurbaşkanı paketin genel seçimler öncesinde açıklanmasını ve içeriğini uygun bulmadığını söyleyerek çekincelerini belirtmiş ve mal bildirim zorunluluğunun siyasi parti ilçe başkanlarını kapsayacak şekilde genişletildiği takdirde bu göreve kimsenin istekli olmayacağını savunmuştur.¹⁴

Bakanların artık devlet politikası haline getirilmiş olan hükümet gündeminden bağımsız hareket edebilmeleri imkansızdır. Bu nedenle kendilerince sağlanan hizmetler sadece halkın ihtiyaçlarının analiziyle değil yürütme erkinin gündeminden de etkilenecek formüle edilmektedir. Merkezîyetçiliğin hem bakanların bağımsızlığı üzerinde etkisi, hem de şeffaflık bakımından sonuçları bulunmaktadır.

YÖNETİŞİM

PUAN 50

Şeffaflık - Yasa

Yürütme erkinin faaliyetlerinin şeffaflığını sağlayacak düzenlemeler ne ölçüde mevcuttur?

Yürütme erki de dahil olmak üzere tüm kamu kuruluşları 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'na tabidir.¹⁵ 4982 sayılı Kanun'a göre bakanlıklar, istek üzerine bu kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi, ve bu bilgilere, belgelere etkin, süratli ve doğru bir biçimde erişilmesini sağlamak amacıyla başvuruları değerlendirmek ve karar vermekle yükümlüdürler.

Ancak "devlet sırları" ve "ticari sırlar" olarak adlandırılan iki istisna Türk yasalarında bu kavramlar hakkında net bir açıklama bulunmaması nedeniyle suiistimal edilmeye açıktır. Örnek olarak, Türk Ceza Kanunu ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nda değinilse de, "ticari sırlar" hakkında tam ve kapsamlı bir tanım yoktur. Ticari sırlar, bankacılık sırları ve müşteri sırları alanlarını düzenlemeyi amaçlayan bir kanun tasarısı hükümet tarafından 2011 yılında TBMM'ye gönderilmişse de bu zamana kadar bu alanda herhangi bir ilerleme kaydedilmemiştir.¹⁶

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na¹⁷ göre Başbakanlık ve bakanlıklar da kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanmasından, yetkili organlarda görüşülmesinden, uygulanmasından ve uygulama sonuçları ve raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olmasından yükümlüdürler.

3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu'na¹⁸ göre başbakan ve bakanlar hizmet süreleri başladığında mal bildiriminde bulunmak zorundadır. Ancak bu bildirimler bir soruşturma başlatılmadığı sürece gizli tutulmaktadır, mevzuat mal bildiriminde şeffaflığı önlemektedir.

Bakanlar Kurulu Kararları resmi gazetede yayımlanmak zorundadır. Ancak Bakanlar Kurulu'nun gündeminin ilan edilmesini gerekli kılan ve toplantı sıklığını belirten herhangi bir düzenleme yoktur.

PUAN 25

Şeffaflık - Uygulama

Yürütme erkinin faaliyetleri ne kadar şeffaftır?

Hükümetin bütçe bilgileri dijital ortamda halka açıktır. Bakanlıklar ve Başbakanlık, yasaların gerektirdiği gibi bütçe uygulama bilgilerini, performans programlarını ve stratejik planlarını yıllık raporlarında yayımlar. Öte yandan, vatandaşların, mahkemelerin ve ilgili denetim kurumlarının Cumhuri-

başkanlığı ve Başbakanlığın kullandığı örtülü ödenekleri denetleme hakkı yoktur. Cumhurbaşkanlığı Sarayı'nın inşaat ve bakım maliyetlerinin açıklanmaması, ve dolayısıyla denetlenememesi, bu ödenekler hakkında soru işaretleri yaratmıştır.

Yürütme erkinin (özellikle Başbakanlık'ın) şeffaflığını sağlayacak kurumsal çerçeve ile ilgili olarak BİMER ve BEDK önemli kuruluşlardır. Başbakanlık İletişim Merkezi BİMER, vatandaş tarafından istenilen bilgileri cevaplamak amacıyla 2006 yılında kurulmuştur. Başvuruların sayısı kurulduğundan beri artmaktadır.¹⁹ BİMER tarafından yayımlanan verilere göre 2006 yılında başvuru sayısı 129.297 iken 2014 yılında 1.124.005'e yükselmiştir. Meclis tarafından yayımlanan Bilgi Edinme Hakkı Yıllık Raporu, Başbakanlık tarafından alınan 81.720 isteğin 10.861 tanesi reddedilirken, 53.363 tanesine olumlu cevap verildiğini göstermiştir.²⁰

Şikayetleri değerlendirmek ve işlem yapmak için resmi olarak yetkilendirilmiş kurul olan BEDK'ya başvuruların miktarında da artış olmuştur. 2006 yılında 1.164 olan başvuruların sayısı 2014 yılında 2.690'a yükselmiştir. Ancak önemli miktarda başvuru BEDK tarafından da reddedilmiştir. 2014 yılında reddedilen başvuru sayısı 1.095'tir.²¹ Organizasyonel yapı ile ilgili olarak BEDK üyelerinde çeşitlilik sağlanması gerekmektedir.²² Kurul, Bakanlar Kurulu tarafından atanan 9 üyeden oluşur. Bakanlar Kurulu, iki üyeyi Yargıtay ve Danıştay genel kurullarının kendi kurumları içinden önercekleri ikişer aday arasından atamaktadır. Ceza hukuku, idare hukuku ve anayasa hukuku alanlarında profesör veya doçent unvanına sahip kişiler arasından birer üye, Türkiye Barolar Birliği'nin baro başkanı seçilme yeterliliğine sahip kişiler içinden göstereceği iki aday arasından bir üye, en az genel müdür düzeyinde görev yapmakta olanlar arasından bir ve Adalet Bakanı'nın önerisi üzerine bu bakanlıkta idari görevlerde çalışan hakimler arasından da bir üye Bakanlar Kurulu tarafından atanır. Farklı perspektiflerden anlayışları kapsamasını sağlamak ve bilgi edinme mekanizmalarının etkinliğini artırmak, dolayısıyla açık yönetimi genişletmek amacıyla, ilgili çıkar gruplarını karar alma ve politika üretme süreçlerine angaje etmek yararlı olacaktır.

Yürütme erkinin uygulamaları ve şeffaflığı bakımından çeşitli noksanlıklar vardır. Kamu Yönetiminde Şeffaflık Paketi, şeffaf biçimde hazırlanmamış ve reform paketinin ayrıntıları kamuya paylaşılmamıştır. Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi doğrultusunda bakanlıklar altında çalışma grupları teşkil edilirken, raporları kamu erişimine açılmamıştır.

Finansal bakımdan da eksiklikler vardır. Başbakanlık'ın İnternet sitesinde Bakanlar Kurulu üyelerinin sadece kısa biyografileri yer almaktadır, üyelerin mal bildirim beyanları yayımlanmamaktadır. Bu kapsamda sivil toplum kuruluşlarına kamu fonlarının aktarılması da sorunlu konulardan biridir. Örneğin Gençlik ve Spor Bakanlığı gençlik kuruluşlarına projeleri için fon sağlamaktadır. Ancak hangi kuruluşların veya hangi projelerin ödüllendirildiği bilgisi kamuya açık değildir. Uluslararası Şeffaflık Derneği Şeffaflığa Çağrı Merkezi ile temasa geçen bir vatandaş bakanlıktan bu konu ile ilgili bilgi istediği, ancak bakanlığın bu isteği reddettiğini ifade etmiştir.²³

Buna ek olarak, bu raporun basın bölümünde incelendiği gibi, özellikle basın toplantıları ve etkinlikleri esnasında yürütme organı tarafında basın mensuplarına uygulanan akreditasyon mecburiyeti, bilgi edinme hakkı ve haberalma özgürlüğü konularında ayrımcılığa neden olmaktadır. Muhalif basın gruplarına bağlı basın kuruluşlarından gazetecilerin Bakanlar Kurulu toplantısının yapıldığı binaya girmelerine izin verilmemektedir.²⁴

Hesap Verebilirlik - Yasa

Yürütme erkinin faaliyetleriyle ilgili rapor ve hesap vermesini, faaliyetlerinden sorumlu tutulmasını sağlayabilecek nitelikte bir yasal çerçeve var mıdır?

Anayasa'nın 105. maddesine göre; Cumhurbaşkanı'nın re'sen imzaladığı kararlar ve kararnameler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı makamlarına başvurulamaz. Cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla yargılanır. Anayasa'nın 87. maddesi de TBMM'yi; bakanlıkları ve bakanları denetlemek ile yetkilendirmiştir.

5018 sayılı Kanun'a göre, bakanlıkların yıllık faaliyet raporları hazırlaması gerekmektedir. Kanun, raporun son yayımlanma zamanını belirtmemekte, daha doğrusu bu raporlarda yer alacak hususlar, raporların hazırlanma ve teslim süreleri Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenmesini öngörmektedir. Bu yönetmelik 2006 yılında yayımlanmıştır. Yönetmeliğin ilgili maddelerine göre, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin bu raporu bir sonraki mali yılın Şubat ayı sonuna kadar açıklamaları gerekmektedir.

Genel Faaliyet Raporu'nu Sayıştay'a göndermek ve yayımlamak için, Maliye Bakanlığı yetkilendirilmiştir. 6085 sayılı Kanuna göre Sayıştay, dış denetim genel değerlendirme raporunu,²⁵ faaliyet genel değerlendirme raporunu,²⁶ mali istatistikleri değerlendirme raporunu,²⁷ ve genel uygunluk bildirimini²⁸ hazırlamakla yükümlüdür. Sayıştay aynı zamanda kamu iktisadi teşebbüslerine dair birleştirilmiş raporları da hazırlar. Tüm bu denetim raporlarını parlamentoya sunmakla yükümlüdür. Sayıştay dış denetim sonuçlarını dikkate alarak raporları parlamentoya sunar ve bu raporlar TBMM'de bütçe oluşturma sürecinde tartışılır.

Milletvekilleri Başbakan ve bakanlara yazılı ve sözlü soru önermeleri verebilirler. Yazılı soru önermeleri Başbakan'a veya ilgili bakanlara gönderilmesinden en geç 15 gün içinde cevaplandırılmalıdır.

Mevcut Başbakan veya eski başbakan ile bakanlar hakkında meclis soruşturması TBMM üye tamsayısının en az onda birinin imzalayacağı bir önergeyle mümkündür; öte yandan gensoru verilebilmesi için bir siyasi parti grubu adına imzalanan bir önerge veya en az yirmi milletvekilinin imzası gerekmektedir. Meclis soruşturması neticesinde, komisyon, ilgili bakan veya Başbakan'ın Yüce Divan'a gönderilmesini talep eden bir rapor hazırlar. Yüce Divan'a gönderilme kararı Genel Kurul'da alınır.

Başbakan gibi bakanlar da yolsuzlukla ilgili suçlar da dahil olmak üzere yasama dokunulmazlığına sahiptirler. Anayasa'nın 99. ve 100. maddeleri bakanlar için de uygulanır. Yürütme erki üyelerinin yolsuzlukla ilgili suçlardan dolayı soruşturmalarını engelleyen bu dokunulmazlık yasası suistimal edilebilir. 2003 yılında kurulan TBMM Yolsuzluk Araştırma Komisyonu'nun Genel Kurul'da okunan raporunda "Başbakan ve bakanlar hakkındaki iddialar nedeniyle, TBMM üye tamsayısının onda biri oranındaki önerge yeter sayısına ulaşamaması veya soruşturma önergesinin reddedilmesi veya komisyonun Yüce Divana sevke gerek görmemesi hallerinde iddialar, adli yargı mercilerinin denetim alanı dışında kalmaktadır. Bu durumun 'kuvvetler ayrılığı' prensibiyle çelişmesi bir yana, çoğu kez önerge yeter sayısına ulaşamaması nedeniyle sadece 'suskun kalarak' bir anlamda beraat kararı verilmesi kamu vicdanını yaralamaktadır. Dolayısıyla, Başbakan ve bakanların cezai sorumluluğu yargı süreçleri sonunda belirlenmeli; Anayasanın 100'ncü maddesi bu doğrultuda değiştirilmelidir" denilmiştir; ama bu konuda, bugüne kadar bir ilerleme kaydedilmemiştir²⁹.

Söz konusu raporda yer alan “TBMM İç Tüzüğü’nde değişiklik yapılarak Kamu Hesapları Komisyonu kurulmalı” önerisi de henüz hayata geçirilememiştir.

PUAN

0

Hesap Verebilirlik - Uygulama

Yürütme Erki faaliyetleri üzerindeki denetim, uygulamada ne ölçüde etkindir?

Hükümete hesap sormak için, bakanlar tarafından işlenen suçları soruşturmak için bir meclis komisyonu teşkil edilebilir. Ancak bu mekanizmanın etkin işleyişi de TBMM’nin ve milletvekillerinin dürüstlüğüne ve bağımsızlığına bağlıdır. Raporun diğer bir bölümünde incelediğimiz gibi milletvekili dağılımlarının %10 seçim barajıyla şekillenmesinin, Yüce Divan için meclis oylaması dahil çeşitli hesap verebilirlik mekanizmaları üzerinde etkisi vardır.

Dünya Adalet Projesi Hukukun Üstünlüğü Endeksi’ne göre hükümet yetkilerinin sınırlandırılması konusu eksikliklerin bulunduğu alanlardan biridir: bağımsız denetimin yokluğu, devlet dışı kontrol mekanizmalarındaki ve görevi kötüye kullanan kamu görevlilerine yaptırımdaki eksiklik bu alandaki en önemli problemler olarak öne çıkmaktadır.³⁰ Ayrıca, seçim dönemlerinde kamu kaynaklarının iktidar partisi tarafından propaganda faaliyetleri için kullanılması da denetlenmemektedir.

2013 Aralık’ında 4 eski bakan ve akrabalarını kapsayan soruşturma bu duruma yakın geçmişten verilebilecek önemli bir örnektir. Soruşturma, Türkiye tarihindeki en büyük yolsuzluk iddialarından birini kapsamıştır ve bakanlar, yakınları ve devlete ait bir bankanın genel müdürü ve İran asıllı bir işadamı büyük bir yolsuzluk skandalına karışmakla suçlanmıştır. Suçlamalar arasında rüşvet, kara para aklama, hayali ihracat bulunmaktadır ve ilgili kişilerin ev ve iş yerlerine yapılan baskınlarda büyük miktarlarda nakit para ele geçirilmiştir.³¹

Hükümetin bu iddiaları ele alışı biçimi demokratik ilke ve uygulamalara aykırıydı. Ciddiye alınmayan iddialar hükümete karşı bir darbe girişimi olarak görülmüştür. Soruşturma sonrasında olaya karıştığı açık olan 4 bakan yargılanmazken ve dokunulmazlıkları Meclis kararı ile korunurken, poliste ve yargıda birçok görevden almalar ve görev değişiklikleri olmuştur.³² Savcılar Celal Kara ve Muammer Akkaş aleyhine başlatılan soruşturmaya birlikte yargılananlarla yargılayanlar yer değiştirmiş ve Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu bu savcılar görevlerinden ihraç etmiştir.³³

Bakanlar Kurulu kararları işçi hakları ve çevresel haklarla ilgili anlaşmazlıkları aşmak için de kullanılmaktadır. Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK)/Birleşik Metal İş Sendikası tarafından başlatılan metal sanayiindeki grevin Bakanlar Kurulu Kararı ile ertelenmesi yoğunluklu olarak eleştirilen örneklerden biridir.³⁴ İnşaat projeleri ve özelleştirmeler ile ilgili mahkemelerin yürütmenin durdurulması kararları uygulanmamıştır.³⁵

Küresel Dürüstlük Raporu, hükümetin uygulamaları Danıştay tarafından durdurulduğu veya iptal edildiği halde, üzerinden çok zaman geçse bile, hükümetin keyfi kararlarının yürürlükte kalabilmesine dikkat çekmiştir. İlgili bakanlık yeni bir yönetmelik yayımlamak gibi başka mekanizmaları kullanarak kararı uygulamaya devam edebilmektedir.³⁶

Diğer bir önemli ve yaygın problem de kayırmacılıktır. CHP milletvekili Haluk Koç, iktidar partisine mensup siyasetçilerin tanıdıkları, akrabaları veya meslektaşlarının herhangi bir sınava girmeden veya liyakat değerlendirmesinden geçmeden kamu kuruluşlarında işe alındığı veya atandığı 85 vakaı ortaya çıkarmıştır.³⁷

OECD SIGMA Programı'nın 2014 yılı Türkiye Değerlendirme Raporu'na göre, merkezi hükümet kurumlarının raporlama prosedürlerinde önemli eksiklikler vardır; bunlar da analizciler ve yurttaşların bütçe uygulamasını izlemelerini engellemektedir. Rapor, başlıca bütçe toplam rakamlarının yayımlanmadığını ve aylık raporların yıllık olanlarla karşılaştırıldığını, bunun da planlanan bütçe ile gerçekleşen bütçenin karşılaştırılmasını zorlaştırdığını belirtmektedir. Rapor ayrıca, Maliye Bakanlığı'nın yıllık olarak yayımladığı ayrıntılı bütçe raporunun devlet gelir ve giderlerini brüt rakamlar halinde ve harcamaları kurumsal seviyede sunduğunu ve bu formatın Sayıştay'ın denetim yükümlülüklerini karşılamadığını da vurgulamıştır.

PUAN 25

Dürüstlük Mekanizmaları - Yasa

Yürütme erki üyelerinin dürüstlüğüne sağlayan mekanizmalar ne ölçüde mevcuttur?

Yürütme erkinin tabi olduğu kapsamlı etik davranış ilkeleri yoktur. Kamu sektörü alanında da incelendiği gibi, yolsuzluğu ihbar edenlere koruma sağlayan herhangi bir düzenleme de bulunmamaktadır.

1981 tarihli 2531 sayılı Kamu Görevinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun yürürlüktedir. Bu Kanun çıkar ilişkilerini önlemeyi ve azaltmayı amaçlamaktadır. Kanunun 2.maddesi(yasak ve süresi) "Kanun'un 1. maddesi kapsamına giren yerlerdeki 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, taahhüde giremezler, komisyonculuk ve temsilcilik yapamazlar" hükmüne amirdir.³⁸ Bu hüküm devletten maaş alan devlet memurlarını ilgilendirmesine rağmen, yürütme erki üyelerinden bahsedilmemiştir. 2010 Yılı Küresel Dürüstlük Raporu'na (Global Integrity) göre yürütme erki için dürüstlük ilkelerini düzenleyen yasal çerçevede yetersizdir.³⁹

PUAN 0

Dürüstlük Mekanizmaları - Uygulama

Yürütme erki üyelerinin dürüstlüğüyle ilgili yasalar ne ölçüde uygulanmaktadır?

Dürüstlük ilkeleri bakımından yasal çerçeve ile uygulama arasında uçurum vardır. Yürütme erkinin dürüstlüğü bakımından, özellikle seçim dönemleri,dürüstlük ilkelerinin içselleştirilmediğini ortaya koymaktadır. Başbakan Erdoğan'ın 2014 yılındaki cumhurbaşkanlığı seçiminde resmi makamını kullanması ve basın tarafı, nesnellikten uzak tutumu AGİT Raporu'nda eleştirilmiştir.⁴⁰

Cumhurbaşkanı'nın 2015 genel seçimleri kampanya sürecinde oynadığı aktif rol muhalefet partilerince ve AGİT/DKİHB'nin görevlendirdiği bağımsız gözlemciler tarafından eleştirilmiştir. Bağımsız gözlemcilerin 2015 yılı genel seçimleri sonrası yayımladıkları rapor "başlıca kurumsal faaliyetler ile kampanya faaliyetleri arasında net bir ayırımın olmamasının Cumhurbaşkanı'na yasaya aykırı bir avantaj sağladığını, ve yasalara aykırı olmasının yanında 1990 AGİT Kopenhag dokümanının 5,4 paragrafı ile ve Hukuk yoluyla Demokrasi için Avrupa Konseyi Komisyonu'nun (Venedik Komisyonu)

Seçim Süreçlerinde İdari Kaynaklarının Kötüye Kullanılması Raporu ile de çeliştiğini” vurgulamıştır.⁴¹ Cumhurbaşkanı sadece çeşitli şehirlerde başlıca faaliyetlere katılmakla kalmamış aynı zamanda Türkiye’de Başkanlık Sistemi’ni kuracak anayasal değişiklik için 400 (daha sonra 350) milletvekili seçilmesini istemiştir.

2013 Aralık’ındaki yolsuzluk soruşturmaları da yürütme erkinin dürüstlüğüne ciddi anlamda gölge düşürmüştür. Türkiye’de yaşayan İranlı işadamı Reza Zarrab’ın çeşitli bakanlarla rüşvet üzerinden bir çıkar ilişkisi kurduğu iddia edilmiştir.⁴²

ROL

PUAN

25

Kamu Yönetimi

Yürütme erki kamu sektörünün yönetim ilkeleri doğrultusunda düzenlenmesi için ne ölçüde çalışmaktadır?

2014 OECD SIGMA Raporu’na göre, kamu kuruluşlarının performansını yönetmek ve izlemek için düzenleme ve kurumsal çerçeve geliştirilirken, iyileştirmeye ihtiyaç duyulan başka alanlar bulunmaktadır.⁴³

Rapor, Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı’nın bütçeleme performansını daha stratejik bir perspektiften uygulama olanağının bulunduğunu belirtmiş, ancak geleneksel kurumiçi gizlilik kültürünün değiştirilmesinin zor olduğunu vurgulamıştır. Rapor, Orta Vadeli Program (OVP) ve Orta Vadeli Mali Programlar doğrultusunda mali politikanın başarıyla uygulanmasında belirlenen hedeflerden sapan ve risk yaratan kamu kuruluşları bakımından önlemlerin alınmadığını vurgulamıştır. Rapor, kamu kuruluşlarının döner sermaye ödeneklerinin de ciddi biçimde arttığını vurgulamıştır. Bu ödenekler Maliye Bakanlığı veya Meclis tarafından denetime tabi olmaması nedeniyle, son OVP’de belirlenen mali pozisyon için risk teşkil ettiği için raporda nicel kamu maliyesine ve sektörel risk değerlendirmesine ihtiyaç olduğuna dikkat çekilmiştir.⁴⁴

Kamu kesimi için şeffaflığı, hesap verebilirliği ve kapsayıcılığı özendirerek devlet teşvikleri hakkında herhangi bir bilgiye ulaşılamamaktadır. Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi ve onun Eylem Planları teşviklerle ilgili hedefleri ve önlemleri içermemektedir.

TBMM Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu Raporunda “İmar kararları, mahalli idare veya merkezi idareden alınan izin, lisans ve ruhsatlar, kaynak tahsisleri, teşvikler, kamu idareleri-müteahhitlik ilişkileri, KOBİ’ler ve tüm reel sektör üzerindeki düzenleyici işlem yükü, 7.2.3.6 no.lu öneride sözü edilen Mevzuat Reformu Çalışma Grubu tarafından ele alınmalı ve bu alanlara ilişkin işlemlerin yeterli saydamlıkta hizmetin gerektirdiği sayıda ve standart hizmet sunum süreleri içinde tamamlanmasına dair ilkelerle, yaptırımlar belirlenmelidir” denilmiştense de sözü edilen Mevzuat Reformu Çalışma Grubu kurulmamış; önerinin içeriğindeki alanlarda da ciddi bir ilerleme sağlanamamıştır.

Hukuk Sistemi

Yürütme erki kamuya hesap verebilirlik ve yolsuzlukla mücadele hususlarına ne ölçüde öncelik vermektedir?

“Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi 2010-2014” (Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi) Başbakanlık Teftiş Kurulu tarafından hazırlanmıştır.⁴⁵ Strateji 2010 yılında Bakanlar Kurulu tarafından onaylanarak Resmi Gazete’de yayımlanmış ve bu kapsamda Başbakanlık Müsteşar Yardımcısı’nın başkanlığında bazı bakanlık müsteşar yardımcıları TOBB ve Türk İş temsilcisinden oluşan Yürütme Kurulu tarafından “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı” geliştirilmiştir. Söz konusu eylem planındaki tedbir maddelerine göre iki dönemlik sürelerle (2010-2012/2012-2014) çalışma grupları kurulmuş ve bu gruplar çalışmalarını 2014 yılında tamamlamışlardır. Bu grupların bazılarında sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri de yer aldığı için, kamuoyu, bu gruplardaki çalışmalardan kısmen de olsa haberdar olabilmıştır. Ancak çalışma gruplarının raporları Yürütme Kurulu’na teslim edildikten sonra gerek bu raporlar, gerekse raporlar üzerine Yürütme Kurulu tarafından verilen kararlar kamuya açıklanmamıştır.

OECD SIGMA raporu ve Avrupa Komisyonu 2012 Türkiye İlerleme Raporu gibi bazı raporlar Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Stratejisini ve buna dayanarak hazırlanan Eylem Planı’nı yetersiz bulmuştur ve sınırlı sonuçlar elde edildiğini ve etkin istişareden yoksun olduğunu belirtmiştir. Raporlar ve bakanlıklar bünyesinde kurulan çalışma gruplarının tavsiyeleri baz alınarak Kamu Yönetiminde Şeffaflık Paketi de Şubat 2015’te Başbakan Ahmet Davutoğlu tarafından açıklanmıştır.

Uluslararası Şeffaflık Örgütü tarafından 2015 yılında yapılan kamuoyu anketine göre, katılımcıların yarısından fazlası hükümetin yolsuzlukla mücadele çabalarını etkisiz bulmuştur.⁴⁶ Yolsuzlukla alakalı iddialar ve suçlarla ilgili olarak dokunulmazlığın ve cezasızlık kültürünün bu algının şekillenmesinde etkili olduğu söylenebilir. Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi’ndeki taahhütlerin yerine getirilmemesi yanında, dokunulmazlık ve cezasızlık kültürü yolsuzlukla mücadeleyi zayıflatan unsurlar olarak kalmıştır.

Türkiye Açık Yönetim Ortaklığı’na (OGP) 2011 yılında katılmış ve bilgilerin kamuya paylaşılması, politika yapma ve karar verme sürecine halkın aktif katılımı, kamu farkındalığının yükseltilmesi ve paydaşlar arasındaki diyalogun ilerletilmesi için alınacak önlemleri kapsayan bir eylem planı hazırlanmıştır. Türkiye’nin açık yönetim önlemlerinde ölçülebilir ilerleme kaydedilemediği için Bağımsız Raporlama Mekanizması tarafından değerlendirme raporunun hazırlanmayacağı OGP tarafından açıklanmıştır. OGP, 2. eylem plan döneminde ilerleme kaydedilmemesi halinde Türkiye’nin üyelik kriterlerine uygunluğunun gözden geçirileceğini içeren resmi bir tebligatı hükümete göndermiştir.⁴⁷ OGP tarafından en son yayınlanan takvime⁴⁸ göre Türkiye hükümeti Haziran 2015 itibariyle STK’larla işbirliği içinde ikinci eylem planını hayata geçirmekle yükümlüydü, fakat bu hedefe ilişkin herhangi bir çalışma kaydedilmemiştir.

Sonnotlar

- 1 AGİT/DKİHB Sınırlı Seçim Gözlem Heyeti Nihai Raporu: Türkiye Cumhuriyeti Milletvekili Seçimleri, 07 Haziran 2015 <http://www.osce.org/odihr/elections/turkey/177926?download=true>
- 2 Türkiye Cumhuriyeti Bakanlıkları: <http://www.e-devlet.com/bakanliklar/>
- 3 Bkz: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2014 Yıllık Faaliyet Raporu <http://sgb.aile.gov.tr/data/54f1fc41369dc5920c515f67/aspb-faaliyetra->

- poru2014.pdf Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2014 Yıllık Faaliyet Raporu http://www.csqb.gov.tr/csqbPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/sqb/dosyalar/2014_mali_Adalet_Bakanligi_Yillik_Faaliyet_Raporlari <http://www.adalet.gov.tr/Bakanlik/FaaliyetRaporu/>
- 4 T24, 12 Ekim 2014, <http://t24.com.tr/haber/cumhurbaskanligi-butcesi-iki-katina-cikarildi,273602>
 - 5 Yazarların Prof.Dr. Muhittin Acar ile mülakatı, 20 Nisan 2015, Ankara
 - 6 Cumhuriyet, 12 Ocak 2015, http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/183201/CHP_li_Koc_ucuncu_VIP_torpile_listesini_acikladi.html
 - 7 Yazarların Prof.Dr. Muhittin Acar ile mülakatı, 20 Nisan 2015, Ankara
 - 8 Hürriyet Daily News, 29 Mart 2015 <http://www.hurriyetdailynews.com/turkeys-secret-fund-spending-climbs-to-new-highs.aspx?pagelD=238&nid=80323>
 - 9 Hürriyet Daily News, 27 Mart 2015 <http://www.hurriyetdailynews.com/turkish-parliament-now-grants-secret-fund-to-president-erdogan.aspx?PagelD=238&NID=80287&NewsCatID=338>
 - 10 Çiğdem Toker, Cumhuriyet, 28 Mart 2015 http://www.cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/238037/Ortulu_yu_Nasil_Paylasacaklar_.html
 - 11 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf
 - 12 CNNTürk, 14 Nisan 2015 <http://www.CNNTurk.com/haber/turkiye/erdogan-3-kez-bakanlar-kuruluna-baskanlik-edecek>
 - 13 Birgün, 31 Ocak 2015 <http://www.birgun.net/haber-ayrinti/bunun-adi-baskanlik-degil-diktatorluk-74647.html>
 - 14 Hürriyet, 06 Şubat 2015 <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/28132653.asp>
 - 15 Bilgi Edinme Hakkı Kanunu <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4982.pdf>
 - 16 2011 tarihli ilgili Hükümet Tasarısı <https://www.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0483.pdf>
 - 17 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>
 - 18 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet Ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3628.pdf>
 - 19 BİMER İstatistikleri <http://www.bimer.gov.tr/Forms/pgReports.aspx>
 - 20 TBMM, Bilgi Edinme Genel Raporu https://www.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/2014_yili_degerlendirme_raporu.pdf
 - 21 TBMM, Bilgi Edinme Genel Raporu
 - 22 Yazarların Prof.Dr. Muhittin Acar ile mülakatı, 20 Nisan 2015, Ankara
 - 23 Çevrimiçi dilekçe için erişim adresi <https://www.change.org/p/gen%C3%A7lik-ve-spor-bakanli%C4%9Fi-hakkaniyet-gere%C4%9Fi-%C5%9Feffafl%C4%B1k-istiyoruz>
 - 24 T24, 04 Kasım 2014 <http://t24.com.tr/haber/davutoglu-vetosu-samanyolu-bugun-ve-zaman-muhabirleri-basbakanliga-alinmadi,276009>
 - 25 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, Madde 38
 - 26 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, Madde 39
 - 27 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, Madde 40
 - 28 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, Madde 41; Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Madde 164
 - 29 TBMM Tutanak Dergisi, (Kasım 2003) Dönem XXII(2), Oturum 13, c. 29 23 <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil2/bas/b013m.htm>
 - 30 Dünya Adalet Projesi, Hukukun Üstünlüğü Endeksi <http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/TUR>
 - 31 Hürriyet Daily News, 17 Ocak 2014 <http://www.hurriyetdailynews.com/turkeys-massive-corruption-case-dropped-by-prosecutor.aspx?PagelD=238&NID=73149&NewsCatID=338>
 - 32 Avrupa Komisyonu 2014 Türkiye İlerleme Raporu
 - 33 Hürriyet Daily News 12 Mayıs 2015 <http://www.hurriyetdailynews.com/prosecutors-judge-of-turkeys-massive-graft-probe-dismissed-from-profession.aspx?pagelD=238&nid=82294>
 - 34 Hürriyet, 31 Ocak 2015 <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/28085978.asp>
 - 35 Bazı örnekler için BİMER.org'taki haberlere bakınız, 30 Eylül 2015 <http://bianet.org/bianet/hukuk/167923-eski-bakan-huseyin-celik-tazminat-odemeye-mahkum-edildi>
 - 36 2010 Küresel Dürüstlük Raporu <https://www.globalintegrity.org/global/the-global-integrity-report-2010/turkey/>
 - 37 Radikal, 07 Aralık 2015 http://www.radikal.com.tr/politika/koctan_85_kisilik_torpile_listesi_iddiasi-1246651
 - 38 2531 sayılı Kamu Görevinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2531.pdf>
 - 39 2010 Küresel Dürüstlük Raporu (Global Integrity) <https://www.globalintegrity.org/global/the-global-integrity-report-2010/turkey/>
 - 40 AGİT/DKİHB Sınırlı Seçim Gözlem Heyeti Nihai Raporu: Türkiye Cumhuriyeti Milletvekili Seçimleri, 07 Haziran 2015 <http://www.osce.org/odihr/elections/turkey/177926?download=true>
 - 41 a.g.e.
 - 42 Hürriyet, 16 Ocak 2015 <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/27977375.asp>
 - 43 SIGMA Programı, Türkiye'de Kamu Yönetim Reformunun Değerlendirilmesi, 2014 <http://www.sigmaxweb.org/publications/Turkiye-Assessment-2014.pdf>
 - 44 a.g.e.
 - 45 Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/02/20100222-1.htm>
 - 46 Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği, "Türkiye'de Yolsuzluk: Niçin, Nasıl, Nerede?" http://www.seffalik.org/wp-content/uploads/2015/04/Corruption-in-Turkiye_Public-Opinion-Survey-Results.pdf
 - 47 OGP 11 ülkeye gönderilen mektupları yayınlamıştır: <http://www.opengovpartnership.org/blog/open-government-partnership/2014/08/15/ogp-publishes-letters-11-countries>
 - 48 OGP Takvimi 2015-2018 Türkiye http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_ODD_TUR.pdf

3

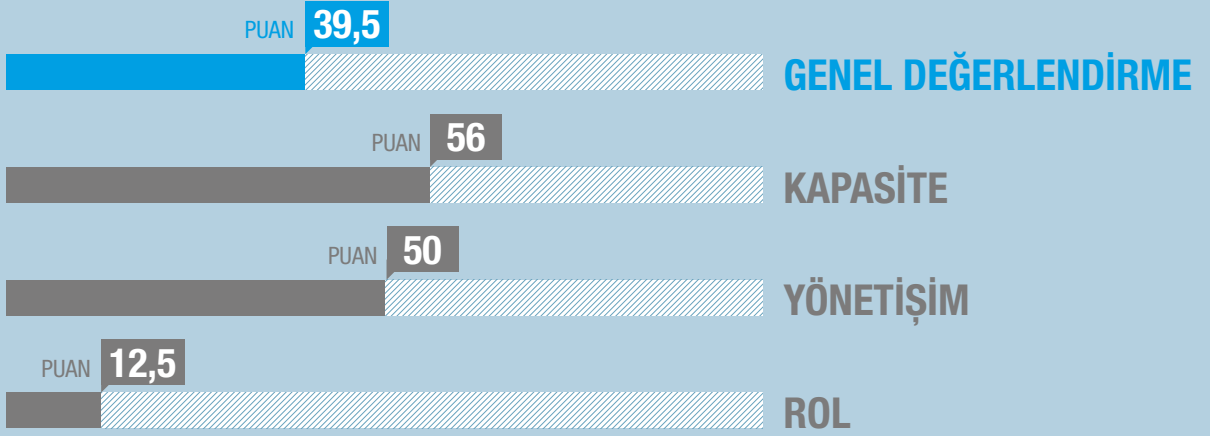
YARGI ERKİ

ÖZET

Yargı bağımsızlığı, Türkiye Şeffaflık Sistemi değerlendirmesinde en ciddi sorunların bulunduğu alanlardan biridir. 2010 yılında Türkiye, Anayasa'nın 23 maddesini etkileyen 30 farklı anayasal değişiklik ile yargı erkinde önemli değişiklikler yapmıştır. Resmi Gazetede yayınlanan anayasal değişiklikler daha sonra Eylül 2010'da halk oylamasına sunulmuş ve %42'ye karşı %58 oyla kabul edilmiştir.¹ Hukuk ve adalet yönetiminin ulusal merkezi kurumu olan Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun (HSYK) yapısı ve görevlerinde bu son değişikliklerle getirilen yeni düzenlemeler yargının bağımsızlığı ve hesap verebilirliği açısından ciddi tartışmalara yol açmıştır. Her ne kadar yeni yasal düzenlemeler ile HSYK'nın üye yapısını daha geniş tabanlı bir hale getirmiş ve Kurul'un bütçesini Adalet Bakanlığı'ndan ayırarak Kurul'un mali bağımsızlığını artırmış da olsa, HSYK'da Adalet Bakanlığı'nın ve Adalet Bakanlığı Müsteşarının varlığını güçlendirdiği için yargı bağımsızlığına gölge düşürmüştür.²

Bağımsızlık sorunu, yargının yürütmeyi denetleme kapasitesine de zarar vermektedir. Belli başlıca yolsuzluk davalarında yargı ne caydırıcılık konusunda ne de yolsuzluk iddialarının şeffaf bir biçimde soruşturulmasında etkili olmuştur. Ülke çapındaki anketler ve uluslararası raporlarda yargıya duyulan kamuoyu güveni azalmaktadır.

Yandaki tabloda, yargının kapasite, yönetim ve yolsuzlukla mücadeledeki rolü bakımından değerlendirmesinin özeti olan gösterge puanları verilmektedir. Bu bölümün devamında her gösterge için nitel değerlendirme yer almaktadır.



	Gösterge	Yasa	Uygulama
Kapasite	Kaynaklar	100	50
	Bağımsızlık	50	25
Yönetişim	Şeffaflık	50	50
	Hesap Verebilirlik	75	25
	Dürüstlük Mekanizmaları	75	25
Rol	Yürütmenin Denetimi	0	
	Yolsuzluk Kovuşturması	25	

YAPI

Türkiye’de yargı sistemi ilk derecede mahkemeleri, bölge mahkemeleri ve yüksek mahkemeler olarak bölmeli yapıdadır. Temel ayırım, sivil yargı ve askeri yargı olarak tanımlanır.³ İki alan da olağan yargı (kişilerarası uyuşmazlıklar) ve idari yargı (kişiler ile idare arasındaki uyuşmazlıklar) olmak üzere iki kategoriye ayrılır.

Türkiye’nin çok bölümlü yargı sisteminden dolayı birden fazla yüksek mahkeme vardır.⁴ Bu çerçevede dört farklı tipte yüksek mahkeme vardır. Yargıtay sivil olağan yargının; Danıştay sivil idari yargının; Askeri Yargıtay askeri yargının (sadece ceza muhakemeleri bakımından); Askeri Yüksek İdare Mahkemesi askeri idari yargının (hem ilk derece mahkemesi hem de yüksek mahkeme görevi yapar) son karar merciidir.⁵

Buna ek olarak mahkemeler arası anlaşmazlıkları çözmek için Uyuşmazlık Mahkemesi ve yasaların anayasaya uygunluğunu denetleyen Anayasa Mahkemesi bulunmaktadır. Anayasa Mahkemesi ve Uyuşmazlık Mahkemesi (Anayasa Mahkemesinde adli takip süreci Yargıtay Başsavcılığınca yürütülür) dışındaki mahkemelerin hepsinin kendi adli takip süreçleri ve başsavcılıkları vardır. Bu nedenle Türkiye’de yargı sisteminde altı yüksek mahkeme varken dört adet başsavcılık vardır.⁶

Adalet Bakanlığı, Türk yargı sisteminde önemli bir role sahiptir. Adalet Bakanlığı temel politikalarının ve sistem içindeki önemli kurumların bütçelerinin belirlenmesinden sorumludur. Aylık, meslekte ilerleme, disiplin cezaları dahil hakim ve savcılarının tüm işlemleri 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu ile düzenlenmiştir.⁷ HSYK hakimlerin mesleğe kabul edilmede giriş işlemleri, atanması, diğer görevlere transferi, görevde yükselmeleri, ceza uygulanması ve işten uzaklaştırma idari süreçlerini yönetmekle yetkilidir. Bu görevlerin yanında HSYK, mahkemelerin kaldırılması veya bölgesel yetki alanlarının değiştirilmesi konularında yetki sahibidir.

Yargının teşkilat ve yapısı Anayasa’da belirlenmiştir. 2010 Eylül ayında HSYK’nın yapısı dahil Anayasa’nın bazı bölümleri referandum ile değiştirilmiştir.⁸ Yapılan değişiklik ile daha önce Adalet Bakanlığı’na bağlı olan ve hâkim ve savcılarının denetlenmesinden sorumlu Teftiş Kurulu HSYK’ya bağlanmıştır.⁹

2014 Şubat ayında Meclis, 6524 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapan Kanun’u kabul etmiş ve 6087 sayılı HSYK Kanunu’nda da değişiklikler yapmıştır. HSYK üzerinde hükümet etkisini arttıracak şekilde HSYK’yı değiştiren bu yasal düzenleme Cumhurbaşkanlığı’nca imzalanarak 27 Şubat 2014’te yürürlüğe girmiştir.¹⁰ Ancak Anayasa Mahkemesi 6524 sayılı Kanunun bazı bölümlerini anayasaya aykırı bulmuştur. 28 Haziran 2014’te yürürlüğe giren 6545 sayılı Kanun ile 6087 sayılı HSYK Kanunu’nda anayasaya aykırı bulunan ve Adalet Bakanına verilen yetkilerini düzenleyen hükümlerin bazıları iptal edilmiş ve yasal durum 6524 sayılı Kanun öncesindeki hale getirilmiştir.¹¹

DEĞERLENDİRME

KAPASİTE

PUAN **100**

Kaynaklar - Yasa

Yargı erkine yeterli aylık ve çalışma şartları sağlamaya yönelik kanunlar ne ölçüde mevcuttur?

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'na¹² göre hakimlerin nitelikleri, atanmaları, hakları ve ödevleri, aylık ve ödenekleri kanunla düzenlenir. 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu'nun 103. maddesi hakim aylıklarını düzenler.

Tüm hakimlerin aylıkları en yüksek devlet memuru aylığını yüzdesi olarak hesaplanır.¹³ Yüzdeler; yüksek mahkeme başkanları için %100, Danıştay ve Yargıtay üyeleri için %83, birinci sınıf hakimler için %79 ve en alt seviye hakimler için %41'dir. Genel olarak Kanun tarafından güvence altına alınan hakim aylıkları sabit ve yeterlidir. Ayrıca Kanun, hakimlere verilen diğer ek ödeneklerini de belirlemiştir. Hakimler dahil tüm devlet memurlarının aylığı enflasyon oranına karşılık gelen oranda yılda iki defa düzeltilmektedir.

Yerel Mahkemeler ayrı bir bütçeye sahip değildir. Ayrıca yargı erki bütçe yapma-karar verme sürecine katılma hakkına da hukuken sahip değildir. Mahkemelerin bütçesi Adalet Bakanlığı bütçesi içindedir. Adalet Bakanlığı'nın onaylanmış bütçesi, genel yargının ilk derece mahkemeleri, bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemelerini kapsamaktadır.¹⁴ Askeri alandaki tüm mahkemelerin bütçesi Milli Savunma Bakanlığı bütçesine dahildir.

Diğer yandan Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve Yargıtay kendi bütçelerine sahiptir. Adalet Bakanlığı bütçesi kendi bütçeleri tarafından yönetilen Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Adalet Akademisi'ni kapsamamaktadır. Bu kuruluşlar yasal olarak kendi bütçelerinin teklif, tahsis ve yönetme hakkına sahiptir.

2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu performansa dayalı bütçe uygulamasını gerekli kılmıştır. Bu kapsamda Türkiye girdi tabanlı bütçelemeden sonuç odaklı bütçelemeye geçiş yapmıştır.

PUAN

50

Kaynaklar - Uygulama

Uygulamada, yargı erki etkin olarak işlemlerini sağlayan yeterli seviyede mali kaynaklara, personel ve altyapıya ne ölçüde sahiptir?

Yargı erkine tahsis edilen bütçe her yıl düzenli olarak artmaktadır. Bu miktar 2006 yılında toplamda 785.6 milyon Euro iken, 2012 yılında %274 oranında artarak 2.1 milyar Euro'ya ulaşmış ve daha sonra 2013 yılında %55 oranında yükselmeyeyle 3 milyar Euro'ya yükselmiştir.¹⁵ 2014 yılı yargı erki bütçesi kabaca Türkiye'nin GSMH'nin %0,48'ine denk gelen yaklaşık 3 milyar Euro'dur.¹⁶

Türkiye, yargının işlemleri için kişi başına yaklaşık 18 Euro harcamaktadır. 2012 yılında Avrupa ülkelerinde mahkemelerin yargı bütçesi içindeki payı %49,2'dir. Türkiye bunu %51,9'luk bir oran ile aşarak Avrupa mahkemelerin için yüksek bütçe ortalamasının üstüne geçmiştir.¹⁷ Yargı sistemi içindeki politikaları belirlemede önemli bir rolü olan Adalet Bakanlığı yargı sistemine tahsis edilen bütçeden önemli bir payı almaktadır. Adalet Bakanlığı'nın konsolide bütçe içindeki payı 2000-2014 yılları arasında önemli derecede artmıştır. Adalet Bakanlığı'nın payı 2000 yılında %0,77; 2007 yılında %1,31 ve 2014 yılında %1,72 olarak değişmiştir. Adalet Bakanlığı bütçesinin çoğunluğu personel masraflarına ayrılmaktadır. 2013 yılı bütçesinde mal ve hizmet alımları %18,42'ye ve yatırım giderleri %4,79'a karşılık gelmektedir.¹⁸ Teknik ekipman ve kütüphaneler modernize edilirken, büyük şehirlerde yeni adliye binaları inşa edilmektedir. Akademi hukuk ve adalet alanları ile ilgili belgeler, mevzuat, mahkeme kararları ve yayınları içeren bir kütüphaneye sahiptir.¹⁹

Aylıkların nispeten yüksek olduğu kabul edilmektedir. Avrupa standartları ile karşılaştırıldığında Türk hakimlerin aylıkları orta derecedir. 2012 verilerine göre hazırlanan CEPEJ raporuna göre birinci derece hakiminin yıllık net ücreti 32.991 Euro'dur. Bu rakam Avrupa Konseyi araştırmasına dahil olan 46 ülkenin medyan değeri olan 32.955 Euro ile karşılaştırılabilir bir değerdir.²⁰ Fakat yeni atanan hakimlerin maaşları Avrupa Birliği ortalamasının altındadır.

İdari yargıda görev yapanlar dahil hakim ve savcılarının toplam sayısı son yıllarda %9 oranında artmış, 2014 yılında 13.989'a ulaşmıştır ancak bu sayının sadece dörtte biri kadındır.²¹ 100.000 kişiye düşen hakim sayısı 2012 yılında 10,7'den 2013 yılında 11,6'ya yükselmiştir. Bu oran 22,7 olan Avrupa ortalamasından hala düşüktür.²²

Öte yandan, hakimlerin aşırı iş yoğunluğu ve uzun çalışma saatleri yargının etkin işleyişini etkilemektedir. "Daha İyi Yargı Erki"²³ raporuna göre aşırı iş yükü yargılama sürecinin niteliğinin ve etkinliğinin azalmasında temel sorunlardan biridir. Benzer şekilde, bir iç uzman²⁴ yüksek sayıdaki davaların ve yetersiz insan kaynaklarının mahkemeler üzerindeki kamuoyu güvenini geriletmekte olduğunu belirtmiştir.

Görüşülen uzmanlar yargı içinde eğitim imkanlarının yetersizliğine dikkat çekmiştir. Uzmanlar, HSYK'nın eğitim toplantıları düzenlediğini ancak bu etkinliklerin düzenli aralıklarla yapılmadığını, hakimlerin aşırı iş yükü nedeniyle çoğunlukla toplantılara katılmadığını,²⁵ yargının herhangi bir alanında uzmanlaşma girişiminin olmadığını ve hukuk fakültelerinin eğitim kalitesinin Türkiye yargı süreçleri üzerinde bir sorun teşkil ettiğini belirtmiştir.²⁶

6494 Sayılı Kanun,²⁷ yargı eğitiminin hakim ve savcılarının hakkı ve görevi olduğunu kabul etmektedir. Bu eğitimler HSYK tarafından düzenlenmekte ve denetlenmekte ve esasen Türk Adalet Akademisi işbirliği ile icra edilmektedir. Yargı eğitimi maddesi, eğitimlerin hak ve görev olması tabiatının gereğiyle uluslararası standartlara uygundur.²⁸ 2008 yılı verilerine göre 20.985 Euro olan eğitim ve öğretim giderleri 2010 yılında 516.850 Euro'ya yükselmiştir.²⁹

Türk yargı sisteminin bilgi teknolojileri kapasitesi yeterlidir. 2012 yılı CEPEJ raporuna göre Türkiye'nin de dahil olduğu bir grup ülke, üst düzeyde bilgisayar otomasyonundan yararlanmaktadır.³⁰ Türkiye'deki tüm hakim ve savcılara dizüstü bilgisayarlar, İnternet erişimi ve e-posta servisi sağlanmaktadır. Ulusal Yargı Ağı Projesi (UYAP) Sistemi, merkezi iletişim ağı projesi olarak hızlı, güvenilir, sağlıklı çalışan ve doğru yargı sistemini sağlamak için geliştirilen bir e-yargı sistemidir. Bu sistem Türkiye'de; mahkemeler, politika belirleyiciler ve diğer yargı organları tarafından kullanılmakta ve tüm mahkemeler, savcılıklar, hapisaneler, diğer devlet kuruluşlarını içermektedir. Ulusal düzeyde bir intranet olan UYAP sayesinde tüm mahkemeler elektronik şebekeler ile birbirine bağlı hale gelmiş ve tüm hukuki kovuşturmalar sistem üzerinden yürütülmektedir. UYAP dosya, mahkeme kararı ve devam eden dava sayısı ve ortalama karar süresi gibi birçok istatistiksel bilgiyi sağlamaktadır.³¹

Bundan başka, Avrupa Birliği desteğinde yürütülen Adalete Daha İyi Erişim Projesi çerçevesinde oturum kayıtlarını görüntülü ve sesli tutmak amacıyla Sesli ve Görüntülü Kayıt ve Video Konferans Sistemi faaliyete geçirilmiştir. Bu sistem halihazırda mahkemelerin bazılarında kullanılmaktadır.³²

PUAN **50**

Bağımsızlık - Yasa

Yargı yasal olarak ne ölçüde bağımsızdır?

Türkiye'de yargı bağımsızlığı anayasal koruma altındadır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 138. maddesi yargı bağımsızlığını her haliyle açık olarak güvence altına almaktadır. Maddeye göre,

“Hakimler, görevlerinde bağımsızdırlar” ve “hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hakimlere emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.”³³

Aynı maddede bulunan, “Görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisi’nde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz”³⁴ ifadesiyle yargı erkinin yasama erkinden bağımsızlığı güvence altına alınmıştır.

Bunun ötesinde, yasama ve yürütme organları ile idare mahkeme kararlarına uymak zorundadır; mahkeme kararları hiçbir suretle değiştiremez veya bunların yerine getirilmesini geciktiremez.³⁵ Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ve Uyuşmazlık Mahkemesi Anayasa’da belirtilen yüksek mahkemelerdir. Yüksek mahkemelerin şartlarını düzenleyen anayasa maddelerini değiştirmek oldukça zordur.³⁶

Anayasa’nın 175. maddesine göre Anayasa değişikliği 184 milletvekilinin (550 milletvekilinin üçte biri) tarafından teklif edilebilir. Cumhurbaşkanı değişiklikleri bir daha görüşülme üzere Meclis’e geri gönderebilir. Değiştirme teklifinin kabulü Meclisin üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun gizli oyuyla mümkündür. TBMM tarafından üye tamsayısının beşte üçü ile veya üçte ikisinden az oyla kabul edilen Anayasa değişikliği hakkındaki Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından Meclise iade edilmediği takdirde halkoyuna sunulmak üzere Resmî Gazete’de yayımlanır. Doğrudan veya Cumhurbaşkanı’nun iadesi üzerine, Meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanun veya gerekli görülen maddeleri Cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulabilir. Halkoyuna sunulan Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların yürürlüğe girmesi için, halkoylamasında kullanılan geçerli oyların yarısından çoğunun kabul oyu olması gerekir.³⁷

HSYK mahkemelerin ve hakim ve savcılarının memuriyetlerinin bağımsızlığı ilkeleri dahilinde hareket etmek üzere kurulan bağımsız bir üst kuruldur. Geçmişte ayrı bütçeye ve sekreterlik hizmetlerine sahip olmayan, bunların Adalet Bakanlığı tarafından karşılandığı HSYK, 2010 yılı anayasa değişiklikleri ile idari ve mali açıdan bağımsız olacak şekilde yeniden yapılandırılmıştır. Adalet Bakanı, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nun Başkanı’dır ve Adalet Bakanlığı Müsteşarı Kurul’un doğal üyesidir. Dolayısıyla, Adalet Bakanı gündemi belirlemek, Genel Sekreteri atamak ve Kurul tarafından önerilen soruşturmalar hakkında son kararı vermek gibi Kurul üzerinde çok geniş yetkilere sahiptir.³⁸

2010 ve 2011 AB ilerleme raporları HSYK yapısı üzerinde anayasa değişikliğinin birtakım olumlu yanları olduğunu belirtmiştir.³⁹ 2010 raporu “bu anayasa değişiklikleri için hükümetin Avrupa Konseyi Venedik Komisyonu’na danıştığını” vurgulamıştır. Ayrıca raporda “Adalet müfettişleri, hakim ve savcılarının performanslarını değerlendirmekten sorumludurlar, bundan böyle raporlarını Adalet Bakanlığı yerine HSYK’ya vereceklerdir, böylece Yüksek Kurul’a çalışmalarını siyasi müdahale riski olmadan yürütme esasını oluşturmuştur” denilmektedir.⁴⁰ Ancak bu değişiklikler HSYK içerisinde Adalet Bakanlığı ve Adalet Bakanlığı Müsteşarının varlığı hakkında bir düzenleme getirmemiş ve hem uluslararası otoriteler hem de hakim ve savcılar tarafından eleştirilmiştir. HSYK’da yapılan değişiklikler ile yargı gücünün demokrasinin ve güçler ayrılığının gereklerine aykırı düşecek şekilde yürütme ve yasama erklerinin elinde toplandığı iddia edilmiştir.⁴¹ Avrupa Yargı Konseyleri Ağı (ENCJ) başkanı Miguel Carmona Ruano HSYK’nın şu anki hali ile büyük ölçüde ENCJ ilkelerine uyduğunu belirtmiş ama Adalet Bakanlığı’nın Kurulda üye olarak bulunmasını eleştirmiştir. Çünkü Bakanlığın Kuruldaki varlığı yürütme erkinin yargı erki tarafında alınan kararları ve tercihleri etkileme risk barındırmaktadır.⁴²

Ayrıca 15 Şubat 2014 tarihinde Meclis’ten geçen 6525 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 6087 sayılı HSYK kanunu ve 4954 sayılı Adalet Akademisi Kanunu’nda değişiklik yapılmıştır.

Bu değişiklikler 17-25 Aralık yolsuzluk iddialarından kısa süre sonra sunulmuştur. Bu değişikliklerin hazırlanma sürecinde sivil toplumla herhangi bir paydaş istişaresi olmamıştır ve değişiklikler yargı erki üzerinde hükümet yetkilerini artırdığı gerekçesi ile eleştirilmiştir.⁴³ İnsan Hakları İzleme Örgütü'nün belirttiği gibi 15 Şubat 2014 tarihinde kabul edilen yasa Bakanlığa daha geniş yetkiler tanımıştır.⁴⁴

Örneğin, daha önce HSYK ve Adalet Bakanı'na ait olan hakim ve savcılar yurt dışı mesleki eğitimlere gönderme yetkisi sadece Bakan'a verilmiş; hakim ve savcıların görev başı eğitimler üzerindeki etkisi zayıflatılmış; Adalet Bakanı, Adalet Akademisi Başkanı ve Başkan Yardımcısı'nın atanmasında tam yetkili olmuş; Adalet Bakanı'na daire üyelerini seçme yetkisi verilmiş ve daire başkanlarının daireler tarafından önerilen iki aday arasından HSYK Genel Kurulu tarafından seçilmesi kuralı getirilmiştir.⁴⁵

Değişikliklerin kabulünü müteakip HSYK'nın tüm personeli işten çıkarılmıştır (Genel Sekreter, Genel Sekreter Yardımcısı, Teftiş Kurulu Başkanı ve Başkan Yardımcısı, müfettişler, raportör hakimler ve idari personel dahil). Yeni personel Adalet Bakanı kontrolünde atanmıştır.⁴⁶

Bu değişiklikler, hukuk devletinin olmazsa olmaz şartı olan yargı bağımsızlığı ilkesine aykırı olarak görülmüştür. Anayasa Mahkemesi, Anayasa'da güvence altına alınan kuvvetler ayrılığına atıfta bulunarak, yapılan bu değişikliklerin çoğunu Nisan 2014'te iptal etmiştir.⁴⁷

HSYK, hakimlerin mesleğe kabulü, atanması, görev yerlerinin değiştirilmesi, meslekte ilerlemeleri, disiplin cezası verilmesi ve görevden uzaklaştırılması işlemlerini yerine getirmeye Anayasa tarafından yetkili kılınmıştır; bu geniş yetkiler HSYK'nın bağımsızlığını gerektirmektedir. Ancak Anayasa Cumhurbaşkanı'nın ve TBMM'nin HSYK üzerinde doğrudan etkisine izin vermektedir. Anayasa'nın 159. maddesine göre Kurul 22 asıl üyeden oluşur.⁴⁸ HSYK'nın Başkanı Adalet Bakanı'dır ve Adalet Bakanlığı Müsteşarı doğal üyesidir. Başkan dahil 22 kurul üyesinden 7'si doğrudan yürütme erki kontrolü altındadır. Geriye kalan kurul üyelerinin (22'de 15) seçim sürecinin hükümet müdahalesine açık olduğunu belirtmek gerekir.

2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu hakimlerin seçim yöntemlerini tanımlar.⁴⁹ Adalet Akademisi⁵⁰ ile istişare edilerek Adalet Bakanlığı işe alınacak hakim sayısını açıklar. Adaylar önce genel kültür, genel yetenek, idari yargı ve adli yargı konularını içeren yazılı bir sınava girerler. Yazılı sınavda başarılı olan adaylar sözlü sınava girebilirler. Mülakat kurulu üyeleri; Adalet Bakanlığı Müsteşarı başkanlığında, Teftiş Kurulu Başkanı, Ceza İşleri, Hukuk İşleri ve Personel Genel Müdürleri ile Türkiye Adalet Akademisi Yönetim Kurulu'nun kendi üyeleri arasından belirleyeceği iki üyedir. Mülakat kurulu, adayların a) Muhakeme gücünün, b) Bir konuyu kavrayıp özetleme ve ifade yeteneğinin, c) Genel ve fizikî görünümünün, davranış ve tepkilerinin mesleğe uygunluğunun ve liyakatinin, d) Yetenek ve kültürünün, e) Çağdaş bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklığını değerlendirmektedir.⁵¹

Sözlü sınav sürecinde ölçülebilir değerlendirme kıstasları yoktur, bu nedenle bu aşama öznel değerlendirmeye ve yandaş himayeciliğine oldukça açıktır.⁵² Bu noktada Viyana Komisyonu fiziksel görünümün bir hakim ve savcının atanması için geçerli bir ölçüt sayılmasını eleştirmektedir. Ayrıca hangi tür davranış ve tepkilerin bir adayı diskalifiye edeceğinin de netleştirilmesi gerekmektedir.⁵³

Hakimlik ve savcılık sınavlarının yürütme organı olan Adalet Bakanlığı tarafından gerçekleştirilmesi de değerlendirilmesi gereken bir husustur. Sınavın Adalet Bakanlığı yerine HSYK tarafından yapılması yürütmenin etkisi konusundaki endişeleri bir ölçüde azaltabilir. Bununla birlikte bu sürecin bağımsızlığı ve şeffaflığının sağlanması için HSYK'nın yapısının da bağımsızlığı ile ilişkili olduğu unutulmamalıdır.

Yazılı sınav ve sözlü sınavdan sonra, başarılı olan adaylar iki yıllık hizmet öncesi eğitime başlar. Eğitim sonunda adaylar yazılı bir sınavı geçmek zorundadır. Başarılı adayların atama yerleri, adli ve idari yargı teşkilatının ihtiyacı ve aile birliğini korumak amacıyla adayın eş durumu göz önünde bulundurularak ad çekme ile yapılır.⁵⁴

Atamadan sonra, haklarında adli ve disiplin yaptırımı olmayan ve mesleki ahlak kriterlerini karşılayan hakimler derecelerine göre her iki yılda bir terfi edilirler. Mesleki bilgileri, yaptıkları işlerin miktarı ve mahiyeti, sınavlarda aldıkları puanlar, mesleki eserleri ve yazıları ve meslek içi ve uzmanlık eğitimleri gibi bazı koşullar kanunla belirlenmiştir.⁵⁵ Ancak ahlaki özellikleri, mesleki bilgi ve anlayışları ve göreve bağlılıkları gibi nesnel olmayan koşullar da vardır. Bu nedenle yargı erkinde ne atamaların ne de görevde yükselmelerin tam olarak şeffaf olmadığı ve nesnel ölçütlere ve liyakate dayanmadığını söylemek makul olur.⁵⁶ Bunun da ötesinde HSYK disiplin konuları ile ilgili makamdır.

Anayasa hakim ve savcılar için hakimlik güvencesi sağlamaktadır. Bu bakımdan, hakimler ve savcılar görevden alınamaz, kendileri istemedikçe Anayasa’da gösterilen yaştan önce emekliye sevk edilemez.⁵⁷ Ancak, Hakimler ve Savcılar Kanunu hakimliğin sona erdirilebileceği koşulları belirlemiştir. Bunlar yer değiştirme veya derece ilerlemesini durdurma gibi disiplin cezaları ile yaptırımların mükerrer işlenmesini içerir. Yine de, işlenen suç, meslek veya makamın onur ve saygınlığını bozacak nitelikte görüldüğü takdirde de, Kurul hakimlere meslekten çıkarma cezası kararı verir.⁵⁸

PUAN 25

Bağımsızlık - Uygulama

Yargı erki, hükümet veya diğer aktörlerden müdahale olmadan ne ölçüde işlemektedir?

Yürütmenin yargı ve özelde ceza yargılaması üzerindeki etkisi, 2015 Dünya Hukukun Üstünlüğü Endeksi’nde (The World Rule of Law Index 2015) Türkiye’nin en zayıf olduğu alan olarak göze çarpmaktadır. Aralık 2013’teki yolsuzluk iddialarına hükümetin verdiği tepki yargı erkinin bağımsızlığı ve HYSK’nın etkinliği açısından bu durumu açıklayan bir örnek olarak değerlendirilebilir.⁵⁹ Avrupa Komisyonu 2014 Türkiye ilerleme raporunda belirtildiği gibi,

“hükümetin yolsuzluk iddialarına verdiği cevap HSYK Kanunu’nda değişiklikler yapmak ve birçok savcı, hakim ve polis memurunun görevine son vermek ya da başka görevlere atamak şekilde tezahür etmiştir.”⁶⁰

Aralık 2013 yolsuzluk skandalından sonra hükümet ertesi gün adımlar atarak savcılarını değiştirmiş veya görevden almıştır⁶¹. Soruşturmayla ilgileri olduğu tespit edilen 400 kadar polis, 784 savcı ve 104 idari hakim ve hakim farklı görevlere atandığı bildirilmiştir.⁶²

Ana muhalefet partisi (CHP) sözcüsü Ali Rıza Öztürk “hiç bir koşul ve başka hiç bir dönemde hakim ve savcılarının böylesine bir ayrımcı eylemle karşı karşıya kalmadığını” söylemiştir. Görev yeri değişiklikleri ile ilgili kararnamenin “hükümetin kendi durumunu destekleyen karar aldığı gördüklerini ödüllenenirken, iktidar partisi ile uyumlu hareket etmeyen hukukçuları cezalandırmayı amaçladığını” söylemiştir.⁶³

AB Komisyonu Genişlemeden sorumlu üyesi Stefan Füle 27 Aralık’ta yargının bağımsızlığına yönelik tehditlerle ilgili endişelerini dile getirmiştir.⁶⁴ Yargının bağımsızlığına yönelik endişeler hükümetin

polislerin amirlerine, savcılarının da başsavcılara soruşturmalara ilişkin derhal bilgi vermesine ilişkin kabul ettiği yönetmelik ile daha görünür hale gelmiştir.27 Aralık 2013'te Danıştay bu yönetmeliği Anayasa'ya aykırı bulduğu için yürütmeyi durdurma kararı almıştır.⁶⁵

Ancak, Şubat 2014'te hükümet 6087 sayılı HSYK kanununda polisin ve yargı erkinin yolsuzluk iddialarını ayrımcılık yapmadan, şeffaf ve tarafsız bir şekilde yürütme kapasitelerini sınırlandırarak değişiklikler yapmak istemiştir.⁶⁶

Hakim ve savcılarının işe alım sürecince mülakat sınavları suiistimal ve kayırmacılığa açıktır. Bu kapsamda medyaya yansıyan çeşitli örnekler bulunmaktadır. Yazılı sınavı defalarca kez geçmesine rağmen mülakat esnasında elenenler bulunmaktadır ve mülakatta mesleki bilgiden uzak ve alakasız konularda soruların sorulduğu yönünde iddialar vardır.⁶⁷ Yakın zamanda bir Cumhuriyet Savcısı da hakim ve savcılık adayları için yapılan yazılı sınavlarda yüksek not alan kişilerin mülakatlardaki kayırmacılık sonucunda elendiğini, onların yerine yazılı sınavda düşük not alan kişilerin siyasi referans ile işe alındığını iddia etmiş ve bununla ilgili bir liste yayınlamıştır.⁶⁸

Hakim ve savcılarının görevde yükselmelerine ilişkin yasal düzenlemelerin uygulamaları çok etkin değildir. Hakimlerin görevde yükselmelerini düzenleyen münferit nesnel ölçütler bulunmamaktadır. Hakimlerin görevde yükselmelerinde önemli rol oynayan, ahlaki nitelikler hususunda bölümleri içeren değerlendirme dosyaları oldukça öznel ve suiistimale açıktır.

HSYK atamaları bir ödül-ceza yöntemi gibi kullanabilmektedir. Hakim ve savcılar siyasi etkilerle kendi rızaları dışında başka yere tayin edilerek davadan el çektirilebilmektedir. Tenzil-i rütbeye karşı koruyucu bir düzenlemenin olmaması ve coğrafi teminat eksikliği uygulamada hakim ve savcılarının baskı altında çalışmasına sebep olmaktadır. Mevzuattaki bu boşluk uygulamada savcılıktan hakimliğe, ceza hakimliğinden sulh ceza hakimliğine atamalar yapılmasını kolaylaştırmaktadır. Araştırma kapsamında görüşülen bir uzman bazı durumlarda hakimlerin aynı yıl içerisinde 2-3 farklı şehre atandıklarını belirtmiştir.⁶⁹ Bu uygulamanın yalnızca ilgili hakim ve savcılara yönelik olmadığı, aynı zamanda diğer hâkimlere gözdağı vermek amacına da hizmet ettiği unutulmamalıdır.

YÖNETİŞİM

PUAN **50**

Şeffaflık - Yasa

Kamunun yargının faaliyetleri ve karar verme süreci ile ilgili bilgileri edinmesini sağlayacak hükümler ne ölçüde vardır?

Türkiye'de hakimlerin mal bildiriminde bulunmaları için özel bir hüküm yoktur. Ancak hakimler de diğer tüm kamu memurları gibi her beş yılda bir mal bildiriminde bulunmak zorundadır. Bu bildirimler kamuya açık değildir ve resmi bir soruşturma olmadığı sürece kontrol edilmemektedir.⁷⁰

Anayasa'ya göre tüm mahkeme duruşmaları kamuya açık olmalıdır. Duruşmaların bir kısmının veya tamamının kapalı yapılmasına ancak genel ahlakın veya kamu güvenliğinin kesin olarak gerekli olduğu hallerde karar verilebilir.⁷¹

Her duruşmanın tutanağı tutulur, mahkeme başkanı ve zabıt katibi tarafından imzalanır. Bu tutanak, oturumlara katılan sanığın, müdafinin, bilirkişinin adı ve soyadını, duruşmanın seyri hakkında

bilgileri, sanık, tanık ve bilirkişi açıklamalarını, okunan veya okunmasından vazgeçilen belge ve yazıları, mahkemeye yapılan istekleri ve hüküm dahil yargı sürecindeki tüm gerekli bilgileri sağlar.⁷² Ancak bu tutanak sadece dava ile doğrudan ilgili kişilerce alınabilir ve kamuya açık değildir.⁷³

Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü, Türkiye İstatistik Kurumu işbirliği ile her yıl adalet istatistiklerini yayımlar. Adalet istatistikleri Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Uyuşmazlık Mahkemeleri, Askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, Milli Savunma Bakanlığı Adli Müşavirliği, Yüksek Hakem Kurulu, Türkiye Noterler Birliği, Adli Tıp Kurumu ve partilerin mülkleri üzerinde verilen kararların bilgilerini içerir.⁷⁴ Adalet istatistikleri yıllık Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü İnternet sitesinde mevcuttur.

Adalet Bakanlığı, tüm mahkemeler, savcılıklar ve icra daireleri ile birlikte Adalet Bakanlığı merkez teşkilatını kapsayan bir elektronik ağ kuran Ulusal Yargı Ağı Bilişim Sistemi'ni (UYAP) hazırlamıştır. Günümüzde her yargı işlemi ulusal bir intranet olan UYAP kanalıyla yapılmaktadır, avukatlar ofislerinden UYAP'ı kullanarak bir dava açabilirler ve vatandaşlar, yalnız kendi davaları olmak şartıyla, davaları çevrimiçi olarak takip edebilir. Kanunların ve düzenlemelerin dahil edilmesiyle UYAP bir bilgi bankası olarak da işlemektedir.⁷⁵

HSYK görevlerini ve çalışmalarını 2010 yılı değişikliklerinden önceki durumla mukayeseli olarak açıklayan İngilizce ve Türkçe dillerinde kapsamlı bir broşür yayımlamıştır.⁷⁶ 2011 yılında genel faaliyetlerini içeren kapsamlı bir raporun yanında, uygulaması Genel Kurul tarafından denetlenen 5 yıllık (2012-2016) stratejik planını onaylamış ve yayımlamıştır.⁷⁷ Bunlar kamuoyu güveni tesis etmek ve sürdürmek için önemli adımlardır.⁷⁸ Ayrıca, HSYK'nın disiplin işlem kararları Kurul'un İnternet sayfasında, ilgilinin adı açıklanmadan yayımlanmaktadır.⁷⁹

PUAN 50

Şeffaflık - Uygulama

Uygulamada, yargı ve faaliyetleri hakkında bilgilere ne ölçüde kamu erişimi vardır?

Adalet Bakanlığı İnternet sayfaları aracılığıyla yıllık raporlarını yayımlamaktadır. Bu raporlar Bakanlığın bütçe bilgilerini ve temel harcama kalemlerini kapsamaktadır. Tüm mahkemelerin bütçesi yıllık raporun bütçe tablosunda tek satır olarak birleştirilmiştir. Bu nedenle raporlar mahkemelerin mali ayrıntıları hakkında bilgiler vermemektedir. Öte yandan, yıllık rapor Bakanlığın faaliyetleri ve yönetişimi üzerinde oldukça bilgilendiricidir.

Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Sayıştay ve Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu İnternet sayfaları aracılığıyla mali raporlarını yayımlamaktadır. Bu raporlar konsolide bütçe ve ayrıntılı harcama kalemlerini içermektedir. Örneğin personel giderleri, sosyal sigorta giderleri, mal ve hizmet alımları ve tüm mahkemelerin ve HSYK'nın sermaye transferleri bulunabilir. Her raporda, bu kuruluşlar gelecek dönem için tahmini bütçesini vermektedir. Yargıtay bazı kararlarını aylık olarak "Yargıtay Kararları Dergisi" ile yayımlamaktadır. Yayımlama için kararların seçim süreci açık değildir. Bu derginin içeriğine Yargıtay İnternet sitesinden erişilebilir. Ancak İnternet sitesinde en son erişilebilir dergi Aralık 2012 tarihinde yayımlanmıştır.⁸⁰ Benzer şekilde, Danıştay seçilmiş kararlarını içeren periyodik Türk Danıştay Dergisi'ni çıkarmaktadır.⁸¹ Anayasa Mahkemesi'nin tüm kararları hem resmi gazetede hem de mahkemenin internet sitesinden erişilebilen Kararlar Dergisinde yayımlanmaktadır.⁸²

Her duruşmada tutanak tutulmak zorundadır. Avukatlar dahil hiç kimse bu tutanaklara ulaşamaz. Bu önlemin kişisel bilgilerin gizliliği nedeniyle olduğu savunulmaktadır.⁸³

Soruşturma süreci hakkında basına bilgi vermek HSYK tarafından savcılara verilmiş bir görevdir. Soruşturma sürecinin tamamlanmasından sonra başlayan yargı süreci hakkında basını bilgilendirme, yine basın sözcüsü sıfatıyla savcılar tarafından yerine getirilir. Devam eden davalarla ilgili olarak, hakimlerin basını bilgilendirmesini düzenleyen bir hüküm bulunmamaktadır.⁸⁴ Bazı durumlarda yürütmenin basına bilgi verilmesini sınırlandırması şeffaflık prensiplerinin uygulanmasının önünde bir engel oluşturmaktadır. Bu yetkinin bazı önemli siyasi davalarda avukatların dahi soruşturma dosyalarına erişiminin sınırlandırılmasına kadar genişletildiği görülmektedir.

HSYK'nın disiplin kararları sadece ilgili personel ile paylaşılır ve kamu incelemesine açık değildir. Yıllık olarak açılan davaların sayısı ve bu davaların mahkemeleri Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü'nce Adalet İstatistikleri Yıllığıyla yayımlanır. HSYK tarafından yayımlanan istatistiklere göre, 2012 yılında 12 hakim meslekten ihraç edilmiştir. 2010 ve 2011 yıllarında bu sayı 6 ve 2'dir. Yıllık yolsuzluk davaları ile ilgili herhangi özel bir bilgi sağlamıyor olsa da hala yargı erki hakkında kapsamlı bir kaynaktır.⁸⁵

Yargı faaliyetleri konusunda bilgiye erişimin yanında halkın yargıya erişimi de değerlendirilmesi gereken bir husustur. Adil yargılanma ilkesinin sağlanması için yargı yoluna başvurma maliyeti yüksek olmamalıdır. Ancak harç masrafları bu açıdan bir engel oluşturmaktadır. Örneğin, 2015 yılı itibarıyla Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru yapmak için 226 TL harç ödenmesi gerekmektedir.⁸⁶

Yargılamanın şeffaflığı konusunda bir diğer sorun alanı ise davaların farklı illere taşınmasıdır. Özellikle kolluk güçlerinin sanık olarak bulunduğu davalarda "güvenlik gerekçesiyle" davalar farklı illere taşınarak görülmektedir. Cezasızlığın hâlihazırda oldukça yaygın olduğu insan hakları ihlalleri ve kolluk güçlerinin orantısız güç kullanmasına ilişkin davaların farklı illerde görülmesi yargının şeffaflığı konusunda şüphe uyandırmaktadır.

PUAN **75**

Hesap Verebilirlik - Yasa

Yargı erkinin yürüttüğü faaliyetlere ilişkin rapor ve hesap vermesini sağlayacak hükümler ne ölçüde mevcuttur?

Anayasa'ya göre, "tüm mahkemelerin kararları gerekçeli olarak yazılır".⁸⁷ Gereksiz veya uygun gerekçesi olmayan kararların Yargıtay ve Danıştay tarafından bozulması gerekir. Anayasa'nın bu maddesi yargı erkinin hesap verebilirliği için hayati öneme sahiptir.

Kanun hakimlere kişisel suçları için dokunulmazlık vermemektedir. Yargı görevlerini yaparken işledikleri suçlarla ilgili olarak hakimlere disiplin işlemleri başlatılabilir.

2011 yılında onaylanan 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu'na göre, kişiler hakimlerin yargısal işlemlerinden dolayı zarar görmeleri halinde devleti dava edebileceklerdir. Yurttaşlar hakimi Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'na da (HSYK) şikayet edebilirler. HSYK disiplin işlemlerine karar vermekten, hakimlere uzaklaştırma ve meslekten çıkarmaktan sorumlu makamdır. Hakimler ve Savcılar Kanunu'ndaki disiplin hükümleri hakimlerin sakınmaları gereken davranış ve işlemleri

açıklamaktadır. Hâkim ve savcılara; sıfat ve görevleri gereklerine uymayan hal ve hareketlerinin tespit edilmesi üzerine durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre uyarma, aylıktan kesme, kınama, kademe ilerlemesini durdurma, derece yükselmesini durdurma, yer değiştirme, meslekten çıkarma gibi yazılı disiplin cezalarından biri verilir.⁸⁸

Örneğin, meslekten çıkarma meslektaşlarına kötü muamelede bulunmak, güvenilirlik ve tarafsızlığı zedeleyen davranışlarda bulunmak, mal bildiriminde bulunmamak, mesleğin gerekleriyle bağdaşmayan kazanç getirici faaliyetlerle uğraşmak, hediyeler ve rüşvet almak hususlarında uygulanmaktadır. Bu çerçevede bir hakim hakkında yolsuzluk, kayırmacılık ve adam kayırmacılık şüphesi oluşması halinde görev yeri değişikliği ile cezalandırılır.⁸⁹ Hakim ve savcılarının yalnızca meslekten men cezalarına itiraz edebilmeleri ve yer değiştirme gibi tüm diğer cezalar için itiraz yollarının kapalı olması ceza mekanizmasının suiistimale açık olduğunu göstermektedir.

Anayasa hakimlere disiplin ve meslekten çıkarma cezaları uygulamalarında HSYK'yı yetkili kılmıştır. Resmi bir şikayet/disiplin prosedürü vardır. Bir hakim hakkında yapılan şikayet üzerine bir soruşturma başlatmak için, HSYK'nın ilgili bölümü bir teklif hazırlamalı ve bu teklif HSYK başkanı tarafından onaylanmalıdır. Soruşturma bir müfettiş tarafından veya suçlanan hakimden daha kıdemli bir hakim tarafından yürütülür.⁹⁰ Soruşturma sürecinde hakimler en fazla üç ay süreyle görevden uzaklaştırılabilir veya başka bir yargısal bölgeye atanabilir.⁹¹ Yukarıda bağımsızlık bölümünde incelendiği gibi, HSYK'nın bağımsızlığı kuşkuludur.⁹² Yine de, 2010 yılında kabul edilen anayasal değişiklikler ile birlikte hakimler ve savcılar Kurul kararlarını temyiz edebilir hale gelmişlerdir.⁹³

Hakimlere karşı yapılan şikayetler için kabul edilen bir ölçüt vardır. Vatandaşın şikayetleri ve ihbarları isimsiz ise işleme alınmamaktadır. Ancak isimsiz şikayetler somut kanıtlara dayanıyorsa soruşturmaya devam edilebilir.⁹⁴

PUAN 25

Hesap Verebilirlik - Uygulama

Uygulamada, yargı mensupları eylemlerinden dolayı ne ölçüde rapor ve hesap vermektedir?

Yüksek Kurul'dan bir iç uzman yargı kararlarının hemen hemen tümünün gerekçe içerdiğini bildirmiştir ve kararların dili yeterince açıktır.⁹⁵ Öte yandan, bu gerekçelerin içeriği tatmin edici değildir ve çoğu iddiaların tekrarıdır.⁹⁶ İstisnalar dışında Türkiye'de mahkeme kararlarının gerekçeleri yeterli derecede açıklayıcı ve ayrıntılı değildir.

Daha önceki bölümlerde bahsedildiği gibi, HSYK'nın bir birimi olarak teşkil edilen Teftiş Kurulu hakim ve savcılar ile ilgili soruşturmaları yürütmekle sorumludur. Ancak soruşturma başlatabilmek için Adalet Bakanlığı'nın onayına gerek vardır; zira 2010 referandumundan sonra Adalet Bakanı HSYK başkanıdır ve soruşturmanın başlatılması için HSYK'dan alınacak onay Bakan'ın onayı demektir. Bu onay yöntemi şikayet mekanizmasının işlevselliği karşısında başlıca engeldir. Bu nedenle şikayetlerin sayısı yüksek olmasına rağmen, disiplin soruşturması ile sonuçlanan şikayetlerin yüzdesi düşük kalmaktadır.

2013 yılında hakim ve savcılar hakkında yapılan şikayet sayısı 9.375 adettir. Bunların arasında 5.981 (%64) adedi işleme alınmamış, 1.461 (%16) adedinde soruşturmaya gerek olmadığı öngörülmüştür. Hakim ve savcılar hakkında başlatılan soruşturma toplam miktarı 345'tür (%4).⁹⁷ Bu verilerden, yasal

düzenlemeler yürürlükte olmasına rağmen, hakimler ve savcılar koruyan bir kurumsal kültürün olduğu çıkarılabilir.⁹⁸

Bu durum HSYK'nın şikayetlerin soruşturulması ve yaptırım uygulaması hususlarındaki etkinliğini önlemektedir. Kabul edilen şikayetlerin sayısı ve yargı sisteminin işleyişi hakkındaki şikayetler sonucunda ödenen tazminat miktarlarına ait bilgiler mevcut değildir. Fakat HSYK'nın Üçüncü Dairesi'nin iş yükünün büyük çoğunluğunu hakim ve savcılar aleyhine vatandaşlardan gelen yüksek miktardaki şikayetlerden oluşmaktadır.⁹⁹

Bir uzmana¹⁰⁰ göre, şikayetçiler korunmaktadır. Şikayetlerin toplam miktarı da benzer bir yolla yorumlanabilir. Soruşturma sürecinin etkinliği tartışmalı olmasına rağmen şikayetlerin yapılmasına karşı ciddi bir tehdit bulunmamaktadır.

PUAN **75**

Dürüstlük Mekanizmaları - Yasa

Yargı erki üyelerinin dürüstlüğüne sağlayan mekanizmalar ne ölçüde mevcuttur?

Türkiye'de yargı erki üyelerine uygulanan etik davranış ilkeleri bulunmamaktadır. Bununla birlikte, kanuna¹⁰¹ göre hakimler hediye ve rüşvet almak, meslektaşlarına kötü muamelede bulunmak, yargının güvenilirliğini zedeleyen davranışlarda bulunmaktan kaçınmalıdır. BM Bangalor Yargı Etiği İlkeleri de HSYK tarafından 2006 yılında kabul edilmiştir¹⁰² ve Adalet Akademisi Bangalor İlkeleri'ni hakimlerin başlangıç ve görev içi eğitim konularına dahil etmiştir.

Yargı erki içinde çıkar çatışmalarını düzenleyen herhangi temel kanun yoktur. Ancak birkaç kanun ve düzenleme yargıda çıkar çatışmalarını içermektedir. Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet Ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'na¹⁰³ göre hakimlerin mal bildiriminde bulunmaları gerekmektedir. Bu doğrultuda, hakimlerin mal bildirim formunu doldurup ilgili bakanlığa göndermesi gerekmektedir. Mal bildirimi formu, eş ve çocuklara ait olanlar dahil hakimlerin taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borç ilişkilerini kapsamaktadır.

Hakimlerin göreve başlamaları ve ayrılmalarını müteakip bir ay içinde mal bildiriminde bulunması gerekmektedir. Mal bildirimlerinin her beş yılın başlangıcında ve on yıllık dönemin ortasında güncellemeleri yapılmaktadır. Ayrıca malvarlığında önemli bir değişiklik olduğunda da güncelleme yapılması gerekmektedir. Hakimlerin mal bildirimleri herhangi bir suça ait soruşturma olmadığı sürece gizli dosyalarında muhafaza edilmektedir. Kanun mal ve gelir bildirimini bulunmayanlar için hapis cezası öngörülmektedir.¹⁰⁴

Kanun yargı mensuplarının hediye almalarını açıkça yasaklamıştır. Doğrudan doğruya veya aracı eliyle hediye isteyen ve görev sırasında olmasa dahi çıkar sağlamak amacı ile verilen hediye kabul eden veya mahkemede işi olanlardan borç isteyen veya alan hakime yer değiştirme cezası uygulanır.¹⁰⁵ Bir tarafa hakim tarafsız olmadığı kanısı oluştuğunda etkin bir hakimi reddetme resmi prosedürü de mevcuttur.

Hakimler için görev sonrası kısıtlamalar da vardır. 2531 sayılı Kanuna 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, taahhüde giremezler, komisyonculuk ve temsilcilik yapamazlar".¹⁰⁶

Bu yasaklama istifa veya emekli oldukları tarihten itibaren ilk üç yıl için geçerlidir. Kanuna göre, bu kanunu ihlal edenlere altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ve adli para cezası verilir."¹⁰⁷

PUAN

25

Dürüstlük Mekanizmaları - Uygulama

Uygulamada, yargı mensuplarının dürüstlüğü ne ölçüde sağlanmaktadır?

Araştırmalar yargı sistemine duyulan kamuoyu güveninin düşük olduğunu göstermiştir. Küresel Yolsuzluk Barometresi 2013 yılı raporuna göre, ankete katılanların yüzde 13'ü yargıya rüşvet verdiğini, yüzde 43'ü ise hakimlerin yolsuzluk/aşırı derecede yolsuzluk yaptıkları kanısında olduklarını belirtmiştir.¹⁰⁸ 2015 yılında Uluslararası Şeffaflık Derneği, 2000 kişi ile ülke çapında yolsuzluk algısı konusunda bir anket yapmıştır. Yargı erki %28 ile en fazla yolsuzluk yapılan kurumlardan biri olarak görülmüştür. Bu ankette belediyeler %50 oranla en fazla yolsuzluk yapılan, ordu ise %21 oranla en az yolsuzluk yapılan olarak belirlenmiştir. Yargı erkinin sıralaması 13 kurum arasında 7.'dir. Soruşturma geçiren ve HSYK tarafından cezalandırılan hakim sayısı hakkında yegane istatistiki bilgi HSYK İnternet sitesinde bulunmaktadır ve bu istatistikler soruşturma konusu hakkında ayrıntıları içermemektedir.¹⁰⁹

2012 yılında avukatların hakim ve savcı olabilmeleri için yapılan sınavın sorularının sızdırılması nedeniyle Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) sınavı iptal etmiştir. Bu durum dört evli çiftin benzer puanlar alması sonucu ortaya çıkmıştır.¹¹⁰ İdare Mahkemesi bu kararı işleme konulacağı zaman önlemiştir. Haziran 2015'te sınavın iptal edilmesi kararı üzerine Ankara Cumhuriyet Savcılığı'nca soruşturma başlatılmıştır ve göreve kabul edilen 37 hakim ve savcı kendilerinin hakim ve savcı olarak atanmalarını sağlayan sınavın iptal kararı ile cezalandırılmıştır.¹¹¹ Ayrıca sınava giren bazı avukatların siyasi parti üyesi oldukları ortaya çıkmıştır. Bu avukatlar daha önce avukat olarak görev yaptıkları bölgelere hemen hakim olarak atanmışlardır. Herhangi büyük bir şehre atanmadan önce beş farklı bölgede çalışma gerekliliği göz önüne alındığında bu atamaların uygunsuz olduğuna dair şüpheler ortaya çıkmıştır.¹¹²

Hakimler mal bildirimlerini elektronik ortamda UYAP kanalıyla yapmaktadır. Bu nedenle mal bildiriminde bulunmayan hakimler kolayca tespit edilebilir. Ayrıca kanun mal ve gelir bildirimi bulunmayanlar için hapis cezası öngörmektedir.¹¹³ Uluslararası Şeffaflık Derneği ile görüşme yapan yüksek mahkeme hakimlerinden biri tüm hakimlerin mal bildiriminde bulduklarını ve bunların dikkatle incelendiğini söylemiştir.¹¹⁴ Hakimlerin görev sonrası sınırlamalarının da uygulamada etkin olduğunu eklemiştir. Öte yandan aynı hakim, bazı hakimlerin dava esnasında uyuyakaldıklarını (Gezi Parkı olayları sırasında ölen protestoculara ilişkin çok önemli davalarda olduğu gibi)¹¹⁵ ve bu mahkemelerden bazılarının ülke çapındaki basın tarafından paylaşıldığını söylemiştir ve bu durumların yargıda en önemli etik ihlallerinden biri olduğunu eklemiştir. Bunlar sonrasında HSYK dava sırasında uyuyan hakim hakkında soruşturma açılmasına izin vermemiştir.¹¹⁶

Yargı mensupları için bazı görev sonrası kısıtlamaları vardır. Bu kısıtlamalar istifa ve emeklilik tarihinden sonraki ilk 3 yıl için geçerlidir. Ancak devlet memurları için görev sonrası kısıtlamalar etkin olarak uygulanmamaktadır.¹¹⁷

Yürütmenin Denetimi

Yargı erki, yürütme erkinin etkin denetimini ne ölçüde sağlamaktadır?

Anayasa'ya göre idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Ancak 125. madde yargı erkinin yürütme erkinin faaliyetlerini denetlenmesine ciddi sınırlamaları tanımlamaktadır. Bunların birincisi:

“Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askeri Şura kararları yargı denetimi dışındadır.”

2010 yılı referandumundan sonra aşağıdaki bölüm Anayasa'ya eklenmiştir;

“Yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez.”¹¹⁸

Kanunda tanımlanan bu istisna ve kısıtlamalar ile yargı erkinin yürütme faaliyetleri üzerinde etkinliği ve caydırıcılığı ciddi bir kaygı konusu olmuştur.

Bağımsızlık bölümünde bahsedildiği gibi, hükümetinin 6087 sayılı Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu'nda yaptığı değişikliklerden sonra yürütme erkinin yargı üzerindeki tahakkümü temel bir sorun haline gelmiştir. Yargı bağımsızlığının temel taşı konumundaki HSYK, yargı üzerindeki tahakküm mücadelesinin merkezine oturmuştur; bu şekliyle başkan vekili dahi HSYK kanununda değişiklikler içeren 6524 sayılı kanunun “Anayasa'ya aykırı” olduğunu belirterek kınamıştır.¹¹⁹ Şubat 2014'te Meclisten geçen yasal değişiklikler ile birlikte yargı erkinin yürütmenin faaliyetlerini denetlemesi için yeterli düzeyde bağımsız olmadığı belirginleşmiştir.¹²⁰

Yürütmenin yargının bağımsızlığına olumsuz etkilerine önemli bir örnek özelleştirmedir. SEKA Balıkesir, Eti Alüminyum, Kuşadası Limanı, Çeşme Limanı ve TÜPRAŞ'ın bir bölümü gibi büyük çaplı özelleştirme mahkeme tarafından iptal edilmiştir.¹²¹ Ancak bu kararlar uygulanmamıştır. Konu üzerinde yapılan tartışmalar sonrası, Bakanlar Kurulu mahkemenin iptal kararlarının sadece devir teslim tarihi üzerinden 5 yılı geçmeyen özelleştirmeler üzerinde uygulanabileceği kararını almıştır. Daha sonra Danıştay, bu Bakanlar Kurulu Kararı'nı iptal etmiştir. Bunun üzerine iptal kararlarının üstesinden gelmek için hükümet yeni bir kanun kabul etmiş fakat Anayasa Mahkemesi kanunu iptal etmiştir. Sonuç olarak bu büyük çaplı özelleştirmeler kağıt üzerinde yargı tarafından iptal edilmiştir ancak bunların hepsi uygulamada hala özel şirketler tarafından çalıştırılmaktadır.¹²²

Cumhurbaşkanlığı Sarayı'nın ruhsatsız olduğuna dair iddialar dikkat çekicidir. 2014 yılında inşaatı sürdürülürken Ankara İdare Mahkemesi Cumhurbaşkanlığı sarayının inşaatının durdurulması ve yıkılması kararı vermiş olmasına karşın bu bina büyük bir törenle açılmış ve Cumhurbaşkanı tarafından kullanılmaktadır.¹²³

Yolsuzluk Kovuşturması

Yargı erki kovuşturmalar ve diğer faaliyetler yoluyla yolsuzlukla mücadelede ne ölçüde adanmıştır?

2015 yılında Uluslararası Şeffaflık Derneği tarafından yolsuzluk algısı üzerinde ülke çapında yapılan ankete göre yargı erki yüzde 28 bilgi verici oranıyla en çok yolsuzluk yapılan kurumlardan biri olarak algılanmıştır.¹²⁴ Uluslararası Şeffaflık Derneği başkanı 17-25 Aralık 2013 yolsuzluk skandalı sonrası etkisiz soruşturma sürecinin Türkiye'deki yargıya duyulan güvenin azalmasının arkasındaki temel nedenlerden biri olduğunu belirtmiştir.¹²⁵

17-25 Aralık 2013 yolsuzluk soruşturmaları sonrasında, yolsuzluk yaptığı iddia edilen bakanlar ve onların aile üyelerine soruşturma başlatan dört savcı görevi kötüye kullanma ve bir hakim de görevde ihmal iddiası ile görevlerinden uzaklaştırılmışlardır. Savcılardan Zekeriya Öz'ün Ergenekon davası savcısı olduğu dönemde de taraflı soruşturma yürütmek, görevi kötüye kullanmak ve savcılık göreviyle bağdaşmayan uygulamalarda bulunmak suçlamaları ile karşılaştığı ancak bu dönemde Adalet Bakanlığı'nın savcılarının soruşturulması için izin vermediği unutulmamalıdır. Olaydan olumsuz şekilde ilk etkilenenlerden biri soruşturmanın başlamasından birkaç gün sonra görevden alınan İstanbul Cumhuriyet Savcısı Muammer Akkaş'tır. Takip eden ayda 19 diğer Cumhuriyet Savcısı ve hakim ile birlikte İstanbul Cumhuriyet Başsavcısı Turan Çolakkadı başka yerlere atanmıştır.¹²⁶

16 Aralık 2014'te İstanbul Cumhuriyet Başsavcılığı'ndan yapılan açıklamaya göre yolsuzlukla ilgili 53 kişinin gözaltı kararı düşürülmüş, suçlanan kişilerden hiç biri cezalandırılmamış ve dava kapanmıştır.¹²⁷ Bu sonucun ötesinde, hakim ve görevden alınan savcılar görevi kötüye kullanma ve ihmal iddiaları ile yargılanmışlardır.¹²⁸ 12 Mayıs 2015'te HYSK aldığı nihai karar ile savcılar Kara, Akkaş, Yüzgeç ve Öz ile hakim Karaçöl 'ü görevlerinden almıştır.

Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği ile görüşen bir yüksek mahkeme hakimi büyük yolsuzluk davalarına karışanlara karşı dava açmanın neredeyse imkansız olduğunu belirtmiştir.¹²⁹ Bu bağlamda 17-25 Aralık yolsuzluk skandalının yargı süreci yargıya olan kamuoyu güvenini ciddi şekilde zedelemiştir.

Diğer önemli yolsuzluk davalarından biri de Deniz Feneri davasıdır. Nisan 2007'de, dolandırıcılık iddiaları üzerine Alman polisi bir Türk yardım derneğinin Almanya'daki kolu olan Deniz Feneri e.V.'ye karşı bir operasyon başlatmıştır.¹³⁰ Alman hakim yardım derneğinin fonları amacı dışında kullandığını iddia etmiştir. Toplam bağış bütçesi 41 milyon Euro'dur. Davalar 200 dosyayı içermektedir ve Türkiye, Endonezya, İran, Irak, Pakistan, Azerbaycan ve Mali'yi içeren bir uluslararası kapsamdadır.

Türkiye'de ise bu dava hakkında savcılar, dolandırıcılık ve suç örgütü kurma suçlamasıyla kovuşturma başlatmıştır. Dava kapsamında başlangıçta 9 kişi tutuklanırken 6 kişi daha sonra serbest bırakılmıştır.¹³¹ Aralık 2013 yolsuzluk soruşturmasına benzer bir şekilde soruşturma sürecinde davaya atanan tüm savcılar görevden alınmıştır. Savcılar yargılama boyunca usule aykırı hareket ettikleri ve belgelerde sahtecilik yaptıkları iddialarıyla Ankara Cumhuriyet Savcılığı'nca görevden alınmışlar, ancak daha sonra Yargıtay'ca aklanmışlardır.¹³² Deniz Feneri davası yargılama sürecinin başsavcı vekili Vedat Ali Tektaş suç örgütü ve dolandırıcılık iddialarının yasal temellerinin olmadığı kararını vermiştir.¹³³ Akabinde mahkeme davalıların serbest bırakılmasına karar vermiştir. Başsavcı vekili Tektaş 2015 Ocak ayında Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu'na başkan olarak atanmıştır.

Bu davalar yargının yolsuzluğun cezalandırılması konusundaki sınırlarını göstermektedir. Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği ile görüşen bir hakim Türkiye’de büyük yolsuzluk davalarının esaslı biçimde yargılanamayacağını söylemiştir.¹³⁴ Hükümet, bürokrasi ve bağımlı yargı bu tür davalarda yargılamayı engellemektedir. Yolsuzluk davalarında soruşturmaların iddiaların ve mahkumiyetlerin geçmiş kaydı bulunmamaktadır. Yolsuzluk davaları ile ilgili halka açık bilgi de yoktur. Ayrıca Türkiye yolsuzluk üzerinde uzmanlaşmış mahkemeye de sahip değildir, yolsuzluk suçları konusunda mütemir yetki verilmiş bir mahkeme de bulunmamaktadır. Yargının yolsuzlukla mücadele alanında güçlendirilmesi için birden çok ilden sorumlu olmak üzere belirli mahkemelere müstemir yetki verilmesi değerlendirilebilir.

Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Stratejik Planı (2010-2014) 2010 yılında yürürlüğe girmiştir ancak eylem planı olarak uygulamada yetersiz kalmıştır. Başbakanlık Teftiş Kurulu (BTK)¹³⁵ stratejinin devlet kuruluşları ve sivil toplumla birlikte geliştirildiğini belirtmiştir. Planın hazırlanmasında Adalet Bakanlığı ve savcılıklarla da toplantılar yapılmıştır. Şeffaflık bakımından görünürde bu ümit verici adımların atılmasına rağmen, teklif Türkiye Cumhurbaşkanı Erdoğan tarafından sert biçimde eleştirilmiştir. Cumhurbaşkanı özellikle yaklaşan seçim öncesi böyle bir adımın zamanlamasının ve özellikle siyasi parti il ve ilçe başkanlarının mal bildirimlerinin kamuya açılmasının doğru olmadığını belirtmiştir.¹³⁶ Cumhurbaşkanı’nın muhalefeti ile o dönemde Başbakan Davutoğlu tarafından karşı çıkılmasına karşın¹³⁷, planın Meclis’e sunumu Haziran 2015 seçimleri sonrasına ertelenmiş, dolayısıyla planın uygulanması da ertelenmiştir.¹³⁸ Bazı itirazlar ile revize edilen planın Meclis’e taşınması seçimler sonrasına ertelenmiştir.

Türkiye 2005 yılında kamuda yolsuzlukla ve rüşvetle mücadele ilerlemelerini iki safhada izleyen OECD Rüşvetle Mücadele Çalışma Grubu’nun değerlendirme sürecinin parçası olmuştur. 2007 yılında OECD, yolsuzluk ve yabancı kamu görevlilerine rüşvetle mücadele için özel yasal ve politika önlemleri tanımlamıştır. Haziran 2009’da yapılan ikinci incelemede kamu ihaleleri başta olmak üzere yolsuzluk konusunda önemli sorunlar saptanmıştır. OECD’nin tavsiyelerini yerine getirecek yasal önlemleri hazırlamak için Adalet Bakanlığı bünyesinde bir çalışma grubu oluşturulmuştur. OECD 2013 raporu Türkiye’de yolsuzlukla mücadele uygulamalarının düşük düzeyde olmasını eleştirirken, sınır ötesi rüşvetle mücadele mevzuatını iyileştirme çabalarını olumlu bulmuştur.¹³⁹

Sonnotlar

- 1 Economist, 13 Eylül 2010. http://www.economist.com/blogs/newsbook/2010/09/turkeys_constitutional_referendum
- 2 Sağlam ,Servet “Yargı Bağımsızlığı ve hesap verebilirlik bağlamında Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu”, Law & Justice Review, 2013, 4(2), ss.207-208
- 3 Strateji Geliştirme Başkanlığı, Adalet Bakanlığı, “Türk Yargı Sistemi: Organlar, Görevler ve Yetkiler” 2013, s.11, <http://www.justice.gov.tr/judicialsystem.pdf>
- 4 a.g.e.p.31
- 5 a.g.e. s.9-11.
- 6 a.g.e.p.11
- 7 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2802.pdf>
- 8 Referandumda “Evet” oyları %58; katılım %74 olmuştur.
- 9 HSYK, 2012-2016 Stratejik Plan, <http://www.hsyk.gov.tr/dosyalar/2012-2016-stratejik-plan.pdf,ss.29-31>
- 10 TESEV (2015), Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’na (HSYK) özel vurguyla Türkiye’de Yargı Bağımsızlığı <http://www.tesev.org.tr/Upload/Editor/Giegerich.pdf>
- 11 Thomas Giegerich, Hakimler Savcılar Yüksek Kurulu hakkında akran değerlendirmesi, Aralık 2014, http://avrupa.info.tr/fileadmin/Content/Files/File/Docs/Final_TG_Report18122014.pdf, s.5
- 12 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, madde 140, http://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf
- 13 En yüksek kamu görevlisi Başbakanlık Müsteşarı’dır.
- 14 Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği, Yolsuzlukla Mücadele Kriterleri: Yargı, Yasama ve Kamu Yönetimi Türkiye İzleme Raporu 2010. Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği, CIMAP. (Yazar: Hande Özhabes)

- 15 Avrupa Konseyi CEPEJ, Avrupa Yargı Sistemleri Değerlendirme Raporu (tamamlanmış rapor), 4. Rapor - 2012 Baskısı (veriler 2010), s. 386: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_en.pdf
- 16 Avrupa Komisyonu, 2014 Türkiye İlerleme Raporu, s.45: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-turkey-progress-report_en.pdf
- 17 Sabah gazetesi, 11 Ekim 2014: <http://www.dailysabah.com/nation/2014/10/11/eu-report-turkish-judiciary-supported-financially-up-to-date>
- 18 Adalet Bakanlığı Yıllık Raporu, 2013. <http://www.adalet.gov.tr/Bakanlik/FaaliyetRaporu/pdf/rapor2013.pdf>
- 19 a.g.e.
- 20 Avrupa Konseyi, CEPEJ Yargı Sistemleri Değerlendirme Şeması, Türkiye raporu 2012 http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Turkey_en.pdf
- 21 Avrupa Komisyonu, 2014 Türkiye İlerleme Raporu, s.45
- 22 Adalet Bakanlığı, 2013 Yıllık Raporu
- 23 Daha İyi Yargı Raporu, 2012
- 24 Yazarların kimliği açıklanmayan bir yargı uzmanı ile mülakatı
- 25 Yazarların Yrd. Doç. Dr İdil Elveriş ile mülakatı, 23 Ocak 2015, İstanbul.
- 26 Yazarların Anayasa Mahkemesi eski Genel Sekreteri Bülent Serim ile mülakatı, 23 Ocak 2015, Ankara
- 27 27 Haziran 2013 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen ve 7 Temmuz 2013 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 6494 sayılı Kanun'un 119. maddesi ile değişik.
- 28 Luca Perilli, Türkiye'de Yargı Eğitimi, 2014 <http://www.avrupa.info.tr/uploads/Judicial-Training-in-Türkiye-byLucaPerilli-2014.pdf>
- 29 Avrupa Konseyi, CEPEJ, Yargı Sistemleri Değerlendirme Şeması, Türkiye raporu 2012, s.7
- 30 a.g.e.s.25
- 31 a.g.e.27
- 32 Avrupa Konseyi, CEPEJ, Avrupa Yargı Sistemleri Değerlendirme Raporu (tamamlanmış rapor), - 2014 Baskısı (veriler 2012), s.126-129. http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf
- 33 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, madde 138 http://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf
- 34 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, madde 138
- 35 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, madde 138
- 36 Bu bağlamda %10'luk seçim barajı başlıca sorundur.
- 37 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, madde 175 http://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf
- 38
- 39 Avrupa Komisyonu, 2011 Türkiye İlerleme Raporu, s.15 http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf
- 40 Avrupa Komisyonu, 2010 Türkiye İlerleme Raporu, s.12: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/tr_rapport_2010_en.pdf
- 41 Hurriyet Daily News, 7 Eylül 2010. <http://www.hurriyetaidailynews.com/default.aspx?pageid=438&n=breaking-down-turkeys-referendum-2010-09-07>
- 42 Miguel Carmona Ruano, "HSYK'nın Avrupa yargı Konseyleri Ağı (ENCJ) prensipleri çerçevesinde değerlendirilmesi." Türk Yargı Sistemindeki Reformlar, Sempozyum Bildirisi, HSYK'nın tarihçesi ve Avrupa Uygulamaları ile Kıyaslaması üzerine Sempozyum, 24-27 Ekim 2011, İstanbul, <http://www.hcjp.gov.tr/news/sempozium2012.pdf>
- 43 TESEV (2015), Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'na (HSYK) özel vurguyla Türkiye'de Yargı Bağımsızlığı
- 44 İnsan Hakları İzleme Örgütü, 21 Şubat 2014. <https://www.hrw.org/news/2014/02/21/turkey-president-should-veto-judiciary-law>
- 45 Yazıcı, (2014)
- 46 Avrupa Komisyonu, 2014 Türkiye İlerleme Raporu
- 47 Al-Monitor, 02 Eylül 2014 <http://www.al-monitor.com/pulse/tr/originals/2014/09/turkey-judiciary-battle-gulen-aks.html#>
- 48 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, madde 159
- 49 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, madde 9 <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2802.pdf>
- 50 Akademi, Adalet Bakanlığı'na bağlı bir devlet kurumudur ve başkanı hükümet tarafından atanır. <http://www.mevzuat.gov.tr/Mevzuat-Metin/1.5.4954.pdf>
- 51 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, madde 9 <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2802.pdf>
- 52 TESEV, Yolsuzluk Değerlendirme Raporu, 2014, s.40 http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/CAR_Türkiye/CAR_Türkiye_English_Final.pdf
- 53 Viyana Komisyonu, Taslak HSYK Kanunu üzerine Görüş Bildirisi, Opinion No. 610 / 2011. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/d-tr/dv/1128_17_1128_17_en.pdf
- 54 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, madde 13 <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2802.pdf>
- 55 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, madde 21 <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2802.pdf>
- 56 Yolsuzluk Değerlendirme Raporu, TESEV, 2014, s.40-41
- 57 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, madde 139

- 58 TESEV, Yolsuzluk Değerlendirme Raporu, 2014, s.41 http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/CAR_Türkiye/CAR_Türkiye_English_Final.pdf
- 59 2015 Dünya Hukukun Üstünlüğü Endeksi (The World Rule of Law Index 2015) <http://data.worldjusticeproject.org/pdf/rule-of-law-index-TUR.pdf>
- 60 Avrupa Komisyonu Türkiye 2014 İlerleme raporu (İngilizce versiyon), s.2
- 61 Hakkı Taş (2015) "Turkey from tutelary to delegative democracy", Third World Quarterly, 36:4, 776-791; New York Times, 30 Mart 2014, http://www.nytimes.com/2014/03/31/world/europe/not-on-ballot-turkeys-premier-still-gets-push-from-party-in-local-elections.html?_r=0
- 62 <http://gazetepolitik.com/tape-yayinlamak-suc-degil-diyen-savci-ispirtaya-25-aralika-takipsizlik-veren-savci-bassavci-vekilligine/>
- 63 a.g.e.
- 64 ABD Dışişleri Bakanlığı İnsan Hakları Raporu. <http://www.state.gov/documents/organization/220551.pdf>
- 65 Bianet, 27 Aralık 2013, <http://bianet.org/bianet/siyaset/152411-danistay-adli-kolluk-yonetmeligi-degisikligini-durdurdu>
- 66 Thomas Giegerich, Hakimler Savcılar Yüksek Kurulu hakkında akran değerlendirmesi, Aralık 2014
- 67 Milliyet, 12 Mayıs 2014 <http://www.milliyet.com.tr/seni-almiyoruz-neden-sinava-gundem-1881056/>
- 68 Haberdar, 24 Ocak 2016 <http://www.haberdar.com/gundem/hakim-ve-savci-adaylari-puanla-degil-referansla-alinmis-h15129.html?mnst=4706>
- 69 Yazarların Anayasa Mahkemesi eski Genel Sekreteri Bülent Serim ile mülakatı, 23 Ocak 2015, Ankara
- 70 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet Ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu
- 71 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, madde 141
- 72 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu, madde 220-221. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5271.pdf>
- 73 Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği, Yolsuzlukla Mücadele Kriterleri: Yargı, Yasama ve Kamu Yönetimi Türkiye İzleme Raporu 2010. Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği, CIMAP. (Yazar: Hande Özhabeş)
- 74 Adalet İstatistikler, Adalet Bakanlığı, Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü 2012, http://www.adlisicil.adalet.gov.tr/istatistik_2012/adalet_ist_2012.pdf
- 75 Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği, Yolsuzlukla Mücadele Kriterleri: Yargı, Yasama ve Kamu Yönetimi Türkiye İzleme Raporu 2010. Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği, CIMAP. (Yazar: Hande Özhabeş)
- 76 HSYK, 2012-2016 Stratejik Plan, ss.29-31
- 77 Thomas Giegerich, Türk Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu hakkında akran değerlendirmesi: Faaliyetinin ilk yıllarının değerlendirilmesi, 2013, s.4: <http://www.hcjs.gov.tr/news/t-giegerich-degerlendirme-raporu-English.pdf>
- 78 a.g.e.
- 79 Servet Sağlam, Yargı bağımsızlığı ve hesap verebilirliği bağlamında Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, Law & Justice Review, 2013, Cilt: IV, Sayı: 2, s.207
- 80 Yargıtay Kararları Dergisi, <http://www.yargitay.gov.tr/dergi.php>
- 81 Danıştay Dergisi, <http://www.danistay.gov.tr/dergiler.html>
- 82 Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi, <http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/KararlarDergisi/>
- 83 Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği, Yolsuzlukla Mücadele Kriterleri: Yargı, Yasama ve Kamu Yönetimi Türkiye İzleme Raporu 2010. Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği, CIMAP. (Yazar: Hande Özhabeş)
- 84 Avrupa Konseyi, Savcılar ve basın arasındaki ilişki hakkında CCPE Görüş No. 8'in hazırlanmasına yönelik anket, 2013 http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/CCPE/opinions/Travaux/OP_8_Türkiye.pdf
- 85 TESEV, Yolsuzluk Değerlendirme Raporu, 2014, s.41
- 86 2015 Yılı harç miktarları için bakınız: http://www.turavak.org.tr/documents/2015_yili_harclar.pdf
- 87 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, madde 141 http://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf
- 88 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, madde 62
- 89 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, madde 68
- 90 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, madde 159 http://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf
- 91 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, madde 77
- 92 Yazıcı, Serap (2014), s.219
- 93 Sağlam ,Servet "Yargı Bağımsızlığı ve hesap verebilirlik bağlamında Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu", s.207
- 94 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, madde 97 <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2802.pdf>
- 95 Yazarların kimliği açıklanmayan bir yargı uzmanı ile mülakatı
- 96 Yazarların dış uzman İdil Elveriş ile mülakatı, 23 Ocak 2015, İstanbul.
- 97 HSYK Yıllık Şikayet İstatistikleri. <http://www.hsyk.gov.tr/dosyalar/2013-yili-sikayet-buro-istatistikleri.pdf>
- 98 Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği, Yolsuzlukla Mücadele Kriterleri: Yargı, Yasama ve Kamu Yönetimi Türkiye İzleme Raporu 2010. Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği, CIMAP. (Yazar: Hande Özhabeş) s.53.
- 99 Giegerich, Thomas (2013), s.23
- 100 Yazarların kimliği açıklanmayan bir yargı uzmanı ile mülakatı
- 101 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2802.pdf>
- 102 TESEV, Yolsuzluk Değerlendirme Raporu, 2014, s.41
- 103 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet Ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu

- 104 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, madde 59
- 105 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, madde 68
- 106 2531 sayılı Kamu Görevinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2531.pdf>
- 107 Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği, Yolsuzlukla Mücadele Kriterleri: Yargı, Yasama ve Kamu Yönetimi Türkiye İzleme Raporu 2010. Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği, CIMAP. (Yazar: Hande Özhabes)
- 108 Uluslararası Şeffaflık Örgütü, Küresel Yolsuzluk Barometresi 2013 <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=turkey>
- 109 İstatistikler için uygulamada hesap verebilirlik bölümüne bakınız
- 110 Cumhuriyet, 12 Haziran 2015 http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/297267/HSYK_dan_37_kopya_ihraci.html
- 111 a.g.e.
- 112 Hukuki Haber, 12 Haziran 2015 <http://www.hukukihaber.net/mesleki-hukuk/kopya-cekken-adamdan-hakim-olmaz-h59332.html>
- 113 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, madde 59
- 114 Yazarların kimliği açıklanmayan bir yargı uzmanı ile mülakatı
- 115 Evrensel, 2 Aralık 2013, <http://www.evrensel.net/haber/73230/savci-uyudu-mahkeme-cekildi>
- 116 Cumhuriyet, 30 Mart 2015
- 117 Ömer Faruk Genççaya, "Türk Kamu Yönetiminde Çıkar Çatışması" Avrupa Konseyi.
- 118 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, madde 125
- 119 Hürriyet Daily News, 14 Ocak 2014 <http://www.hurriyetdailynews.com/commissioner-fule-to-meet-with-turkish-eu-minister-over-judiciary-bill.aspx?pageID=517&nID=61001&NewsCatID=338>
- 120 Thomas Giegerich, Hakimler Savcılar Yüksek Kurulu hakkında akran değerlendirmesi, Aralık 2014
- 121 Hürriyet, 3 Ekim 2014 <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/27317474.asp>
- 122 a.g.e.
- 123 Diken, 9 Kasım 2014 <http://www.diken.com.tr/9-soruda-ak-saray-2/>
- 124 Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği, "Türkiye'de Yolsuzluk: Niçin, Nasıl, Nerede?", 2015 <http://www.seffalik.org/turkiyede-yolsuzluk-neden-nasil-ve-nerede-kamuoyu-arastirmasi-sonuclari/>
- 125 Oya Özarslan "G20 ve Rahatsız Edici Gerçek: Yolsuzluk" Henrich Böll Vakfı, 26 Mart 2015 <https://tr.boell.org/de/2015/03/26/g20-and-uncomfortable-truth-corruption>
- 126 Today's Zaman, 16 Aralık 2014 <http://greekcurrent.com/istanbul-police-again-defy-arrest-order-as-top-prosecutors-reassigned/>
- 127 a.g.e
- 128 Sabah, 29 Nisan 2015 <http://www.sabah.com.tr/gundem/2015/04/29/1725-aralik-darbecilerine-dava-soku>
- 129 Kimliği açıklanmayan bir hakim ile mülakat
- 130 Today's Zaman, 13 Mayıs 2015 http://www.todayszaman.com/anasayfa_court-acquits-deniz-feneri-graft-suspects_380628.html
- 131 Today's Zaman, 16 Kasım 2012 http://www.todayszaman.com/national_court-acquits-prosecutors-in-deniz-feneri-fraud-case_298373.html
- 132 a.g.e.
- 133 T24, Sibel Yerdeniz, 16 Ocak 2014 <http://t24.com.tr/yazarlar/sibel-yerdeniz/deniz-fenerinden-ampule-yuzyilin-aydinlanma-hareketi,8308>
- 134 Yazarların kimliği açıklanmayan bir yargı uzmanı ile mülakatı.
- 135 Ulusal yolsuzlukla mücadele stratejisinin (2010-2014) uygulanmasını koordine etmek üzere Bakanlardan oluşan bir komisyon teşkil edilmiştir (Başbakan Yardımcısı ile Adalet, İçişleri, Maliye ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanları). Komisyon'un teknik desteği ve sekreteryaya hizmetlerini sağlamak üzere Başbakanlık Teftiş Kurulu görevlendirilmiştir.
- 136 Cumhuriyet, 17 Ocak 2015 http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/siyaset/187965/Erdogan_dan_Davutoglu_na_Seffalik_ayari.html
- 137 <http://www.sozcu.com.tr/2015/gundem/davutoglundan-erdogan-geri-adimi-734783/>
- 139 OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvetle Mücadele Çalışma Grubu, Aşama 3 Raporu Türkiye, 2013, <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/TurkeyPhase3ReportEN.pdf>

4

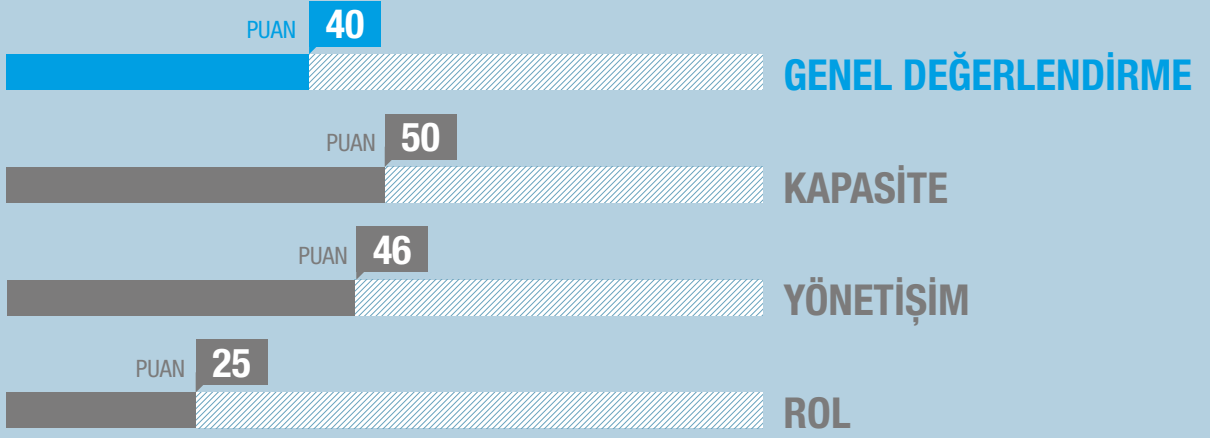
SAVCILIK

ÖZET

Savcılara ilişkin konuları Hakimler ve Savcılar Kanunu düzenlemektedir. Bu kanunun yasal yönü yargı erki bölümünde incelendiği için bu bölümde göstergelerin yalnızca uygulamayla ilgili yanları incelenmiştir.¹

Savcılıklar yeterli düzeyde mali kaynaklara sahiptir. Ancak, iyi eğitilmiş çalışanlar ve mesleki bilginin geliştirilmesi imkanlarının eksikliği, soruşturma ve kovuşturma sürecinin niteliğini düşürmektedir. Savcılarının bağımsızlığı Türkiye’de yolsuzlukla mücadele açısından en sorunlu konulardan birisidir ve bu sorunlar Deniz Feneri ve Aralık 2013 yolsuzluk soruşturmalarının da gösterdiği gibi savcılarının yolsuzluk kovuşturması gücüne ve yetkisine ciddi anlamda zarar vermektedir. Savcılıklarının şeffaflığının ve hesap verebilirliğinin tatmin edici bir **düzeyde olmaması sorunun önemli bir boyutudur.**

Yandaki tabloda savcılıkların kapasitesi, yönetimi ve yolsuzlukla mücadele içindeki rolü bakımından yapılan değerlendirmeler sonucunda ulaşılmış gösterge puanları verilmektedir. Bu **bölümün devamında**, her gösterge için nitel değerlendirmeler de yapılmıştır.



	Gösterge	Yasa	Uygulama
Kapasite	Kaynaklar	100	50
	Bağımsızlık	50	0
Yönetişim	Şeffaflık	50	25
	Hesap Verebilirlik	75	25
	Dürüstlük Mekanizmaları	75	25
Rol	Yolsuzluk Kovuşturması	25	

YAPI

5235 sayılı Mahkemelerin Kuruluş Kanunu² her ilde bir savcılık kurulmasına ilişkin sınırları belirler. Her ilin hâlihazırda kurulmuş bir adliyesi olduğu göz önünde bulundurulursa; il adliyesi bünyesinde bir savcılık oluşturulması mümkündür. Her savcılıkta aynı ofise bağlı diğer savcılar faaliyetlerini denetlemek üzere bir başsavcı bulunması gerekmektedir. Tek bir başsavcı bulundurulması zorunluluğuna karşın, savcılıklar Adalet Bakanlığı ve Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK) tarafından uygun görülen sayıda başsavcı yardımcısı bulundurulabilirler.³

5235 sayılı Mahkemelerin Kuruluş Kanunu'na göre, başsavcılar görevleri, başsavcılığı temsil etmek, iş bölümünü yapmak ve birimlerin verimli ve uyumlu biçimde çalışmasını sağlamak, gerektiğinde adli göreve ilişkin işlemleri yapmak, duruşmalara katılmak ve kanun yollarına başvurmak ve son olarak da kanunlarla verilen diğer görevleri yapmaktır. Savcılar görevleri ise kanun yollarına başvurmak, adli göreve ilişkin işlemleri yapmak, duruşmalara katılmak, başsavcı tarafından verilen adli ve idari görevleri yerine getirmek ve gerektiğinde başsavcıya vekalet etmek ve aynı zamanda kanunlarla verilen diğer görevleri yapmaktır. Savcılar, buldukları il merkezi veya ilçenin idari sınırları ile bunlara adli yönden bağlanan ilçelerin idari sınırları içerisinde yetkilidirler.

DEĞERLENDİRME

KAPASİTE

PUAN 100

Kaynaklar - Yasa

Yargı Erki bölümüne bakınız.

PUAN 50

Kaynaklar - Uygulama

Uygulamada, savcılar etkin bir biçimde faaliyet gösterebilmeleri için gerekli düzeyde mali kaynaklara, çalışanlara ve altyapıya sahip midir?

GSMH'den Adalet Bakanlığı'na ayrılan bütçe yıllar içinde artış göstermiştir ki bu durum maaşlardaki artışları da bir dereceye kadar açıklamaktadır.⁴ Ancak savcılara ayrılan bütçenin oranı bilinmemektedir.

Türkiye'de bir Cumhuriyet savcısının aldığı maaş bir hakimin aldığı maaşla aynıdır. Kamu görevlilerinin aldıkları maaşlarla karşılaştırıldığında, hukuk alanındaki kamu görevlileri daha yüksek maaşlar almaktadır.⁵ Ancak, savcıların aldıkları maaşlar özel sektörde çalışanların aldıkları miktarların oldukça altında kaldığı için yine de tatmin edici değildir.⁶

Bir Cumhuriyet savcısı tarafından ifade edildiği üzere, savcılar için yeterli bir güvence bulunmamaktadır. Çalıştıkları birimler sık sık değiştirildiği için genellikle belli bir alanda uzmanlaşma şansı bulamamaktadırlar.⁷ Dolayısıyla, insan kaynakları yönetimi bünyesinde bir istikrar olmasına rağmen, savcılarının bağlı oldukları birimde kalmalarının bir güvencesi olmadığı görülmektedir.⁸

Buna ek olarak, savcılar sıklıkla çalışma ortamlarına ilişkin sorunlarla karşılaşmaktadırlar. Yargıçlar ve Savcılar Birliği (YARSAV) tarafından hazırlanan bir rapora göre, savcılarının çalışma ortamları, güvenlikle ve bağımsızlıkla ilgili sorunlar arttıkça kötüleşmektedir⁹. Rapor adil yargılamalar için gereken zaman ve ortamın sağlanamadığını, görevler için tanınan süreler ve hakimlerin ve savcılarının iş yoğunluğu nedeniyle yargı kararlarının niteliğinin bozulma riskinin bulunduğunu belirtmiştir. Buna ek olarak, bu faktörlerin savcılarının etkinliğini azaltması da beklenebilir.

Rapor aynı zamanda kötü çalışma koşullarının neden olduğu moral bozukluğunu da vurgulamaktadır. Ayrıca, hakimlerin ve savcılarının haklarını aramak için sendika kurmalarının engellendiği de belirtilmektedir. Buna ek olarak, ülkedeki yasa dışı telefon dinleme olayları da dikkate alındığında, savcılar bağımsız bir biçimde görevlerini yerine getirmelerini engelleyen çeşitli sorunlarla karşı karşıya kalmaktadırlar.¹⁰

2014 yılında, Türkiye'deki savcılar için çeşitli eğitim olanakları sunulmuş ve bu eğitimlere 2.682 yargı mensubu katılmıştır.¹¹ Ancak bu eğitimlerde genellikle savcılarının kendi konaklama imkanlarını sağlamaları gerekmektedir ve dolayısıyla eğitimler savcılar için daha zor erişilebilir bir hale gelmektedir¹². Ayrıca yurt dışı eğitim olanakları hala oldukça kısıtlıdır. YARSAV'ın 2010 yılında gerçekleştirdiği çalışmaya göre ankete katılan hakim ve savcılarının yalnızca %13'ü yurt dışı eğitimlerinden yararlandığını belirtmiştir.¹³ Bu durum yabancı dil bilgisindeki eksiklikle ilişkilendirilebilir, bununla birlikte hakim ve savcılarının yurtdışında eğitimlere katılmaları mesleki gelişim için önemlidir, dolayısıyla bu alandaki imkanların geliştirilmesi gerekmektedir. Bugüne kadar sağlanan eğitim olanakları savcılarının talep ettikleri yetkinliklerle aynı doğrultuda değildir.¹⁴

PUAN

50

Bağımsızlık - Yasa

Yargı Erki bölümüne bakınız.

PUAN

0

Bağımsızlık - Uygulama

Savcılar faaliyetlerini hükümetten veya diğer aktörlerden etki ve baskı olmaksızın gerçekleştirebiliyor mu?

Türkiye'deki savcılarının bağımsızlığı ciddi anlamda tehdit altındadır. Çalışmalarında büyük çaplı dış etkiler ve baskılar bulunduğu görülmektedir. Hukuki, cezai ve diğer türde yaptırımlara maruz kalmaktadırlar.¹⁵ Atama ve terfilerin yargı bölümünde de tartışıldığı üzere bir ödül-ceza mekanizması olarak kullanılabilirdiği görülmektedir.

Hükümetin yargı sistemi üzerinde geniş çaplı bir kontrole sahip olduğu görülmektedir ve bu durum savcılarının bağımsızlığını kısıtlamaktadır. Bir Cumhuriyet savcisine göre, savcılarının bağımsızlığını kısıtlayan iki önemli husus bulunmaktadır. Birincisi, savcılarının üzerinde çalıştıkları davalar başsavcı veya yardımcıları tarafından başkalarına devredilebilmektedir. İkincisi, savcılar tarafından tamamlanan dosyaların mahkemeye intikal edebilmesi için başsavcı yardımcıları tarafından onaylanmaları gerekmektedir.¹⁶ Bu onay mekanizması mevzuatta yer almamaktadır ve savcılarının uygulamadaki bağımsızlığının önünde ciddi bir engel oluşturmaktadır.

YARSAV Genel Sekreteri Leyla Köksal'a göre, savcılar hükümetin yargı sistemine müdahil olmasından kaygı duymaktadırlar. Bu savcılar genellikle başka bölgelere transfer edilmektedir (görev bölgesinin aniden değiştirilmesi).¹⁷ Örneğin 17-25 Aralık süreci ve Deniz Feneri yolsuzluk soruşturmaları savcılarının çalışmaları üzerinde ne kadar büyük bir dış müdahale olduğunu göstermiştir. Soruşturma boyunca 17-25 Aralık yolsuzluk soruşturması savcısı ile birlikte çalışmak üzere iki savcı atandıktan sonra, herhangi konuda bir adım atılabilmesi için soruşturmada görevli üç savcının ikisinin imzasının olmasını gerektiren yeni bir politika uygulamaya koyulmuştur. Bu durum soruşturmaya doğrudan müdahalenin bilinen örneklerinden biridir.¹⁸ Ek olarak hem 17 Aralık hem de 25 Aralık yolsuzluk soruşturmalarının savcılarını şu anda görevden uzaklaştırılmış durumda ve görevi kötüye kullanma suçlamasıyla karşı karşıyadırlar.¹⁹ Bu durum yolsuzluk konusunda soruşturma başlatan savcılarının ne kadar ağır sonuçlarla karşılaştıklarını açıkça göstermesi nedeniyle, diğer savcılara bu tür soruşturmalar konusunda verilen bir gözdağı olarak görülmektedir. Hükümetin baskılarının, müdahalelerinin aynı zamanda hakim kararlarının başsavcılar tarafından uygulanmamasına da neden olduğu görülmektedir. Mayıs 2015 tarihinde, hakimler gazeteci Hidayet Karaca'nın tutuksuz yargılanması yönünde kararı vermişlerdir. Ancak davalarla ilgilenen savcılar "açık bir hükümet müdahalesi" nedeniyle hakimlerin taleplerini uygulamayı reddetmişlerdir.²⁰ Benzer durumlar çevre sorunlarıyla, kentsel dönüşüm projeleriyle, işçi ve kadın cinayetleriyle ilgili birçok davada da gözlenmektedir.

Bunlara ek olarak, Türkiye'deki savcılar gözdağı, engeller, taciz, uygunsuz müdahale veya hukuki, cezai ve diğer türde yaptırımlara maruz kalmaktadır. Haksız biçimde cezai sorumluluklara maruz kalma durumu Adana'daki MİT²¹ tırlarının aranmasına izin veren savcılarının maruz kaldıkları muamelelere bakılarak gözlemlenebilir. 19 Aralık tarihinde beş savcı MİT tırlarının aranmasına yetki vermiştir. 2015 yılında beş savcının tamamı çalıştıkları davalardan alınmıştır.²² Bu tırlar o süre zarfında bomba taşıyan tırların yolda olacağına dair bir ihbar alınması üzerine savcılarının dikkatini çekmiştir.²³

Müdahalelerin açıkça gözlemlenebildiği bir diğer dava da Deniz Feneri davasıdır. Davanın savcılarının yetkilileri yanlış yönlendirdikleri gerekçesiyle davadan alınmıştır. Almanya'daki mahkemenin, derneğin üç yöneticisiyle ilgili verdiği zimmet suçuna ilişkin mahkumiyetin ardından Türkiye'de açılan davanın savcılarının, görevi kötüye kullanmak ve evrakta sahtecilik suçlamalarıyla yargılanmıştır.²⁴ Almanya'da görülen ilk davada ortaya çıkan somut kanıtlara karşın Türkiye'deki davada şüpheliler beraat ettirilmiştir. Davadan alınan savcılarının suçsuzlukları Anayasa Mahkemesi'nde görülen temyiz davasında kanıtlanmıştır.²⁵

Aralık 2013 duruşmalarını yöneten dört savcı görevlerinden alınmıştır ve daha sonra meslekten ihraç edilmiştir.²⁶ Bu savcılar polis tarafından sorgulanması gereken kişilerden oluşan bir liste hazırlanmışlardır ve listede üst düzey siyasetçilerin yakın akrabaları bulunmaktadır.²⁷ İstanbul Emniyet Müdürlüğü'ndeki görevlilerin değiştirilmesi ve savcılarının bu soruşturmaya ilişkin çalışmaya devam etmelerinin yasaklanmasından dolayı bu listedeki kişilerin büyük bir çoğunluğu gözaltına alınmıştır.²⁸ Görüldüğü üzere, çünkü yolsuzluğa karıştığından şüphelenilen kişilerin suçlu olup olmadıklarının belirlenmesi için gereken yargılama yapılmamıştır.

YÖNETİŞİM

PUAN 50

Şeffaflık - Yasa

Yargı Erki bölümüne bakınız.

Şeffaflık - Uygulama

Uygulamada, savcıların faaliyetleri ve karar verme süreçlerine ilişkin bilgilere halk ne ölçüde ulaşabilmektedir?

Savcılık, suçun ve suçlunun sağlıklı bir biçimde araştırılabilmesi için soruşturma aşamasıyla ilgili önemli bir gizlilik politikasına sahiptir. Cumhuriyet savcısı mahkemeye başvurup gizlilik kararını aldıktan sonra, davaya ilişkin kimseye bilgi sağlama yükümlülüğü bulunmamaktadır. Bu noktadan sonra, taraflar yalnızca kendi imzalarını veya avukatlarının imzalarını içeren belgeleri alabilirler. Gizlilik kararının onaylanmadığı durumlarda, soruşturmanın her iki tarafına tüm mahkeme belgelerinin birer kopyasının sunulması gerekir. Bu mekanizmaya ilişkin önemli bir sorun savcıların gerekli olmadığı durumlarda bile gizlilik kararı alarak kanunu kötüye kullanma eğiliminde olmalarıdır ve yeterli bilgi olmayışı nedeniyle, soruşturmanın tarafları kendilerini uygun bir biçimde savunmamaktadırlar.²⁹

Savcılık çalışmalarına ilişkin ayrıntılı bilgileri kamuya paylaşmamaktadır. Ancak HSYK'nın yıllık raporlarında bir bölüm Bilgi Edinme Kanunu kapsamında yapılan başvurulara ayrılmıştır. 2014 yılında savcılıklar 1516 bilgi edinme başvurusunu kabul etmiş ve ilgili taraflara bilgi sağlanmıştır. 113 başvuru kısmi olarak kabul edilmiş ve 189 başvuru tamamen reddedilmiştir. 90 başvuruya cevap verilmemiştir.

Yıllık raporun basın ve halkla ilişkiler bölümü yalnızca savcılık ile ilgili haberlerin toplanması ve çalışanların gerekli eylemlerde bulunmaları ve yanlış bilgilerin düzeltilmesiyle ilgilenmiş, ancak davalara ilişkin bilgileri kamuya paylaşmamıştır.³⁰

Savcılar mal bildiriminde bulunmaktadırlar ancak diğer kamu görevlilerinde de olduğu gibi, bu bilgi kamuya açık değildir.³¹

Hesap Verebilirlik - Yasa

Yargı Erki bölümüne bakınız.

Hesap Verebilirlik - Uygulama

Uygulamada, savcılar faaliyetleri için ne ölçüde rapor ve hesap vermektedir?

Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı yıllık raporlarını düzenli olarak İnternet sitesine yüklemektedir. Bu raporlar faaliyetleri, önceliklere ilişkin uygulamaları ve karar verilen hareket biçimlerini istatistiksel biçimde sunmaktadır.³² Savcılar kesinleşmiş tüm kararlarını gerekçelere dayandırmak zorundadır. Bu bilgiler soruşturmanın taraflarına açıktır. Ancak kamunun verilen kararları veya bu kararların ardındaki gerekçeleri raporlardan öğrenmeleri mümkün değildir. Balyoz³³ Davası³⁴ ve Gezi Parkı Protestoları³⁵ sırasında öldürülen Ali İsmail Korkmaz'ın³⁶ davası gibi kamuyu ilgilendiren davalarda, gerekçelendirilmiş karar basın veya diğer araçlar kullanılarak kamuya paylaşılmalıdır.

Savcılar, diğer pek çok kamu görevlisi gibi, belirli durumlarda dokunulmazlığa sahiptir ve bu, birtakım geniş yorumlamalarla hesap verebilirlik ilkesini kısıtlayabilmektedir. Anayasa'nın 129. maddesi, kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılmasının, 4483 sayılı kanunun gösterdiği idari makamın iznine bağlı olduğunu belirtmektedir. Bu dokunulmazlıklar eşitlik ilkelerine aykırıdır ve antidemokratik uygulamalara zemin hazırlamaktadır. Savcılar iş tanımları ile ilgili olan veya olmayan herhangi bir suç işlediklerinde bu dokunulmazlığa sahiptirler. Emekli bir savcı olan iktidar partisi milletvekili Reşat Petek'e göre, savcılara ve diğer kamu görevlilerine bu tür bir dokunulmazlık verilmesi, kapsamlı ve aynı zamanda güvenilir yargı soruşturmalarının gerçekleştirilmesini zorlaştırmaktadır.³⁷

Ancak bir diğer Cumhuriyet savcısı ile gerçekleştirilen görüşmede edinilen ve doğrulanan bilgilere göre savcılara soruşturulma açılması için izin almak oldukça kolaydır ve aynı zamanda, vatandaşların, kimlik bilgilerini açıkladıkları süreçte, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'na veya başsavcılığa başvurdıklarını ve bu dokunulmazlık engelini özellikle siyasi nedenlerle aşabildiği anlaşılmaktadır.³⁸

Türkiye'deki savcılık sistemi iç işleyişinde belli ölçüde hesap verebilirliğe sahiptir. HSYK müfettişleri, başsavcılar ve yardımcıları düzenli olarak kurumu denetlemektedirler. Ancak 6087 sayılı Kanun'un HSYK üyeleri için bir görevden uzaklaştırılma süreci içermemesi ve kurulun TBMM'ye karşı hiçbir sorumluluğu olmaması nedeniyle, HSYK üyelerinin tam anlamıyla hesap verebilir olduklarını söylemek zordur. Bunlara rağmen, savcılar tarafından verilen kararlar yargısal denetime konu olabilir. Bu süreç boyunca, Sulh Ceza Mahkemeleri ve en yakın Ağır Ceza Mahkemesi kararları inceleyebilir. Ayrıca soruşturmanın tarafları soruşturma boyunca dava belgelerinin birer kopyasını alabilirler ve savcıların soruşturma taraflarını nihai karar hakkında bilgilendirmesi zorunludur. Bu süreç sistemde bir nebze de olsa hesap verebilirlik sağlamaktadır.³⁹

Dürüstlük Mekanizmaları - Yasa

Savcıların dürüstlüğünün sağlanması için yeterli ölçüde mekanizma oluşturulmuş mudur?

Türkiye'de savcılara özel etik davranış ilkeleri bulunmamaktadır. Ancak, 2820 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu'na göre,⁴⁰ hediye kabul etme, rüşvet, iş arkadaşlarına kaba davranışlarda bulunma ve kurumun güvenilirliğine zarar veren davranışlar gibi hareketlerden kaçınmaları gerekmektedir.

Türkiye'deki savcılar için geçerli olan temel etik kurallar, 2005 yılında Avrupa Savcıları Konferansı'nda kabul edilen Budapeşte İlkeleri'dir.⁴¹ İlkeler, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından 2006 yılında kabul edilmiştir. İlkeler her türlü koşul altında savcıların tarafsızlık ilkesine uygun davranmalarını gerektiğini vurgulamaktadır. Savcıların nesnel ve uyumlu olmaları; belirli bir grubun, kamunun ve medya gruplarının çıkarlarının etkisi altında kalmaktan kaçınmaları ve görevlerini; önyargı ve iltimas olmaksızın yerine getirmeleri ve tüm bireylerin yasalar önündeki eşitliğine saygı göstermeleri gerekmektedir. İlkeler aynı zamanda savcıların kendi kişisel veya mali çıkarlarını etkileyen, ailevi, sosyal ve diğer ilişkilerini uygunsuz bir biçimde etkileyen veya kendilerinin, ailelerinin veya iş ortaklarının kişisel, özel ve mali çıkarları ile ilgili olan davalarda görev almaktan kaçınmaları gerektiğini ifade etmektedir.⁴²

Budapeşte İlkeleri görevlerin adil, tarafsız ve nesnel olarak hukuk kuralları çerçevesinde icra edilmesini şart koşmaktadır. Savcılar adil bir biçimde karar verilmesi için mahkemeye yardım etmekten ve uygun kanıtları incelerken nesnel ve profesyonel yargılarda bulunmaktan sorumludurlar. Savcıların özel hayatlarındaki davranışları konusunda: Savcıların özel yaşamlarındaki faaliyetlerle

savcılık hizmetlerinin dürüstlüğünü, adillliğini ve tarafsızlığını tehlikeye atmamaları beklenmektedir ve meslekleri konusundaki kamu güvenini korumaları ve geliştirmeleri gerekmektedir. Savcılar aynı zamanda üçüncü kişilerden konukseverlik, teşvik, hediye, ödül veya başka türlü menfaat kabul etmezler ve dürüstlük, adillik ve tarafsızlıklarını tehlikeye sokabilecek herhangi bir görev yürütemezler.⁴³ Çıkar çatışmaları ve istihdam sonrası kısıtlamalar konularını düzenleyen kanunlar hakimler ve savcılar için tamamen aynıdır.⁴⁴

PUAN

50

Dürüstlük Mekanizmaları - Uygulama

Uygulamada, yargı mensuplarının dürüstlüğü ne ölçüde sağlanmaktadır?

Savcılara yönelik disiplin işlemlerine Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu İnternet sitesi üzerinden ulaşılabilir ancak suçu işleyen kişilerin kimlik bilgileri gizli tutulur. İnternet sitesinde yayınlanan güncel kayıtlar 2011 yılında suçlu bulunan savcılara ilişkin nihai kararlardır ve mevcut veriler toplamda 26 Cumhuriyet savcısının cezalandırıldığını göstermektedir. Bu savcılar maaş kesintisi, uyarı, kınama vb. dokuz farklı suç türüne dayanan alandan yedisi ile cezalandırılmışlardır. Bu suçların bazıları doğrudan mesleklerinin dürüstlüğünü tehlikeye atmaları ile ilgilidir.⁴⁵ Her ne kadar kurum tarafından kurulmuş bir etik komitesi olmasa da, yukarıda anılan yasalarda savcıların etik kurallarına her zaman uymaları gerektiği belirtilmektedir.

Savcılar ve yargı mensupları için etik davranış ilkeleri bir bütün olarak eğitimlerle pekiştirilmiştir. Avrupa Konseyi'nin Hukukçular için İnsan Hakları Eğitimi (HELP) programı diğer 47 ülkeyle birlikte Türkiye'de de faaliyettedir. Bu programla yargı organı üyeleri ifade ve basın özgürlüğü gibi insan hakları konusunda eğitilmektedir.⁴⁶ 2012 yılında, Avrupa Konseyi, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ile yargı etiği konusunda dört oturumdan meydana gelen bir sempozyum düzenlenmesi için işbirliği yapmıştır. İlk oturumda «Hukuk ve Etik» konusu; ikinci oturumda 'Uluslararası Belgelerde Yargı Etiği» konusu; üçüncü oturumda yargı etiği konusunda örnek ülke uygulamaları ve son oturumda ise Türk hukuk uygulaması açısından yargı etiği sorunu konusu ele alınmıştır.⁴⁷ Türkiye Adalet Akademisi de mesleki eğitim seminerleri düzenlemektedir. Bu akademi tarafından en yakın zamanda düzenlenen «Mesleki Etik» semineri Aralık 2014 tarihinde gerçekleştirilmiştir ve bu konuda seminere katılmamış ve mesleklerinde beş yılı tamamlamamış hakimler ve savcılar için tasarlanmıştır.⁴⁸

ROL

PUAN

25

Yolsuzluk Kovuşturması

Savcılar ülkedeki yolsuzluk olaylarını ne ölçüde soruşturmakta ve kovuşturmaktadır?

Cumhuriyet savcısı gerçeğin ortaya çıkarılması için tüm davalara ilişkin soruşturma ve kovuşturma gerçekleştirme yetkisine ve yükümlülüğüne sahiptir. Yolsuzluk davalarına ilişkin yasayla belirlenmiş istisnai bir durum söz konusu değildir. Hukuken polisin savcılıktan gelen emirleri yerine getirme yükümlülüğü bulunmaktadır.

Türkiye'nin Şeffaflık Sistemi'ne ilişkin en büyük sorunlardan birisi kamu görevlilerinin sahip olduğu dokunulmazlıktır. Anayasa'ya göre: "Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari makamın iznine bağlıdır."⁴⁹ Ayrıca, milletvekili dokunulmazlığı da Anayasa'da tanımlanmaktadır: "Seçimden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen bir milletvekili, Meclis'in kararı olmadıkça tutulamaz, sorguya çekilemez, tutuklanamaz ve yargılanamaz."⁵⁰ Başbakan veya bakanların Yüce Divan'da yargılanabilmesi için, gizli oylamayla Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin toplam sayısının mutlak çoğunluğuna ulaşılması gerekmektedir. Yasalarda yolsuzluk suçlarıyla ilgili istisnalar bulunmamaktadır ve bu durum kamu görevlilerine ve milletvekillerine dokunulmazlık sağlamaktadır.

Avrupa Konseyi'nin hukuki danışma organı olan Venedik Komisyonu, Türk hakimler ve savcılardan gelen kabullerin değerlendirilmesi yoluyla bir rapor hazırlamıştır. Rapor özellikle üç davada yargı süreçlerine müdahalede bulunulduğunu göstermektedir: 17-25 Aralık yolsuzluk soruşturmaları, MİT tırlarının aranması ve Nisan ayındaki polis memurlarının saliverilmesi kararına itibar edilme-
mesi (bağımsızlık - uygulama bölümüne bakınız). Komisyon şu sonuçlara varmıştır:

- Cumhuriyet savcısı talepleri ve duruşma kararlarının gerekleri yerine getirilmemiştir.
- Savcılar uzun süre boyunca üzerinde çalıştıkları davalar ani bir biçimde ellerinden alınmıştır.
- Hakimler ve savcılar keyfi bir biçimde farklı mahkemelere atanmıştır.
- Hakimler ve savcılar verdikleri profesyonel kararlardan dolayı hapse atılmıştır.

Komisyonun sonuç bildirisinde, Türkiye'de yargının bağımsızlığının olması gerektiği gibi güvence altında olmadığı ileri sürülmekte ve dolayısıyla hükümet bu durumu düzeltmeye ve kurumun bağımsızlığını artırmaya davet edilmektedir.⁵¹

Yasal çerçevede devlet sırrı ve ticaret sırrı kavramları net bir biçimde tanımlanmamıştır. Açık uçlu tanımlar yolsuzluk soruşturmalarına engel olacak şekilde suiistimal edilerek kullanılabilir. Ayrıca, çıkar amaçlı suç örgütlerinin tanımı çok karmaşıktır ve yalnızca bazı belli suçlar organize suç kapsamına dahil edilmektedir.⁵²

Yargı Erki bölümünde de belirtildiği üzere, yolsuzluk davalarına ilişkin soruşturma, iddianame ve verilen hükümlere dair geçmiş kayıtlar bulunmamaktadır. Aynı şekilde yolsuzluk davalarına ilişkin veriler de ayrıntılı bir biçimde kamuya paylaşılmamaktadır.

Sonnotlar

- 1 Puanları aşağıdaki tabloya dahil edilmiş olan hukuk göstergelerinin analizi için, Yargı Erki bölümüne bakınız.
- 2 5235 sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri hakkında Kanun, madde 16 <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5235.pdf>
- 3 Selahattin Doğan. "Türkiye'de Cumhuriyet Başsavcılıklarının İdari Görevleri ve Yetkileri", Law & Justice Review, Cilt: IV, Sayı: 1, Haziran 2013
- 4 Bu raporun Yargı Erki bölümüne bakınız
- 5 Yazarların emekli Cumhuriyet Savcısı Ahmet Gündel ile mülakatı, 14 Nisan 2015. Ankara.
- 6 Ahmet Gündel ile mülakat.
- 7 Yazarların adı açıklanmayan bir uzman ile mülakatı, İstanbul
- 8 Yazarların adı açıklanmayan bir uzman ile mülakatı, İstanbul
- 9 YARSAV Yargıda çalışma koşulları raporu <http://yarsav.org.tr/resimler/filemanager/yargi.pdf> s.18-19 [Erişim tarihi: 25 Haziran 2015]
- 10 YARSAV Yargıda çalışma koşulları raporu <http://yarsav.org.tr/resimler/filemanager/yargi.pdf> s.18-19 [Erişim tarihi: 25 Haziran 2015]
- 11 HSYK Yıllık Raporu, 2014, <http://www.hsyk.gov.tr/dosyalar/faaliyet/faaliyet-raporu-2014.s.111>
- 12 HSYK Seminerleri, <http://www.hsyk.gov.tr/duyurular/2015/nisan/yargitay-meslek-ici-egitim.html>
- 13 YARSAV Yargıda çalışma koşulları raporu <http://yarsav.org.tr/resimler/filemanager/yargi.pdf> s.18-19 [Erişim tarihi: 25 Haziran 2015]
- 14 Ahmet Gündel ile mülakat.
- 15 Yakın zamandan bir örnek olarak Aralık 2013'te başlatılan yolsuzluk soruşturmasının ardından meslekten ihraç edilen savcılar gösterilebilir. <http://www.ozgurduince.com/haber/yolsuzlugu-gorene-surgun-ihrac-16116/>
- 16 Yazarların adı açıklanmayan bir uzman ile mülakatı
- 17 Evrensel, 26 Eylül 2014, <http://www.evrensel.net/haber/92693/hakimler-buyuk-baski-altinda>

- 18 Radikal, 19 Aralık 2013 http://www.radikal.com.tr/turkiye/yolsuzluk_operasyonunda_cok_tartisilacak_belge_iki_savci_imzasi_sart-1167083.
- 19 Hürriyet, 16 Nisan 2015 <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/28749740.asp>.
- 20 <http://t24.com.tr/haber/karaca-ve-tutuklu-polisler-hakinda-tahliye-karari-veren-hakimler-aciga-alindi,294801>
- 21 Milli İstihbarat Teşkilatı
- 22 Hürriyet, 15 Ocak 2015 <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/27974277.asp>.
- 23 Haber Türk, 15 Ocak 2015 <http://www.haberturk.com/gundem/haber/1030901-5-savci-aciga-alindi>.
- 24 Hurriyet Daily News, (16 Kasım 2012) <http://www.hurriyetaailynews.com/chp-leader-to-follow-deniz-feneri-hearing.aspx?pagelD=238&nID=34780&NewsCatID=338>
- 25 Hurriyet Daily News, (26 Şubat 2014) <http://www.hurriyetaailynews.com/supreme-court-approves-acquittal-of-deniz-feneri-prosecutors-.aspx?pagelD=238&nid=62964>
- 26 Cumhuriyet (12 Mayıs 2015) http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/274765/17-25_Aralik_hakim_ve_savcilarina_meslekten_ihrac_karari.html
- 27 Radikal, 26 December 2013 <http://www.radikal.com.tr/politika/bilal-erdogana-ifade-daveti-1168175/>
- 28 http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/274765/1725_Aralik_hakim_ve_savcilarina_meslekten_ihrac_karari.html.
- 29 Yazarların emekli Cumhuriyet Savcısı Ahmet Gündel ile mülakatı, 14 Nisan 2015. Ankara.
- 30 HSYK. 2014 Yıllık Rapor - <http://www.hsyk.gov.tr/dosyalar/faaliyet/faaliyet-raporu-2014/2014-faaliyet-raporu.html#p=123> [Erişim tarihi: 26 Haziran 2015]
- 31 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet Ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu
- 32 Yargıtay Yıllık Raporu <http://www.yargitaycb.gov.tr/belgeler/site/documents/YcbFaaliyetRaporu2013.pdf>[Erişim tarihi: 26 Haziran 2015]
- 33 “Balyoz Harekati”, askerlerin hükümeti devirmek için organize ettiği iddia edilen darbe planının adıdır. 2012 yılında 365 sanığın 300 kadarı çeşitli hapis cezalarına çarptırılmıştır. Ancak 19 Haziran 2014 tarihinde hepsi serbest bırakılmıştır.
- 34 Radikal, 6 Mayıs 2015 http://www.radikal.com.tr/turkiye/balyoz_davasi_gerekceli_karari_baransunun_savciliga_verdigi_cdler_sahate_olusturulmustur-1350537 [Erişim tarihi: 26 Haziran 2015]
- 35 Radikal, 13 Şubat 2015 http://www.radikal.com.tr/turkiye/gerekceli_karar_ali_ismaili_dovenlerin_eylem_ve_fikir_birligi_yoktur-1292898[Erişim tarihi: 26 Haziran 2015]
- 36 3 Haziran 2013 tarihinde, 19 yaşında bir öğrenci olan Ali İsmail Korkmaz, görgü tanıklarına göre sivil polislerin de yer aldığı bir grubun saldırısı sonucu ölmüştür.
- 37 <http://resatpetek.net/yargitay-uyesine-dokunabilecek-var-mi> [Erişim tarihi: 26 Haziran 2015]
- 38 Ahmet Gündel ile mülakat
- 39 Jean Monnet. “Foundation of European Prosecutor’s Office and Its Prospect Effects on Turkish Prosecution System” [Avrupa Savcılığının Temelleri ve Türk Savcılık Sistemine Muhtemel Etkileri]. Hacı İbrahim Açikel. http://www.jeanmonnet.org.tr/Portals/0/scholars_database_thesis/haci_ibrahim_acikel_tez.pdf[Erişim tarihi: 26 Haziran 2015]
- 40 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2802.pdf>
- 41 Avrupa Konseyi, Savcılar İçin Etik ve Davranış Biçimlerine İlişkin Avrupa Esasları (“Budapeşte İlkeleri”) http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/CPGE/2005/default_en.asp
- 42 a.g.e.
- 43 Uğur Yiğit, “Anayasal İlkeler ve Etik Kuralları Çerçevesinde Savcının Soruşturma Ve Davadan Reddi İle Çekinmesi”, TBB Dergisi, Vol 85, 2009. <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2009-85-569> [Erişim tarihi: 23 Haziran 2015]
- 44 Ayrıntılı bilgi için bu raporun Yargı Erki bölümüne bakınız
- 45 HSYK, 2011 yılı Kararları <http://www.hsyk.gov.tr/Mevzuat/disiplin-kararlari.html>[Erişim tarihi: 24 Haziran 2015]
- 46 Avrupa Konseyi, “Hukuk Mesleği Mensupları İçin İnsan Hakları Eğitimi” <http://helpcoe.org/national-page/turkey>[Erişim tarihi: 25 Haziran 2015]
- 47 HSYK, Yargıda Etik İlkeleri Sempozyumu <http://www.hsyk.gov.tr/etkinlikler/yargi-etigi/yargi-etigi-sempozyumu/yargi-etigi-sempozyumu.html>[Erişim tarihi: 25 Haziran 2015]
- 48 Türkiye Adalet Akademisi, Etik Eğitimi <http://www.taa.gov.tr/duyuru/mesleki-etik-meslek-ici-egitim-seminerleri-duzenlenecektir/>[Erişim tarihi: 25 Haziran 2015]
- 49 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, madde 129 https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf
- 50 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, madde 83 https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf
- 51 Diken, 23 Haziran 2015 <http://www.diken.com.tr/venedik-komisyonu-turkiyede-yargi-bagimsizligina-acikca-mudahale-ediliyor/>[Erişim tarihi: 25 Haziran 2015]
- 52 Hasan Dursun, “Yargı Organlarını Yolsuzlukla Mücadelesi Sırasında Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, TBB Dergisi, Vol 55, 2004. http://portal.ubas.org.tr/App_Themes/Dergi/2004-55-87.pdf p: 133

5

KAMU SEKTÖRÜ

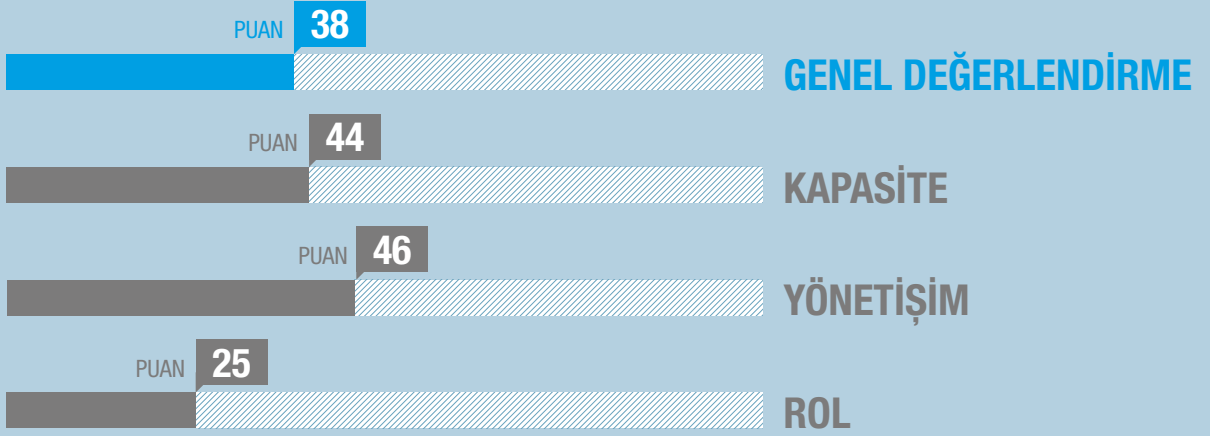
ÖZET

Türkiye’de kamu sektörü görevini etkin biçimde yapması için yeterli kaynağa sahiptir. Ancak kanunlar devlet memurlarının bağımsızlıklarını tüm yönleriyle kapsamamaktadır; bu yüzden dışarıdan siyasi müdahale ve patronaj ve nepotizm gibi kayırmacılık örnekleri yaygındır.

2006 yılında Başbakanlık İletişim Merkezi, 2004 yılında Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve 2012 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulması ve bunları düzenleyen hükümlerin kanunlaşmasından sonra kamu sektörünün şeffaflığı ve hesap verebilirliği alanında gelişmeler olmuştur. Ancak, uygulama aşamasında hala kurumsal eksikliklerin olduğu gözlemlenmektedir. Türkiye’de kamu sektörü çalışanlarının dürüstlüğüne sağlayan yasal çerçeve oldukça kapsamlı olmasına rağmen, rüşvet ve hediye kamu kurumlarının işleyişinde kaygı verici unsurlar olarak göze çarpmaktadır. Kamu sektörünün yolsuzluk konusunda toplumsal farkındalığı yükseltmeye yönelik girişimleri ve yolsuzlukla mücadele faaliyetlerinde sivil toplumla ve özel sektörle işbirliği de oldukça zayıftır. Kamu İhale Kanunu’nda yapılan sayısız değişiklikler nedeniyle, ihale süreçleri de yolsuzluklara açık alanların başında gelmektedir.

4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun başta olmak üzere kamu görevlilerine yargılama ve soruşturma istisnaları sağlayan yasalar hesap verebilirlik önündeki en önemli engellerdendir. Kamu görevlilerinin işledikleri suçların yargılanması sürecinde takip edilen izin ve karar sistemi insan hakları ihlalleri yönünden de sorun oluşturmaktadır.

Yandaki tablo, kamu sektörünün kapasite, yönetim ve yolsuzlukla mücadeledeki rol bakımından aldığı puanları göstermektedir. Bu bölümün devamında göstergeler için nitel değerlendirmeler sunulmaktadır.



	Gösterge	Yasa	Uygulama
Kapasite	Kaynaklar	N/A	50
	Bağımsızlık	50	25
Yönetişim	Şeffaflık	50	25
	Hesap Verebilirlik	75	25
	Dürüstlük Mekanizmaları	75	25
Rol	Eğitim	25	
	İşbirliği	25	
	Kamu İhalelerinde Dürüstlük	25	
	KİT'lerin Denetimi	25	

YAPI

1965 tarihli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, devlet memurlarının hak ve sorumluluklarına ek olarak devlet memuru oldukları süre boyunca atanmalarını, görevde yükselme şartlarını ve niteliklerini düzenler. Türkiye’de bu genel kanunun yanı sıra, maliye, hesap denetimi, etik, mal bildirimi, bilgi edinme ve kamu alımları konularında bazı özel kanunlar ve düzenlemeler vardır.

Meclis Dilekçe Komisyonu, Meclis İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurumu, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), Başbakanlık İletişim Merkezi, Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Kamu Denetçiliği Kurumu şikayette bulunma ve bilgi edinme için başlıca kamu kuruluşlarıdır. Bunlara ek olarak, pek çok kamu kuruluşunun internet sitesinde kendi şikayet mekanizması ya da bilgi edinme başvurusu bölümleri bulunmaktadır.

Kamu ihale Kurumu ihaleler konusunda politikalar geliştirilmesi , denetim, eğitim ve operasyonel destek sağlama, ihale ilanını yayınlama ve piyasa aktörlerini bilgilendirmeden sorumludur.

DEĞERLENDİRME

KAPASİTE

PUAN **50**

Kaynaklar - Uygulama

Kamu sektörü görevini etkin biçimde yürütmek için kaynaklara yeterli ölçüde sahip midir?

Kamu kaynakları, kamu kuruluşlarının etkin çalışması için yeterlidir. Geçtiğimiz yıllarda birçok kamu binası yenilenmiş, bazı kamu kurumları yeni binalara taşınmış ve teknolojik ekipmanla donatılmıştır. Bunun ötesinde, devlet yatırım miktarı ve kamu-özel sektör ortaklıkları artmıştır.¹

Ancak kaynakların etkin tahsisi ve kullanımı kamu sektörünün temel problemleridir. Kaynakların kullanımındaki verimsizlik personel işe alım politikalarına da yansımaktadır. Kamu sektöründe çalışan sayısında 2012 yılında 3,2 milyondan,² 2013 yılında 3,32 milyona,³ 2014 yılında da 3,42 milyona⁴ biçimde önemli artışlar olmasına rağmen, çalışanların nitelikleri ve yetenekleri açısından hala yetersizlik söz konusudur.⁵ İşe alımların liyakate dayalı değil siyasi kaygılara göre yapıldığına ilişkin toplumsal kanı yaygındır.⁶

Ayrıca, kamu sektöründeki işe alım politikası gelir dağılımında eşitliği veya kamu hizmet kalitesinde artışı sağlamamaktadır. Engelli bireylerin iş fırsatlarında gelişme görülürken,⁷ kadınların karar mevkilerinde yetersiz temsil edildiği ve bu açıdan yeterli ilerleme sağlanmadığı kaydedilmektedir.⁸ Kamu sektöründe işe alım politikası toplam kaliteyi ve etkinliği yükseltmeyi hedeflememektedir.⁹

Memur maaşları üzerindeki son değişikliklere göre, en düşük devlet memuru maaşı 2015 yılı itibariyle 2,114 TL’dir (yaklaşık 700 Euro).¹⁰ Bu bilginin ışığında, devlet memurları aylığının düşük olduğu söylenebilir. Devlet memuru aylıkları üzerindeki politikalar kademeli sistem olarak tanımlanabilir;¹¹ öğretmenler ve doktorlar dahil devlet memurlarının çoğunluğu oldukça düşük maaşlar alırken, uzman kadrolarında ve üst seviye bürokrat kadrolarında personele yüksek maaş ve yan haklar sağlanmaktadır.

Bu şartlar kamu sektöründe yolsuzluk riskini etkileyebilmektedir.¹² Devlet okullarında çalışan öğretmenler kendi öğrencilerine özel dersler vermeye¹³ veya doktorlar hastalarını kendi ofislerinde muayene etmeye yönelmekte, bu şekilde verilen hizmetin kalitesi düşmektedir. 2012 yılında asgari ücretin yıllık 5.000 ABD Dolarından az olmasına karşın, 2010-2011 eğitim yılında özel derslerin yıllık ortalama ücretleri 1.330 ila 6.500 ABD Doları arasındadır, bu da büyük bir çoğunluğun bu ücreti karşılayamayacağı veya gelirlerinin önemli bir miktarını özel eğitim için harcayacağı anlamına gelmektedir.¹⁴ Genel sonuç, bu durumun kamu sektöründe sadece yolsuzluk riskinin artmasına değil aynı zamanda kamu hizmetlerinde bozulmaya yol açabileceğidir.

TÜİK 2014 Yaşam Memnuniyet Araştırmasına göre kamu hizmetlerinden memnun olan insanların oranı 2013 yılına göre düşmüştür.¹⁵ En yüksek memnuniyet oranı asayiş hizmetlerindedir (%75,1); bunu %71,8 ile ulaştırma, %71,2 ile sağlık, %65,6 ile eğitim, %58,4 ile Sosyal Güvenlik Kurumu ve %50,8 ile adli hizmetler takip etmektedir. Avrupa Komisyonu Türkiye İlerleme Raporu e-devlet uygulaması ve bürokratik süreçlerin sadeleştirilmesi nedenleriyle hizmet sunumunda bir ilerleme olduğunu kaydetmektedir.¹⁶

PUAN

50

Bağımsızlık - Yasa

Kamu sektörü bağımsızlığı kanunla ne ölçüde korunmaktadır?

Anayasa ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kamu görevlilerinin tarafsızlık ilkesini güvence altına almaktadır. Devlet memurları herhangi bir siyasi partiye veya ideolojik hedeflere bağlı olamazlar.¹⁷

Memuriyetin sona ermesi sadece kişinin kendi isteği üzerine, devlet memuru olarak atanma koşullarından birini ihlal etmişse, emeklilik yaşına ulaşmışsa veya ölürse veya Devlet Memurları Kanunu'na uygun olarak görevinden alınmışsa mümkündür.¹⁸ Disiplin cezaları memurun savunması alınmadan uygulanamaz. Bu yasal hükümlere rağmen, devlet memurlarının keyfi işten çıkarılmaları ve siyasi müdahalelerin önlenmesiyle yetkili bir kurum yoktur. Yine de, devlet memurlarının idarenin her türlü işlemine karşı idari yargıya başvurma hakkı anayasal güvence altına alınmıştır. Anayasanın 129'ncü maddesinin üçüncü fıkrasında 7/5/2010 tarihinde yapılan değişiklikte, bu konudaki uluslararası sözleşmelere de uygun olarak, her türlü disiplin kararı yargı denetimi içine alınmıştır.

Devlet memurları dahil kamu görevlilerinin atanmaları ve görevde yükselmeleri Devlet Memurları Kanunu ile düzenlenmektedir. Boş kadrolar başvuru tarihinden en az 15 gün önce Devlet Personel Başkanlığı'nca ilan edilir ve devlet memuru adayları merkezi olarak yapılan Kamu Personeli Seçme Sınavı'nı (KPSS) geçmek zorundadır. Ancak, bu sınav işe giriş için tek belirleyici faktör değildir; siyasi etkiye açık olan mülakatlar da yapılmaktadır.¹⁹ Sözlü sınava ve mülakata daha fazla ağırlık verilmesi, adayların değerlendirilmesini yazılı sınava göre daha az nesnel hale getirmekte; ayrıca değerlendiricilerin adayları ideolojik sebeplerle elemelerine ve seçmelerine izin vermektedir.²⁰

Bunlara ek olarak, Devlet Memurları Kanunu 59. maddesi "İstisnai Kamu Hizmetini" düzenlemektedir.²¹ Bu madde devlet memurlarının yazılı sınava alınmadan atanmalarını mümkün kılmakta, istisna kapsamında kabul edilecek kadro listelerini belirtmektedir; başbakan başdanışmanı ve çeşitli birimlerin başkanları bu türden kadrolara örnektir. Bu uygulama uygun niteliklere sahip olmayan şahısların devlet memuru, özellikle kamu görevlisi yapılmalarına olanak sağlamaktadır.²²

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Meclis tarafından 2002 yılında onaylanmış ve 2003 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla kamu ihalelerinde şeffaflık, rekabet, eşit muamele, hesap verebilirlik, verimlilik, etkinlik, güvenilirlik ve gizlilik ilkeleri benimsenmiştir.²³ Yıllar geçtikçe ve hükümet iktidarını sağlamlaştırdıkça bu alanda yolsuzlukların önlenmesine yönelik umutlar sönmüştür. OECD Etik Birimi Başkanı Janos Bertok'a göre en yüksek yolsuzluk riski kamu ihalelerindedir.²⁴ OECD tahminlerine göre, kamu alımlarına konu olan piyasa hacmi ülkelerin GSYH'lerinin ortalama %15'ine tekabül etmektedir. Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) Mali İzleme Grubunun 24 Şubat 2009 tarihli "Kamu İhale Kanunu'nda Yapılan Değişiklikler Ne Anlama Geliyor?" başlıklı değerlendirme notuna göre ise ülkemizdeki potansiyel kamu alımları piyasasının GSYH'ye oranı %8.6 civarındadır. Bu bulgu OECD oranından düşük olsa da değerlendirmeler sırasında TOKİ'nin konut ve diğer yapım ihalelerine ilişkin verileri dikkate alınmamıştır. TOKİ Kamu İhale Kanunu kapsamında yer almasına rağmen, yasanın 68/c maddesine göre toplu konut projelerine önemli ölçüde istisnalar getirilmiş ve kanunda 2002 yılından beri 37 kez değişiklik yapılmış; kanun özel kanunlar, yönetmelikler ve Bakanlar Kurulu Kararlarıyla 175 kez tahrif edilmiştir.²⁵ Bu gelişmeler sonucunda değişiklikler ve istisnaların hukukçular tarafından dahi takip edilmesi zorlaşmıştır.²⁶

PUAN 25

Bağımsızlık - Uygulama

Kamu sektörü faaliyetlerine dışardan müdahalelere karşı ne ölçüde arınmıştır?

İşe alımlarda ve atamalarda siyasi etki kullanımı kamu idaresinde yaygın olarak görülmektedir ve hükümetin değişmesi bürokrasinin daha üst kademelerinde başta olmak üzere tüm seviyelerdeki devlet dairelerinde personel değişikliğine neden olmaktadır.²⁷ İşe alım ve atama düzenlemeleri siyasi etkileri önleyecek güçte değildir. Bir önceki bölümde bahsedildiği üzere işe alımlarda başvuru- lan çeşitli mülakat ve sözlü sınav değerlendirmesinin yazılı sınavdan daha öznel olması nedeniyle bu uygulama işe alım sistemini siyasi etkilere hassas hale getirmektedir.

2002-2011 yılları arasında istisnai memur kadrosu atamaları²⁸ yolu ile 1.324 devlet memuru atanmıştır.²⁹ Bu atamalar özellikle Başbakanlık, bakanlıklar ve yerel yönetimlerde istisnai atamaları kapsamaktadır. 2014'te ana muhalefet partisi, işe alımlarda kayırmacılık ve siyasi etki iddiasıyla üç ayrı listeyi ortaya çıkarmıştır. Bu listeler, Kamu Personeli Seçme Sınavını (KPSS) geçmeden kamu görevlerine giren ve iktidar partisiyle bağlantısı olan kişilerin isimlerini göstermektedir.³⁰

Atamalarda olduğu gibi kamu görevinden çıkarılma da siyasi etkiye oldukça açıktır. Özellikle 17-25 Aralık 2013 yolsuzluk soruşturmaları sonrası devlet dairelerinde birçok değişiklik yapılmış³¹ ve devlet dairelerinin en üst seviyesinden en alt seviyesine kadar birçok görevden alma ve görev yeri değişiklikleri yapılmıştır.³² Bu görevden almalar, uygulamada kamu görevlilerinin siyasi etkilerden korunamadığını göstermiştir.³³ Mahkemeye götürülen davalar yargının güçsüzlüğü nedeniyle görevden alınan devlet memurlarının göreve iadeleriyle sonuçlanmadığı belirtilmektedir. Yolsuzluk iddialarını soruşturan binlerce savcı, hakim ve polis memuru görevden alınmış veya başka yere atanmıştır.³⁴

Tarafsızlık açısından devlet memurlarının faaliyetlerini izleyen özel bir organ yoktur. 2004 yılında kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu bu faaliyetleri üstlenmektedir. Kurul, şikayetler bazında çalışmakta ve soruşturmanın ardından gerekli görürse yasal işlem başlatabilmektedir.³⁵ Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ve üni-

versiteler görevlileri 5176 sayılı Kanunun birinci maddesine göre Kamu Görevlileri Etik Kurulunun denetimine tabi değildir.

Hazine'ye ait sermayesine rağmen geleneksel bir kamu kurumu olarak kabul edilmeyen Merkez Bankası para ve kredi politikaları ve enflasyon hedeflemesiyle kamu kurum ve kuruluşlarına kaynak sağlamaktadır. Bu mekanizma doğrultusunda kamu kurumlarının bağımsızlığı için Merkez Bankası'nın bağımsızlığı yüksek önem taşımaktadır. 2015'te Cumhurbaşkanı'nın Merkez Bankası'nın faiz kararlarını eleştirmesi kurumun bağımsızlığını zedelemiş ve dış etkilere açıklığını göstermiştir. Bu bağlamda, yürütmenin Merkez Bankası üstündeki baskısı kamu sektörünün bağımsızlığını da dolaylı yoldan etkilemektedir.

YÖNETİŞİM

PUAN

50

Şeffaflık - Yasa

Kamu sektöründe mali, insan kaynağı ve bilgi yönetiminin şeffaflığını sağlayacak hükümler ne ölçüde mevcuttur?

3628 sayılı kanun devlet memurlarının mal ve gelir bildiriminde bulunmalarını gerektirmektedir.³⁶ Ancak bu mal bildirimleri gizlidir ve kamuya açık değildir. Mal bildirim formu kamu görevlisinin, eş ve çocuklarının taşınır ve taşınmaz mallarını kapsamaktadır. Her devlet memuru göreve başlaması üzerine, görevden ayrılmasını müteakip bir ay içinde ve mallarında önemli değişiklik olduğunda mal bildirimini yapmak zorundadır. Ayrıca, devlet memurları 5 ve 0 ile biten yıllarda olmak üzere beş yılda bir mal bildirimini güncellemek zorundadır.³⁷ Kamu Görevlileri Etik Kurulunun da mal bildirimlerini denetleme yetkisi vardır.

Kamu görevlerine işe alım yöntemi 657 sayılı kanun ile düzenlenmiştir. Boş kadroların Devlet Personel Başkanlığı'na gönderilmesini müteakip Başkanlık başvuru süresinin bitiminden en az 15 gün önce sınıf ve dereceleri, boş kadro sayısını, adayların genel ve özel şartlarını, sınav tarihi ve yerlerini ilan eder.³⁸

2003 yılından beri, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'na göre tüm kamu hizmetleri idareleri vatandaşların bilgi edinme başvurularını yanıtlamakla yükümlüdür.³⁹ Madde 7'ye göre talebin kapsamı ve talep edilen bilgi istek yapılan kurum ve kuruluşların doğrudan erişebileceği bilgiler olmalıdır.⁴⁰ Aynı maddeye göre istenen bilgi başvuru yapılan kurum ve kuruluştan başka bir yerde bulunuyorsa, bilgi başvuru yapılan kurumca talep eden kişiye yazılı olarak bildirilir.⁴¹ İstenen bilgi, açıklanması yasaklanan bilgileri kapsıyorsa, mümkünse bu bilgiler çıkarılır ve geri kalan bilgiler istek yapan kişiye verilir.⁴²

Bu mekanizmaya ek olarak, Etik Kurulu ve Başbakanlık İletişim Merkezi de (BİMER) bu alanda çalışmaktadır. Vatandaşlar BİMER kanalıyla bilgi erişim başvurusunda bulunabilir ve ilgili kamu kurumu bu bilgi talebine 15 gün içinde cevap vermek zorundadır. İnternet, telefon, yazışma veya bizzat başvuruyla bilgi edinmeye imkan veren BİMER sistemi⁴³ kullanılarak 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamına giren her türlü bilgi talep edilebilmektedir. Bunun da ötesinde, Dilekçe Hakkı Kanunu altındaki her türlü talep, şikâyet, fikir veya öneriler de BİMER sistemi kanalıyla yukarıda

belirtilen iletişim yolları kullanılarak bildirilebilir.⁴⁴ Meclis Dilekçe Komisyonu da şikâyetleri kabul etmekte ve dilekçe sahibine, verdiği kararla birlikte, 60 gün içinde dönüş yapmaktadır.⁴⁵ Ancak Meclis Dilekçe Komisyonu belirli bir konusu olmayan, yeni bir kanun çıkarılmasını veya mevcut kanunlarda değişiklik yapılmasını gerektiren, yargı kapsamına giren veya isimsiz olan dilekçelere işlem yapmamaktadır.⁴⁶

Yasal çerçevesi devlet sırları, ticari sırlar, özel hayatın gizliliği, güvenlik istihbaratı kapsamında olan bilgiler ve hala yargı sürecinde olan davalar ile ilgili bilgiler istisna kapsamına alınmaktadır. Ancak “devlet sırrı” gibi kavramların tanımı ve kapsamı açık değildir ve gizli bilgiler için resmi bir ölçüt bulunmamaktadır. Bu nedenle kamu ile bilgi paylaşımı kamu görevlilerinin keyfi kararlarına bağlı olabilmektedir.⁴⁷ Adalet Bakanlığınca Devlet Sırları Kanun tasarısı taslağı hazırlanmış; ancak yasalaşmamıştır. 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 326-339. Maddeler arasındaki düzenlemelerle «devlet sırrı» yönünden öznele takdirin kullanılması ya da takdir yetkisinin keyfi kullanımı en aza indirgeneceği belirtilmiştir.

Bu konuda asıl sorunlu alan “gizli bilgi” kavramıyla ve ticari sır ve bankacılık sırrı gibi kavramlarla ilişkili alanlardır. Bu bağlamda “Göreve İlişkin Sırrın Açıklanması” başlıklı Türk Ceza Kanunu’nun 258’inci maddesi üzerinde özellikle durulması gerekmektedir: TCK’nın 336’ncı maddesinin aksine 258’inci maddede yazılı suçun oluşumu yönünden gizli kalması gereken bilgi ve belgelerin ‘kanun veya düzenleyici işlemlerle belirlenmesi’ koşulu öngörülmüştür. Bu durumda, amirin öznele takdirine bağlı olarak sözlü emirlerle ya da geçmişteki alışkanlıklara bağlı olarak belgelere gizlilik derecesi konulabilecektir.

Bunun en önemli sakıncası, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun işlemez hale getirilmesi olasılığıdır. Çünkü Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun 9’uncu maddesinde yer alan:

“İstenen bilgi veya belgelerde, gizlilik dereceli veya açıklanması yasaklanan bilgiler ile açıklanabilir nitelikte olanlar birlikte bulunuyor ve bunlar birbirlerinden ayrılabilirse, söz konusu bilgi veya belge, gizlilik dereceli veya açıklanması yasaklanan bilgiler çıkarıldıktan sonra başvuranın bilgisine sunulur”

hükmünün kamu görevlisi tarafından, suç işleme kaygısıyla, katı yorumlanması halinde üzerinde ‘gizli’ kaşesi bulunan herhangi bir belgenin başvurulara verilmemesi, hem de sıkça söz konusu olabilecektir.⁴⁸

Kamu ihaleleri Kamu İhale Kurumu (KİK) tarafından ilan edilerek yayınlanmaktadır. İhale sonuçları 15 gün içinde KİK’e bildirilmek zorundadır. Bu sonuçlar kamuya açık olan Kamu İhale Bülteni’nde yayınlanır.⁴⁹

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’na göre, İhale Komisyonu teklifleri içeren zarfları katılanların ve teklif verenlerin önünde açar ve gerekli belgeleri onaylar, teklifin gereksinimleri karşılayıp karşılamadığını kontrol eder ve yaklaşık bedeli açıklar. Bu noktada toplantı kapanır ve teklif değerlendirmeleri kapalı toplantıda yapılır.⁵⁰ Çeşitli ihalelerin değerlendirilmesinde son kararın ve arkasındaki gerekçenin kapalı kapılar arkasında, kamuya açık olmadan gerçekleştirildiği gerekçesiyle bu uygulamanın şeffaflık ilkesine uygun olmadığı yönünde eleştiriler bulunmaktadır.⁵¹ Ayrıca son yıllarda yapılan değişikliklerle açık ihale sisteminin istisnaları olağanüstü ölçüde arttırılmış; istisnalar kural, açık ihale sistemi istisna haline gelmiştir.

Bu sorunlara ek olarak, Elektronik Kamu İhale Platformu’nun (EKAP), Kamu İhale Kanunu kapsamı dışında kalan veya istisna kapsamına giren bilgileri açıklamaması nedeniyle bu platformda açıklanan bilgiler oldukça sınırlıdır; bu bilgilerin açıklanması ilgili idarenin takdirine kalmıştır.⁵²

Şeffaflık - Uygulama

Kamu sektöründe mali, insan kaynağı ve bilgi yönetimine ilişkin hükümler ne ölçüde etkin olarak uygulanmaktadır?

Mal bildirimleri konusunda büyük eksiklerden birisi, izleme mekanizmasının olmamasıdır. 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu ne düzenli bir izleme mekanizması tanımlamış ne de bu görevle bir kurumu yetkilendirmiştir. Bir mal bildirimini sadece mal bildiriminde bulunan devlet memuru hakkında bir soruşturma yürütülmesi halinde denetlenir. Soruşturma olmadan içeriklerinin kontrol edilememesi, mal bildirimlerinin gizliliği ve denetim eksikliği Türkiye'deki gizlilik kültürüne katkıda bulunmaktadır.⁵³

Mevcut yasa ve Mal Bildirimi Yönetmeliği'ne göre; inceleme görevinin, hangi ölçülere göre yapılacağına dair ayrıntılı bir düzenlemenin olmayışı, mal bildirimleri üzerinde etkili bir iç kontrol sisteminin de olmadığı anlamına gelmektedir. Mal bildirimlerinin incelenmesine ilişkin iç kontrol sürecindeki en önemli eksiklik, mal bildirimlerinin bir önceki bildirimlerle karşılaştırılmasına karşın bildirim doğru olup olmadığını tespiti yönelik yeterli ve nesnel inceleme, ölçme, saptama ve değerlendirme yöntemlerinin yasa ve yönetmelikte düzenlenmemiş olmasıdır. Gerek iç kontrol sürecinde, gerekse denetim elemanları tarafından yapılan inceleme ve idari soruşturmalar sırasında 'bankacılık sırrı', tapu kayıtlarına ulaşılmasındaki güçlükler gibi engellerin de yapılacak yasal düzenlemelerle aşılması gerekmektedir. Malvarlıklarının saydamlığının sağlanması önündeki en önemli engellerden bir diğeri, mal bildirimlerinin düzenli teftiş ve denetimler sırasında denetim elemanlarınca incelenebilmesi olanağının bulunmamasıdır. Mal bildirim formlarının, önceki yıllar bildirimleri ile kıyaslama ve çapraz kontrol yapılmasına olanak sağlayacak, değişmelerin nedenlerini, artışların kaynaklarını ve varsa borçlanma ve edinim usullerini gösteren bir biçimde düzenlenmesi; mal bildirim formlarına edinim usulüne dair belgelerin eklenmesi sağlıklı bir denetim yapılmasının bir başka önkoşuludur.⁵⁴

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre, kamu kurumları stratejik plan ve faaliyet raporları hazırlamakla yükümlüdür.⁵⁵ Ancak Ömürgönülşen'e göre kamu kurumlarınca yayımlanan bu stratejik planlar ve faaliyet raporları birbirini tekrar etmekte ve faaliyetler ile performans göstergeleri arasındaki bağ kurulamamaktadır. Bunun yanında vatandaşların da bu konuda yeterince duyarlı olmadığı ve kamu kurumlarından hesap sormadığını vurgulamıştır.⁵⁶

Kamu ihaleleri hakkındaki kayıtlar sınırlı kapsamda paylaşılmaktadır. Bu bağlamda öncelikli sorun pek çok kamu ihalesinin mevcut İhale Kanunu kapsamında olmamasıdır. Kanun'un yürürlüğe girmesinden beri güvenlik alanının istisnası dışında, istisnaların kapsamı sürekli olarak genişletilmiştir.⁵⁷ Bu değişikliklerin sonucu olarak, enerji, ulaştırma gibi alanlardaki yatırımlar ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri Kanun kapsamı dışına alınmıştır.⁵⁸ İhale Kanunu kapsamında olmayan herhangi bir ihale Elektronik Kamu İhale Platformu'nda (EKAP) yayınlanmamaktadır.⁵⁹ Kanun kapsamına giren ihalelere ilişkin paylaşılan bilgiler ise yeterince detaylı değildir.

İhalenin kamuya ilanından sonra EKAP kanalıyla sadece son karar paylaşılmakta, belirli ihalelerin ayrıntılı bilgileri. Kararların kapalı kapılar arkasında alınmasından dolayı gizli tutulmaktadır. Bu durum tekliflerin seçimindeki gerekçenin halka açık olmaması anlamına gelmektedir.⁶⁰ İhalenin tarafsızlığını değerlendirmek için, tekliflerin ve teklif verenlerin kapasiteleri her durumda paylaşılmalıdır. Öte yandan paylaşılan bilgilerin içeriği, ilgili idarenin keyfi kararlarına bağlı kalmaktadır.⁶¹

Şeffaflıkla ilgili diğer kaygı duyulan alanlardan biri de işe alımlardır. KPSS devlet memuru atanması için temel yeterlilik sınavıdır, ancak KPSS'yi müteakip yapılan sözlü sınavlar ve mülakatlarda herhangi bir kayıt sisteminin olmaması ve standart değerlendirme yöntemlerinin açık olmaması bu alandaki eksiklerdir.

Bu alandaki bir başka önemli eksiklik, yapılan çalışmalara rağmen, idari işlemlerin; şekil, süre, başvuru yolları, gerekçeli olması gibi unsurlarını içeren bir İdari Usul Kanununun çıkartılmamış olmasıdır. Bu kanun, Avrupa Konseyinin (2007)7 sayılı "İyi İdare İlkeleri" başlıklı direktifindeki unsurları da kapsamalıdır. Bu bağlamda en sorunlu konu idari takdir yetkisinin kullanımına ilişkindir. Bu yetkinin tanımı ve kullanımı, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin (80)2 sayılı tavsiye kararına uygun olmalıdır. Takdir yetkisi yasal olarak kabul edilebilir kararlar arasından uygun görüleni seçme imkanı veren yetkidir. Bu yetkiye sahip bir kurum; i) nesnellik ve tarafsızlık, ii) Kanun önünde eşitlik, iii) orantınlık ve iv) makul sürede işlem ilkelerini içermelidir. Aksi halde kullanılan yetki, takdiri tasarruf, keyfilik haline dönüşür ki; böylesine bir yetkinin hukuk devletinde yeri yoktur.

PUAN 75

Hesap Verebilirlik - Yasa

Kamu görevlilerinin faaliyetleri hakkında rapor ve hesap vermesi için hükümler ne ölçüde mevcuttur?

3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet Ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'na göre, görevi suiistimal ve yolsuzluk ile karşı karşıya kalan devlet memurlarının durumu doğrudan doğruya savcıya bildirmesi gerekmektedir.⁶² İhbar edenlerin gerçek isminin saklanması Kanun'un "ihbar edenlerin kimlikleri, rızaları olmadıkça açıklanmaz" maddesi ile sağlanmıştır; ancak ve ancak ihbar asılsız çıkarsa aleyhine takibat yapılanın istemi üzerine ihbar edenin kimliği açıklanabilmektedir. Kanunda ihbar edenlerin korunması için herhangi bir madde yoktur.

Devlet Memurlarının Şikayet ve Müracaatları Hakkında Yönetmelik bir suçu bildirmesi halinde devlet memurlarının haklarını korumaktadır. Yönetmeliğe göre suçu bildiren devlet memurlarının şartlarını daha kötüleştirecek veya görevden alınmalarına neden olacak herhangi bir yaptırım uygulanamaz.⁶³

Denetim Teftiş Kurulları ve İç Denetim (İç Kontrol) Birimleri kamu idaresindeki iki denetim kolunu oluşturmaktadır. Müfettişlerin görevleri, kendi kurumlarının alt birimlerinde mali denetim ve teftiş yapmak ve kurum performansının iyileştirilmesi için tavsiyelerde bulunmaktır. Başbakanlık Teftiş Kurulu, teftiş kurulları arasında koordinasyon görevini yürütmektedir.⁶⁴

5018 sayılı Kanun iç denetim kurullarının kurulmasını gerektirir.⁶⁵ Kurullar, kamu kurumlarının kaynaklarının ve faaliyetlerinin sistemli ve sürekli denetlemesini yapmak, bunların ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve hedeflerin karşılanmasını ve sürecin düzenli ve sistemli çalışmasını sağlamak amacıyla tavsiye ve yol gösterici şekilde danışmanlık faaliyetlerini yürütmekten sorumludur.

Türkiye'de yasal çerçeve, vatandaşların devlet memurları ve kamu kurumlarına karşı şikâyetle bulunma haklarını güvence altına almaktadır. Her vatandaş Meclis Dilekçe Komisyonu veya ilgili diğer kurumlara dilekçe verme ve şikayette bulunma hakkına sahiptir. Yetkili birimlerin 30 gün içinde vatandaşlara cevap vermesi gerekmektedir. Kamu kurumları kendi İnternet sitesinde vatandaş şikayet-

leri için çevrimiçi hizmet sunmaktadır.⁶⁶ Ayrıca, vatandaşın şikayetlerini bildirmesi için Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) 2006 yılında açılmıştır. Başbakanlık bu sistem ile bildirilen şikayetlerin ilgili kamu birimince alınmasını sağlamaktadır. Başvuran kendi şikayetini BİMER aracılığıyla takip edebilmektedir.⁶⁷

Kanun'un kapsamında olan kamu kurum ve kuruluşlarına ilişkin olarak, en az genel müdür ve eşiti düzeydeki kamu görevlileri hakkında, etik kurallarının ihlali iddialarını içeren başvurular Kanun Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na yapılabilir.⁶⁸

Şikayetlerin bildirilmesi için mevcut diğer önemli bir kurum Kamu Denetçiliği Kurumu'dur. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na göre, kuruma başvuran her tüzel ve gerçek kişi, başvuranın isteği doğrultusunda gizli tutulacaktır (daha detaylı bilgi için Kamu Denetçiliği Kurumu bölümü).⁶⁹

Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulunun AB İlerleme raporlarında da belirtildiği gibi özerk ve bağımsız bir yapıda olmaması eksiklidir. Öte yandan bilgi edinme başvurularının neredeyse tamamına yakını, kişilerin kendisiyle ilgilidir. Oysa yasada talebin başvuru sahibiyle ilgili ya da ilişkili olması şartı aranmaz. Bu, yasanın saydamlığın artırılması, dolayısıyla ciddi bir yolsuzlukla mücadele enstrümanı olarak kullanılmasını mümkün kılmaktadır. Bununla beraber, başvuruların önemli bir kısmının, kısıtlamalar gerekçe gösterilerek kısmen ya da tamamen reddedilmiş olması yasanın kapsamının da yeniden gözden geçirilmesini zorunlu kılmaktadır.⁷⁰

PUAN

25

Hesap Verebilirlik - Uygulama

Kamu görevlileri kendi eylemleri hakkında ne ölçüde hesap verebilirlerdir?

Kapsamlı yasal hükümlerin varlığına rağmen kamu kurumları üzerindeki gözetim mekanizması etkili değildir. Kamu kurumlarının hesap verebilirliğindeki temel zayıflıklar noktasında, görüşme yapılan uzman şikayet mekanizmalarına kamuoyunun güvenmediğini iddia etmiştir. Uzman, vatandaşların şikayetleri sonrası devlet memurlarının cezalandırılacağına inanmadıklarını, bu nedenle başvuru miktarının oldukça düşük olduğunu belirtmiştir.

Örneğin, 2005 yılından 2015 yılına kadar Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na 1821 başvuru yapılmıştır.⁷¹ Bunların 1237'si usule aykırılık nedeniyle reddedilmiştir. 469 karar incelemeye alınmış ve yalnızca 71'inde etik ihlali kararı verilmiştir. 2014 yılında yapılan 218 başvurudan 23'ü yolsuzluk iddiaları, 87'si kayırmacılık/ayırmacılık iddiaları 28'i çıkar çatışması iddialarını içermektedir.⁷² Tüm başvurular arasında kabul edilmeyenlerin oranına ek olarak, düşük sayıdaki yaptırımlar da Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun etkinliği ve tarafsızlığı üzerinde ciddi kaygılar yaratmaktadır.⁷³

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun etik kurallarını ihlal kararları öncesinde Resmi Gazete'de yayımlanırken bu kural Anayasa Mahkemesinin iptali nedeniyle 2010 yılında kaldırılmıştır. Kurul Başkanı, daha sonra yaptığı bir açıklamada ihlal kararlarının yayınlanmasının önemine değinmiş ve kararların yayınlanmasının Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun yaptırım gücüne önemli oranda katkıda bulunduğunu belirtmiştir.⁷⁴ İhlal kararlarının iptal edilmesiyle birlikte Kurul'un hiçbir yaptırım ve kamuoyu oluşturma gücü kalmamış ve dolayısıyla etkisizleştirilmiştir.

Kamu görevlileri, 6328 sayılı Kanun'da öngörülen bazı istisnalar dışında doğrudan kovuşturmayla karşı anayasal dokunulmazlığa sahiptir; sadece amirlerinin izin vermeleri durumunda suç isnadıyla

haklarında soruşturma açılabilir.⁷⁵ CIMAP 2010 Raporu'na göre amirler genellikle kendi yetkisi altındaki devlet memurlarının kovuşturulmasına izin vermemektedir.⁷⁶ Bu bağlamda başta 4483 sayılı Kanun olmak üzere kamu görevlilerine yargılama ve soruşturma ayrıcalıkları sağlayan çok sayıda yasa kamu görevlilerinin hesap verme yükümlülüğü önünde engel teşkil etmektedir.

PUAN **75**

Dürüstlük Mekanizmaları - Yasa

Kamu görevlilerinin dürüstlüğüne sağlayacak hükümler ne ölçüde mevcuttur?

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'e göre kamu görevlileri "etik sözleşme" imzalamak zorundadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve Yönetmelik oldukça benzer etik davranış ilkelerini getirmektedir ve tarafsızlık ve eşitlik ilkeleri bakımından yasaları uygulama ifadesini içermektedir. Ayrıca Devlet Memurları Kanunu devlet memurlarının insan haklarına ve Anayasa'ya bağlılıklarını sağlar.⁷⁷

"Çıkar çatışması" kavramı 2005 yılında söz konusu Yönetmelikle mevzuata girmiştir. Bu Yönetmelik, çıkar çatışmasını; "kamu görevlilerinin görevlerini tarafsız ve objektif şekilde icra etmelerini etkileyen ya da etkiliyormuş gibi gözüken ve kendilerine, yakınlarına, arkadaşlarına ya da ilişkide bulunduğu kişi ya da kuruluşlara sağlanan her türlü menfaati ve onlarla ilgili mali ya da diğer yükümlülükleri ve benzeri şahsi çıkarlara sahip olmaları halini ifade eder" biçiminde tanımlamaktadır.⁷⁸ Düzenlemeye göre, kamu görevlileri şahsi sorumluluğa sahiptir, bu nedenle çıkar çatışması kapsamına giren menfaatlerden kendilerini uzak tutmalıdırlar.⁷⁹

Devlet Memurları Kanunu hediye alma ve vermeye genel bir yasak koymuştur ve hediye alma kurallarının kapsamını belirleme konusunda Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nu yetkilendirmiştir.⁸⁰ Yukarıda anılan yönetmelik, hediyeleri tanımlamış ve kamu görevlilerinin hediye alamayacağı ve veremeyeceğini temel ilke olarak vurgulamıştır. Hediye kuralları oldukça açık ve kapsamlı görünmektedir, ancak altı grup istisna bulunmaktadır (bağış, kitaplar, dergiler gibi kamuya açık toplantılarda hatıra niteliğindeki hediyeler, tanıtım amaçlı sembolik değeri olan el sanatları ürünleri, finans kurumlarından piyasa koşullarında alınan krediler, halka açık yarışmalardan kazanılan ödüller)⁸¹.

Rüşvet, mevzuatta suç olarak tanımlanmıştır ve rüşvet eylemine dahil olan her iki tarafa da Türk Ceza Kanunu'nun 252, 253 ve 254. maddelerine göre dört yıldan on iki yıla kadar hapis cezası verilebilmektedir.⁸² Maddeler rüşveti ve ilgili tarafları açıkça tanımlamaktadır.

Ayrımcılık ve adam kayırmacılık, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile yasaklanmıştır. Yönetmeliğin 14. maddesine göre devlet memurları görev, unvan ve yetkilerini kullanarak kendileri, yakınları veya üçüncü kişiler lehine menfaat sağlayamazlar. Ekonomik, siyasi veya sosyal nitelikte menfaat elde etmek için görevleri sırasında edindikleri ya da görevleri sonucu edindikleri resmi bilgileri kullanamazlar.⁸³

Kamu ihaleleri süreçlerinde de hileli davranışlarla, vaatlerle veya cebir ve tehdit kullanarak katılımı engellemekle, açık veya gizli anlaşmalarla, gizli belgelere ulaşım sağlamakla ya da rüşvetle ihaleye fesat karıştırma suçları tanımlanmıştır.⁸⁴

Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nde de yolsuzluk suçu kabul edilen hile ve yolsuzluk, vaatler, tehdit, nüfuz kullanma, görevi kötüye kullanma, çıkar sağlama, kişileri mağdur etme, anlaşma, zimmete geçirme, irtikap veya rüşvet, yabancı kamu görevlilerinin rüşvet suçu,

suçtan kaynaklanan mal varlığı gelirlerini aklama ve diğer yollarla ihaleye ilişkin işlemlere fesat karıştıran tüm fiiller yasaklanmıştır.⁸⁵

PUAN 25

Dürüstlük Mekanizmaları - Uygulama

Uygulamada, kamu kesimi çalışanlarının dürüstlüğü ne ölçüde sağlanmaktadır?

Her ne kadar yasal hükümler devlet memurlarının dürüstlüğünü sağlamakta ise de, bu hükümlerin uygulanması oldukça zayıftır. Kamu Görevlileri Etik Kurulu devlet memurlarının yasal hükümler ve uluslararası etik standartlar hakkında farkındalığı yükseltmek amacıyla periyodik eğitim ve seminerler düzenlemektedir. Ancak bu seminerlerin ihlalleri önlemek için yeterli değildir.⁸⁶

Küresel Yolsuzluk Barometresi'nin 2013 yılı anketinde katılımcıların %42'si devlet memurlarının, görevlilerinin ve kamu çalışanlarının yolsuzluk/ aşırı derecede yolsuzluk yaptıklarını düşünmektedir.⁸⁷ Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin başka bir araştırmasında son 12 ayda kamu kurumlarında usulsüz ödeme yapmak ya da hediye vermek durumunda kaldığını belirten kişilerin oranı ise yüzde 28 olmuştur.⁸⁸ Ülkenin yakın tarihinde gördüğü en büyük yolsuzluk iddialarını barındıran 17-25 Aralık yolsuzluk soruşturmasının yansımalarıyla bu oranın önemli ölçüde yükselmiş olması ve kamuoyunun kamu görevlilerinin dürüstlüğüne olan güvenine zarar verdiğini düşündürmektedir. Yolsuzluk Profili bölümünde bahsedildiği gibi, bu olay eski bakanlara ve aile üyelerine karşı yöneltilen yolsuzluk iddialarının davanın düşmesi ve birçok polis memurunun ve savcının görevden alınması veya görev yerlerinin değiştirilmesi ile sonuçlanması nedeniyle, kamunun yargıya duyduğu güveninin zarar görmesinde de etkili olmuştur.

CIMAP 2010 Türkiye Raporu'na göre, hediyeler ve ağırlama hususlarını düzenleyen hükümlerin uygulaması çok zayıftır. Hediye verme ve ağırlama Türkiye'de kültürün ana bileşenlerinden biri olarak algılanmaktadır.⁸⁹ İstanbul'da iş dünyasından 801 kişilik bir örneklem ile yolsuzluk ve rüşvet üzerine gerçekleştirilen çalışmada ankete katılanların %17'si kamu ihalesinde hak edişten kamu görevlilerine para verilmesini yolsuzluk olarak algılamadığını açıklamıştır. Kanunlara uygun olduğu halde bir işi yaptrabilmek için kamu yetkililerine menfaat sağlanmasını yolsuzluk olarak algılamayanların oranı ise %14'tür.⁹⁰ GRECO Raporlarına göre; rüşvet suçunun "anlaşma" unsurunu içeren hükümleri ile özel sektörde rüşvet suçunu düzenleyen hükümler yetersizdir.

ROL

PUAN 25

Eğitim

Kamu sektörü yolsuzlukla mücadeleye karşı kendi rolü hakkında kamuyu ne ölçüde bilgilendirmekte ve eğitmektedir?

Kamu Görevlileri Etik Kurulu etik üzerine periyodik eğitim seminerleri düzenlemektedir. Ancak bu seminerler devlet memurları ile sınırlıdır⁹¹ ve seminerler yolsuzluk konusunda kamu farkındalığının artırılmasına katkıda bulunmamaktadır.

Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin görüştüğü bir uzman, televizyonun en çok izlendiği zamanlarda yolsuzlukla mücadele hakkında hiçbir kamu spotu olmadığını söylemiştir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve kamu kurumları ve idarelerinin etik komisyonlarının gereğince tanıtılmadığını, bu nedenle genellikle kamunun bu kurumların rolü ve olanaklarının farkında olmadığını eklemiştir.⁹²

Yolsuzlukla nasıl mücadele edilebileceğine ilişkin olarak kamu sektörü tarafından halka sağlanan kısıtlı bilgiye rağmen, Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün 2013 yılı Küresel Yolsuzluk Barometresi'nde⁹³ ankete katılanların %86'sı tanık oldukları yolsuzluk vakalarını ihbar edeceklerini söylemiştir. Bu doğrultuda cevap verenler arasında %69 yolsuzluk ihbarlarını ya doğrudan bir idareye ya da kamu idarelerinin çağrı merkezleri kanalıyla ileteceklerini belirtmiştir. Kamu sektöründe yolsuzluk ihbarı seçeneklerine ilişkin eğitimin nispeten az olmasına rağmen, bu cevaplar oldukça yüksektir. %86'nın geri kalanı ise, yolsuzluğu kar amacı gütmeyen bağımsız kuruluşlar veya medya aracılığıyla ihbar edeceklerini söylemiştir. Yolsuzluğu ihbar etmeyeceğini belirten %14'ün %17'si nereye ihbar edeceklerini bilmediklerini, %29'u sonuçlarından çekindiklerini ve %54'ü ise ihbarın bir şeyi değiştirmeyeceğini düşündüğünü ifade etmiştir.

PUAN 25

İşbirliği

Kamu sektörü yolsuzluğu önleme girişimleri konusunda teftiş kuruluşları, iş dünyası ve sivil toplumla ne ölçüde işbirliği yapmaktadır?

Türkiye'de kamu kurum ve kuruluşlarının yolsuzlukları önleme faaliyetlerinde STK'lar ve özel sektörle işbirliği oldukça sınırlıdır. Bu konudaki tek önemli gelişme, Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Avrupa Konseyi girişimleriyle 2013 yılında kurulan Etik Platformu'dur. Ancak iletişimin sürekli olmaması ve aktif işbirliğinin sağlanamaması sebebiyle bu platform henüz beklenen etkinlikte çalışmamaktadır.

Platformun amacı kamu görevlilerinin ve kamunun etik standartlar konularında farkındalığını artırmaktır. Başlangıçta, platform ortakları bakanlıklar, Kamu İhale Kurumu, Emniyet Genel Müdürlüğü, Diyanet İşleri Başkanlığı, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu (TRT), Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü (TKGM) idi.⁹⁴ Etikle ilgili alanlarda çalışan sivil toplum kuruluşları da platforma davet edildiler. Ancak, 2015 yılı itibarıyla, Kurul tarafından Ankara'da düzenlenen yıllık toplantılar dışında Etik Platformu'nun faaliyetleri hakkında kolayca erişilebilen bir bilgi mekanizması bulunmamaktadır.

PUAN 25

Kamu ihalelerinde dürüstlük

Kamu ihale sisteminde dürüstlüğün korunmasını sağlayacak, hem kamu görevlilerinin hem de tedarikçilerin usulsüz davranışlarına anlamlı yaptırımlar, denetim ve şikayet mekanizmasını içeren etkin çerçeve ne ölçüde mevcuttur?

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile idari ve mali özerkliğe sahip 10 üyeli bir kurul tarafından idare edilen Kamu İhale Kurumu kurulmuştur.⁹⁵ Bu kurum politika belirleme, denetleme, ihale kurulla-

rına eğitim ve operasyonel destek sağlamak, ihale ilanını yayınlamak, ekonomik aktörleri bilgilendirmek ve farkındalığı artırmaktan sorumludur. Freedom House'a göre kurum "ne kamu alımlarının ilgili tüm alanlarında tutarlı politika sağlayabilecek durumdadır ne de ihale mevzuatının etkin biçimde uygulanmasını sağlayabilmektedir".⁹⁶

Kamu İhale Kanunu'nun 19. maddesi bütün hak sahibi firmaların ihaleye katılmalarına açık olan açık ihale usulünü tanımlamıştır. Çoğu ihale açık ihale yöntemi ile yapılmasına rağmen, çeşitli diğer ihale usulleri Kanun'la tanımlanmıştır.

Tahmini maliyeti eşik değerin⁹⁷ yarısını aşan inşaat işleri ve ileri teknoloji ya da uzmanlık gerektiren hizmet ve mal alım işleri "belli istekliler arasında ihale" yöntemiyle yapılır.⁹⁸ Bu yöntem, yapılacak ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda idarece davet edilen isteklilerin teklif verebildiği usuldür. Benzer şekilde, "pazarlık usulü" ihalede kurumlar, ihale için herhangi bir ilan vermeden en az üç firmayı ihaleye davet edebilir.⁹⁹ Ayrıca, Kamu İhale Kanunu'nun 22. maddesi kurumlara ilansız ve teminatsız sözleşme yapmasına izin veren "doğrudan temin" koşullarını açıklamaktadır.¹⁰⁰ Rekabeti önleyen bu usuller kamu menfaati bakımından ciddi kaygılar uyandırmaktadır. Bunun yanında bu usulleri uygulama kistasları net bir şekilde tanımlanmamıştır, bu nedenle bu yöntemlerin suiistimali diğer bir kaygı konusudur.

Kamu İhale Kanunu'nun kabulünden beri, her biri rekabetçi ihalelere yeni istisnalar getiren birçok değişiklik yapılmıştır. Kamu İhale Kanunu'nun 3. maddesi istisna kapsamındaki kurumlar, alanlar ve tesisleri belirlemektedir. Bu maddenin fıkralarının sayısı bu değişiklikler ile 6'dan 20'ye yükselmiştir. Örneğin Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve kamu iktisadi teşekküllerinin (sermayesinin %50'den fazlası devlete ait olan) mal ve hizmet alımları, sözleşme bedeli 7.726.990 TL'den (yaklaşık 2.6 milyon Euro) az ise kanunla istisna tutulmuştur.¹⁰¹ Kanun, Türkiye Kömür İşletmeleri; Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) ve Gençlik ve Spor Bakanlığı gibi bazı devlet organlarına tüm alımlarını rekabetçi bir ihale ortamı olmaksızın yapmasına izin vermiştir.¹⁰²

Kamu kurumlarının ilan zorunlulukları ihalenin ölçeğine bağlıdır. Eşik değere ve yaklaşık maliyete göre ihaleler dört ölçek kategorisine ayrılmaktadır: Küçük ölçekli, orta ölçekli, büyük ölçekli ve çok büyük ölçekli.¹⁰³ Küçük ölçekli ihaleler, ihale tarihinde için yapılacağı yerde çıkan gazetelerin en az ikisinde, en az bir hafta önce ilan edilmelidir. Orta ölçekli ihalelerin ayrıntıları için yapılacağı yerde çıkan gazetelerin birinde ve Kamu İhale Bülteni'nde ihale tarihinden en az iki hafta önce yayınlanmalıdır. Büyük ölçekli ihalelerin ilanları için yapılacağı yerde çıkan gazetelerin birinde ve Kamu İhale Bülteninde ihale tarihinden en az üç hafta önce yapılmalıdır. Kurumlar çok büyük ölçekli ihale ayrıntılarını Kamu İhale Bülteni aracılığıyla; açık ihale usulünde ihale tarihinden en az 40 gün önce, pazarlık usulünde ise pazarlık tarihinden en az 25 gün önce ve "belli istekliler arasında ihale" usulünde 14 gün önce ilan etmelidir.¹⁰⁴

Kamu ihalelerinde yolsuzluk iddialarına bir örnek TCDD Genel Müdürü Süleyman Karaman'ın da bulunduğu 52 kişi hakkındaki açılan ve değeri 210 milyon TL olan rüşvet ve ihaleye fesat karıştırma iddialarının bulunduğu soruşturmadır. İhaleyi alan firmanın TCDD Geliştirme ve TCDD Personeli Dayanışma ve Yardımlaşma Derneği'ne bağış yaptığının ortaya çıkması üzerine ihale iptal edilmiş, ancak TCDD, "kamu yararı ve ülke menfaatlerini" gerekçe göstererek, projenin bahsi geçen firma tarafından tamamlanmasına karar vermiştir. Ankara Başsavcılığı bağışların yasalara uygun şekilde makbuz karşılığında yapıldığını belirtmiş ve soruşturmada takipsizlik kararı vermiştir.¹⁰⁵

Bunların yanı sıra, TCK'nin ihaleye fesat karıştırma suçunu düzenleyen 235'inci maddesinde 11 Nisan 2013'te yapılan değişiklikler doğru yönde olmamıştır. 235'inci maddeyle korunan hukuki yarar çeşitliliğine karşın, yapılan değişikliklerle öncesinde 5 yıldan 12 yıla kadar olan cezanın alt sınırı üç, üst

sınırı yedi yıl olmuştur. Asıl önemli olan değişiklik ise kamu kurum veya kuruluşunun zararına sebep olan suçlarda alt sınırın 7,5 yıla, üst sınırın 18 yıla çıkarılmasının tamamen ortadan kaldırılmasıdır. Bu teşdit sebebi tamamen ortadan kalktığı gibi, ihaleye fesat karıştırma nedeniyle ilgili kamu kuruluşu zarar görmemişse hapis cezası ancak bir yıldan üç yıla kadar olabilecektir. Bu değişiklik, AB 2013 Türkiye İlerleme Raporu'nda da eleştirilmiştir.¹⁰⁶

PUAN 25

KİT'lerin Denetimi

Devletin KİT'lerin mülkiyet politikasına dair açık ve tutarlı bir tutumu var mıdır ve bu politikayı uygulamak için gerekli yönetim yapılarına ne ölçüde sahiptir?

Hükümetin açık ve tutarlı bir KİT politikası olduğunu söylemek mümkün değildir. KİT'lerin mülkiyetinin idaresini yerine getirecek bağımsız, merkezi ve koordine edici bir birim yoktur.

2014-2018 yıllarını kapsayan Onuncu Kalkınma Planı'nda KİT'lerin ekonomide oynaması beklenen role yer verilmemiştir. Doküman, bunun yerine verimlilik ilkelerine vurguda bulunmuştur. 1985 yılında GSYH içinde KİT'lerin payı %6,3'ten 2013 itibarıyla %1,3'e inmiştir ve oranın bu eğilimi takip ederek 2018 yılında %0,8'e düşmesi beklenmektedir.¹⁰⁷

KİT'lerin kuruluşu Cumhuriyet'in ilk yıllarında özel sermayenin yetersiz olduğu dönemde devletin istihdam ve yeni iş kolları yaratma esasına dayanmaktadır. 1980li yıllara kadar KİT'ler bu çerçevede, kuruluş amaçları doğrultusunda çalışmaya devam etmiştir. Dönemin başbakanı Turgut Özal ile başlayan ve Dünya Bankası ve IMF tarafından desteklenen özelleştirme dalgası ile KİT'lerin ekonomideki payı azalmaya başlamıştır.¹⁰⁸ Takip eden yıllarda devam eden özelleştirmeler 2000-2001 krizi sonrasında Kemal Derviş'in Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanı olduğu dönemle beraber hız kazanmıştır. Sonrasındaki hükümetler KİT'lerin yönetimlerinin yeniden yapılandırılması ve karlılık oranlarının artırılmasında özelleştirmeye ağırlık vermeye devam etmiştir.

Sönmez, KİT'lerin özel sektörün önüne geçtiği iki alana dikkat çekmiştir. Et, balık, süt ve süt ürünleri işletmelerinin ve yüksek teknoloji gerektiren metal ve petrol endüstrilerinin, sırasıyla düşük gelirler ve pazara girmenin zor olması sebebiyle özel sektörün ilgi göstermediği alanlar olduğu söylenebilir. Ülkenin gelişimi ve nüfusun ve ekonominin sürdürülebilir büyümesi için önem taşıyan KİT'ler özel sektörü desteklemiş, bölgesel uçurumların açılmasını önlemiş, işsizliğin patlamasına karşı sübap olmuş ve sendikal iklimin iyileşmesine katkıda bulunmuştur.¹⁰⁹

Bu derecede değer taşımalarına karşılık KİT'lerin tasfiyeleri ve özelleştirmeleri kamudan yeterli seviyede geri dönüş alınmadan yürütülmüştür.¹¹⁰ 2000 sonrası yasal çerçeve ile hız kazanan özelleştirme dalgası değişim sürecini kolaylaştırmış, bu süreçte Türk Telekom, Tüpraş, Petrol Ofisi, Petkim ve Erdemir gibi büyük KİT'ler özelleştirilmiştir. Sönmez bu süreçte kamu yararının ön planda tutulmamasını eleştirirken, bahsi geçen KİT'lerin yeniden yapılandırılmasının daha olumlu sonuçlar getireceğine değinmiştir. KİT'lerin özelleştirme süreçleri değerlendirildiğinde karşılaşılan sorunlar önceki bölümlerde kamu ihalelerinde karşılaşılan sorunlara paralellik göstermektedir. KİT'ler Sayıştay'ın denetim alanı içindedir ve Sayıştay raporlarında KİT'lerle ilgili yer alan çok sayıda usulsüzlük ve yolsuzluk iddiası KİT'lerin yönetim yapılarındaki temel sorunlara işaret etmektedir.

Sonnotlar

- 1 Yazarların kamu yönetimi uzmanı Prof.Dr. Uğur Ömürganülşen ile mülakatı, 5 Şubat 2015, Ankara
- 2 BTI 2014, Türkiye Ülke Raporu, s. 27. http://www.bti-project.de/uploads/tx_itao_download/BTI_2014_Turkiye.pdf
- 3 TÜİK, Basın Bildirisi. <http://www.turkstat.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=16004>
- 4 TÜİK, Basın Bildirisi. <http://www.turkstat.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=16013>
- 5 BTI 2014, Türkiye Ülke Raporu, s. 27. http://www.bti-project.de/uploads/tx_itao_download/BTI_2014_Turkiye.pdf
- 6 a.g.e.
- 7 Avrupa Komisyonu, 2014 Türkiye İlerleme Raporu http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-turkey-progress-report_en.pdf
- 8 a.g.e.
- 9 Yazarların Bayındırlık ve İskan Bakanlığı eski başmüfettişi Hıfzı Devci ile mülakatı, İstanbul. 10 Şubat 2015.
- 10 Cumhuriyet, 2 Ocak, 2015 http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/ekonomi/176916/Memurlarin_2015_maaslari_belli_oldu_iste_en_dusuk_memur_maasi.html
- 11 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu.
- 12 Uluslararası Şeffaflık Örgütü "U4 Expert Answer: salary top-ups and their impact on corruption" [U4 Uzman Cevabı: Maaş telafisi ve yolsuzluk üzerine etkileri]. s.2. <http://www.u4.no/publications/salary-top-ups-and-their-impact-on-corruption/>
- 13 Transparency International, "Global Corruption Report: Education". Routledge, 2013, p. 83-84.
- 14 Aysit Tansel, "Türkiye'de Özel Ders ve Eğitimde Fırsat Eşitliği Sorunu". Türkiye Ekonomi Derneği ODTÜ, Mart 2013. s. 3.
- 15 TÜİK, Yaşam Memnuniyeti Araştırması, 2014.<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=18629>
- 16 Avrupa Komisyon 2014 Türkiye İlerleme Raporu, s.10.
- 17 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, madde 68; ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, madde 7.
- 18 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu madde 98.
- 19 Ömer Faruk Genççaya, Çıkar Çatışması, 2009, Avrupa Konseyi <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/tyec/1062-TYEC%20Research%20-%20Conflict%20of%20Interest.pdf>
- 20 Abdullah Bozkurt, Today's Zaman, "Türkiye'de kamu görevinde kadrolaşma". 12 Ocak 2015 http://www.todayszaman.com/columnist/abdullah-bozkurt/building-partisan-civil-service-in-turkey_369558.html
- 21 İstisnai Kamu Görevi Yerlerinin tam listesi için bakınız 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, madde 59.
- 22 Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği, Yolsuzlukla Mücadele Kriterleri: Yargı, Yasama ve Kamu Yönetimi Türkiye İzleme Raporu 2010. Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği, CIMAP. (Yazar: Hande Özhabes)
- 23 Kadir Akın Gözel, 'Türkiye'de kamu ihale sektörü reformu' Tayca K V (ed), Challenges in Public Procurement: An International Perspective [Kamu Alımlarında Zorluklar: Uluslararası Perspektif] (Boca Raton: Pr Academics Press, 2005).
- 24 Tarhan, R. Bülent, Kamu İhale Kanunu Üzerine, Güncel Hukuk Dergisi, Ağustos 2009
- 25 Harun Odabaşı, Today's Zaman http://www.todayszaman.com/national_amendments-to-public-procurement-law-limit-transparency_350882.html
- 26 Yazarların kamu yönetimi uzmanı Prof.Dr. Uğur Ömürganülşen ile mülakatı, 5 Şubat 2015, Ankara
- 27 Yazarların kamu yönetimi uzmanı Prof.Dr. Uğur Ömürganülşen ile mülakatı, 5 Şubat 2015, Ankara
- 28 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, madde 59.
- 29 Gazete Vatan, "İstisnai Kadrolaşma" <http://www.gazetevatan.com/-istisnai--kadrolasma-350838-gundem/>
- 30 Fehim Taştekin, AKP iktidarında kayırmacılık yayılıyor, Al-Monitor <http://www.al-monitor.com/pulse/tr/contents/articles/originals/2014/12/turkey-nepotism-flourishes-under-aks.html>
- 31 Today's Zaman, "Yargının üst makamı 2.000'den fazla hakim ve savcının yerini değiştirdi", 12 Haziran 2015 http://www.todayszaman.com/anasayfa_turkeys-top-judicial-body-reshuffles-more-than-2000-of-judges-prosecutors_385843.html
- 32 Avrupa Komisyonu, 2014 Türkiye İlerleme Raporu. s. 2-3. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-turkey-progress-report_en.pdf
- 33 TESEV, "Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'na (HSYK) özel vurguyla Türkiye'de Yargı Bağımsızlığı", 2015, s. 2-3.
- 34 Freedom House, Dünyada Özgürlükler: Türkiye. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/turkey#.VbjZyqTmko>
- 35 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, madde 4, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5176.pdf>
- 36 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet Ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu
- 37 a.g.e.
- 38 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, madde 46 ve madde 47.
- 39 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, madde 5. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4982.pdf>
- 40 a.g.e. madde 7.
- 41 a.g.e. madde 7.
- 42 a.g.e. madde 9.
- 43 Kamudan Haberler. "Başbakanlığa istek ve şikayet başvuruları nasıl nereye yapılır?". <http://www.kamudanhaberler.com/haber/haberler/basbakanliga-istek-ve-sikayet-basvurulari-nasil-nereye-yapilir/905.html>
- 44 Kamudan Haberler. "Başbakanlığa istek ve şikayet başvuruları nasıl nereye yapılır?". <http://www.kamudanhaberler.com/haber/haberler/basbakanliga-istek-ve-sikayet-basvurulari-nasil-nereye-yapilir/905.html>

- 45 Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği, Yolsuzlukla Mücadele Kriterleri: Yargı, Yasama ve Kamu Yönetimi Türkiye İzleme Raporu 2010. Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği, CIMAP. (Yazar: Hande Özhabes)
- 46 Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği, Yolsuzlukla Mücadele Kriterleri: Yargı, Yasama ve Kamu Yönetimi Türkiye İzleme Raporu 2010. Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği, CIMAP. (Yazar: Hande Özhabes). P. 32
- 47 Yazarların Bayındırlık ve İskan Bakanlığı eski başmüfettişi Hıfzı Deveci ile mülakatı, 10 Şubat 2015, İstanbul
- 48 Tarhan, R. Bülent, Çözüm İyi Yönetişimde, Radikal, 30/12/2014
- 49 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, madde 13.
- 50 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, madde 36
- 51 Hıfzı Deveci, Kamu Alımları ve Dürüst Yönetim: Yasa Neden Sık Değişiyor?, Şeffaf Gündem, Sayı 8. Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği. a.g.e.
- 52 a.g.e.
- 53 Yazarların Bayındırlık ve İskan Bakanlığı eski başmüfettişi Hıfzı Deveci ile mülakatı, İstanbul. 10 Şubat 2015.
- 54 Tarhan, R. Bülent, Etik Komisyon, Mal Bildirimi ve İki Yasa Taslağının Düşündürdükleri, Radikal, 18/10/2006
- 55 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>
- 56 Yazarların kamu yönetimi uzmanı Prof.Dr. Uğur Ömürgönülşen ile mülakatı, 5 Şubat 2015, Ankara
- 57 Hıfzı Deveci, Kamu Alımları ve Dürüst Yönetim: Yasa Neden Sık Değişiyor?, Şeffaf Gündem, Sayı 8. Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği.
- 58 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu <http://www.ihale.gov.tr/Mevzuat.aspx>
- 59 Hıfzı Deveci, Kamu Alımları ve Dürüst Yönetim: Yasa Neden Sık Değişiyor?, Şeffaf Gündem, Sayı 8. Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği. a.g.e.
- 60 a.g.e.
- 61 a.g.e.
- 62 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüsvet Ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu, madde 18
- 63 Şikayet ve İtiraz Yönetmeliği, <http://mevzuat.meb.gov.tr/html/139.html>
- 64 Başbakanlık Teftiş Kurulu Yönetmeliği
- 65 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu; İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik 2006/10654
- 66 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun
- 67 Başbakanlık İletişim Merkezi, <http://www.bimer.gov.tr/Forms/pgLaw.aspx>
- 68 Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.8044&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>
- 69 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu. <http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/6328%2C.pdf>
- 70 Tarhan, R. Bülent, Bilgi Edinme Hakkı Önündeki Engeller Kalkmalı, Radikal 15/09/2007
- 71 Kamu Görevlileri Etik Kuruluna yapılan başvurular ve işlemler. <http://www.etik.gov.tr/kurulistatistik.aspx>
- 72 Kamu Görevlileri Etik Kurulu 2014 Yılı Faaliyet Raporu. <http://www.etik.gov.tr/Raporlar.aspx?id=1>
- 73 Altun, M., Sayer, A. ve Barutçu A. (2013) Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kararları Işığında Kamuda Görülen Etik Dışı Davranışlar ve Yolsuzluklar, Sayıştay Dergisi, 91: 33-55. <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der91m2.pdf>
- 74 Hürriyet, 30 Aralık 2014. <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/27864058.asp>
- 75 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun; T.C. Anayasası, madde 129
- 76 Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği, Yolsuzlukla Mücadele Kriterleri: Yargı, Yasama ve Kamu Yönetimi Türkiye İzleme Raporu 2010. Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği, CIMAP. (Yazar: Hande Özhabes)
- 77 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, madde 6, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf>
- 78 Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. madde 13, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.8044&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch>
- 79 a.g.e.
- 80 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, madde 29, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf>
- 81 Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. madde 15, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.8044&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>
- 82 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu. <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5237.html>
- 83 Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, madde 14, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.8044&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>
- 84 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, Madde 17.
- 85 5506 sayılı Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun
- 86 Yazarların kamu yönetimi uzmanı Prof.Dr. Uğur Ömürgönülşen ile mülakatı, 5 Şubat 2015, Ankara
- 87 Uluslararası Şeffaflık Örgütü, Küresel Yolsuzluk Barometresi, 2013 <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=turkey>
- 88 Uluslararası Şeffaflık Derneği, "Türkiye'de Yolsuzluk: Neden, Nasıl ve Nerede?" Kamuoyu araştırması, 2015. <http://www.seffalik.org/turkiyede-yolsuzluk-neden-nasil-ve-nerede-kamuoyu-arastirmasi-sonuclari/>
- 89 Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği, Yolsuzlukla Mücadele Kriterleri: Yargı, Yasama ve Kamu Yönetimi Türkiye İzleme Raporu 2010. Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği, CIMAP. (Yazar: Hande Özhabes)
- 90 Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), **İş Dünyası Bakış Açısıyla Yolsuzluk: Algı ve Politika Önerileri** <http://www.tusiad.org.tr/bilgi-merkezi/sunumlar/is-dunyasi-bakis-acisiyla-turkiyede-yolsuzluk-seminer/>
- 91 Etik Kurulu seminerleri listesi, <http://www.etik.gov.tr/EgitimSeminer.aspx?id=1>
- 92 Yazarların kamu yönetimi uzmanı Prof.Dr. Uğur Ömürgönülşen ile mülakatı, 5 Şubat 2015, Ankara

- 93 Uluslararası Şeffaflık Örgütü, Küresel Yolsuzluk Barometresi, 2013 <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=turkey>
- 94 Etik Platformu, <https://avrupakonseyi.myenoc.com/avrupakonseyi/EEP/kurumportal/>
- 95 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4734.pdf>
- 96 Freedom House, Geçiş Döneminde Türkiye, 2008. https://freedomhouse.org/sites/default/files/inline_images/Türkiye%20in%20Transit.pdf
- 97 Eşik değeri her sene güncellenip Resmi Gazete'de yayınlanır.
- 98 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, madde 20
- 99 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, madde 21
- 100 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, madde 22
- 101 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, madde 3/G
- 102 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, madde 3/P, 3/R, 3/T
- 103 Kategori adları yazarlar tarafından verilmiştir.
- 104 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, madde 13.
- 105 Cumhuriyet, 15 Şubat 2015 http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/215001/Yargi_raydan_cikti.html
- 106 Tarhan, R. Bülent, İhaleye Fesat Karıştırma Suçu Üzerine, Güncel Hukuk Dergisi, Nisan 2014
- 107 Onuncu Kalkınma Planı, s.79, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalk%C4%B1nma%20Plan%C4%B1.pdf>
- 108 Yazarların iktisatçı Mustafa Sönmez ile mülakatı, İstanbul, 25 Mayıs 2015
- 109 Mustafa Sönmez, "KiT tasfiyesinde 25 yıl ve CHP" 24 Temmuz 2010 mustafasonmez.net/?p=159
- 110 Detaylı bir analiz için bkz. Öniş, Z. (2011) "Power, Interests, and Coalitions: The Political Economy of Mass Privatization in Turkey," *Third World Quarterly*, 32(4), pp. 707-724.

6

EMNİYET TEŞKİLATI

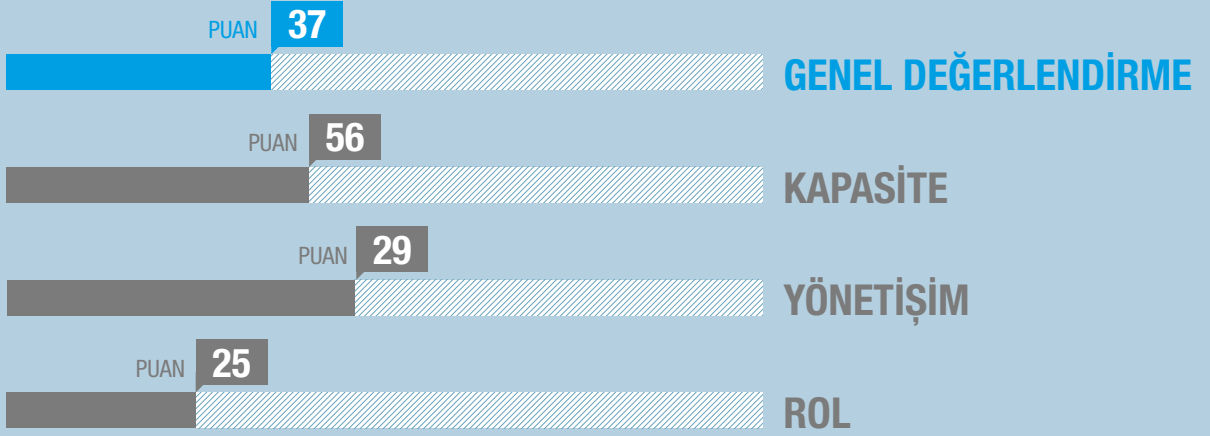
ÖZET

Bu çalışmada kolluk kurumlarından yalnızca Emniyet Teşkilatı incelenmiştir. Emniyet Teşkilatı'na (Emniyet Genel Müdürlüğü) Merkezi Yönetim Bütçesi'nden yeterli kaynak ayrılmaktadır ve son yıllarda kurumun teknik altyapı olanaklarında ve insan kaynaklarında artış gözlemlenmektedir.

Öte yandan Emniyet Teşkilatı'nın bağımsızlığı ve dürüstlüğü kayırmacılık ve partizanlık gibi sorunlar nedeniyle zayıflamıştır. Bunun yanında, Emniyet Teşkilatı'nın faaliyetlerini düzenleyen yasal çerçeve, şeffaflık önlemlerini sağlamak açısından yeterli değildir. Emniyet Teşkilatı'nda **dürüstlüğü ve hesap verebilirliği sağlayacak mekanizmalar bulunmamaktadır.**

Emniyet Teşkilatı'nın yolsuzluk suçlarının soruşturulmasında önemli bir rolü ve yetkisi olmasına karşın dış müdahalelere ilişkin izlenimler, bu alandaki görevini yerine getirebildiği konusunda ciddi şüpheler uyandırmaktadır. Yakın zamanda yaşanan, çok sayıda polis memurunun görev yerinin değiştirilmesi ve görevden alınması vakaları bu sorunun somut örneklerindedir.

Yandaki tablo, Emniyet Teşkilatı'nın kapasitesi, yönetişimi ve yolsuzlukla mücadeledeki rolü **açısından yapılan değerlendirmenin özetini yansıtmaktadır.** Raporun devamında bütün göstergeler için nitel değerlendirmeler de sunulmaktadır.



	Gösterge	Yasa	Uygulama
Kapasite	Kaynaklar	N/A	75
	Bağımsızlık	50	25
Yönetişim	Şeffaflık	25	25
	Hesap Verebilirlik	25	25
	Dürüstlük Mekanizmaları	50	25
Rol	Yolsuzluk Soruşturması	25	

YAPI

Emniyet Teşkilatı, İçişleri Bakanlığı'na bağlı "Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM)" bünyesinde çalışmaktadır.¹ EGM'nin genel sorumlulukları ve yetkileri 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu² ve 2559 sayılı Polis Vazife Salahiyet Kanunu olmak üzere iki ayrı kanunda belirtilmiştir.³

EGM organizasyonel şeması üç bölümden oluşmaktadır: Merkez Teşkilatı (genel merkez), Taşra Teşkilatı, Bölge Müdürlükleri ve son olarak Yurt Dışı Teşkilatı'dır.⁴ Genel Müdürlüğe bağlı beş Genel Müdür Yardımcısı ve Genel Müdür Yardımcılarına bağlı çalışan farklı alanlarda uzmanlaşmış 35 daire vardır. İstihbarat Daire Başkanlığı, Polis Akademisi ve Teftiş Kurulu gibi doğrudan Genel Müdürlüğe bağlı birimler de bulunmaktadır.⁵ EGM'de yapısal değişiklikler ancak İçişleri Bakanı'nın izni ile mümkün olabilmektedir.⁶

DEĞERLENDİRME

KAPASİTE

PUAN **75**

Kaynaklar - Uygulama

Uygulamada, Polis Teşkilatı görevlerini etkin bir biçimde yapabilmek için yeterli mali kaynağa, personele ve altyapıya sahip midir?

EGM'nin bütçesi Merkezi Yönetim Bütçesi'nden sağlanmaktadır. Kurumun bütçesinde bir yükselme eğilimi gözlenmektedir; 2010 ve 2014 yılları arasında bütçe, %76 oranında artmıştır.⁷ Resmi bütçeye ek olarak AKP hükümetleri boyunca POLSAN'ın (Polis Bakım ve Yardım Sandığı) varlıklarının çeşitli ortaklıklarla katlanarak arttığı ve 2014 yılında 1,3 milyar TL'ye yaklaştığı da belirtilmelidir.⁸

Altyapı ve teknik ekipman yatırımlarında da artış olmuştur; geçtiğimiz yıllarda yeni kamera sistemleri ve veri tabanı sistemleri uygulamaya konulmuştur.⁹ EGM'nin altyapı ve teknik ekipman yatırımlarıyla kapasitesinin artırılmasının yanı sıra, kurumdaki personel sayısı da artmıştır.¹⁰ Bu gelişmeler EGM'nin soruşturma ve önleyici kapasitesine büyük katkılarda bulunmuştur ve suç istatistikleri ile risk alanlarının incelenmesine dayanak sağlamıştır.¹¹

EGM, Polis Meslek Yüksek Okulları'nı veya Polis Meslek Eğitim Merkezleri'ni başarı ile tamamlayanları polis memuru olarak işe almaktadır. İki yıllık Polis Meslek Yüksek Okulları'na girebilmek için lise mezunu olma şartı aranmaktadır. Üniversite mezunları altı aylık bir temel polis eğitimi almaktadır.¹²

Polis memurlarının başlangıç aylıkları işe yeni girmiş öğretmenlerin aylıklarından yüksektir.¹³ Polis memurlarının aylıkları diğer kamu çalışanlarıyla karşılaştırıldığında yeteri kadar yüksektir.¹⁴ 2013 yılının Sayıştay Raporu'na göre 157.913 polis memuru 1,4 milyon kez yapılan ek ödemelerle ödüllendirilmiştir.¹⁵ Rapor, bu ödemelerin bazılarının kanuna aykırı olduğuna ve bu nedenle rutin faaliyetleri yürüten personelin de ek ödemeler aldığına ve sonuç olarak başarılı personelin ödüllendirilmesi politikasının esas amacından saptığına dikkat çekmiştir.¹⁶

Polis Akademisi'nden bir uzmana göre, yukarıda anılan birkaç eksikliğin dışında, EGM etkin bir biçimde çalışması için yeterli seviyede kaynaklara sahiptir.¹⁷

Polis Akademisi'nden bir uzmana göre, yukarıda anılan birkaç eksikliğin dışında, EGM etkin bir biçimde çalışması için yeterli seviyede kaynaklara sahiptir.¹⁷

PUAN

50

Bağımsızlık - Yasa

Polis Teşkilatı kanunla ne ölçüde bağımsız kılınmıştır?

Yasalara göre, "EGM'nin bağımsızlığını sağlamak ve siyasi faaliyetlerin kurum içine girmesini önlemek için" polis memurlarının sendika ve dernek kurması yasaktır.¹⁸

Polis memurlarının görevde yükselmeleri; eğitim geçmişlerine, mesleki eğitimlerine ve kıdem durumlarına bağlıdır.¹⁹ Memurun görevde yükselmeye layık olup olmadığına, EGM Merkezi Değerlendirme Kurulu ve Yüksek Değerlendirme Kurulu karar vermektedir.²⁰ Ancak terfi sisteminde dış müdahaleleri önleyecek netlikte kriterlerin olmaması sistemin bağımsızlığına gölge düşürmektedir.

Nisan 2015'te, polis görevlerini düzenleyen mevcut kanunlara birtakım değişiklikler getiren İç Güvenlik Paketi yasa tasarısı, iktidar partisinin zaman zaman şiddete de başvurduğu büyük tartışmalara karşı TBMM'den geçmiştir.²¹ Bu paket, polisin, toplumsal karışıklıklar ve gösterilerde silah kullanma yetkisini genişletmesi nedeniyle eleştirilmiştir.²²

Kolluk kurumlarının bağımsızlığı ile ilgili olarak paket, valilere ve kaymakamlara soruşturmalarda polis ve jandarma kuvvetlerini kullanma yetkisi vermiştir.²³ Bu değişikliklerden önce yalnızca savcılar bu yetkiye sahipti. Bu değişiklik, 2013 yılının Aralık ayından beri savcılarının²⁴ görev yerlerinin değiştirilmesiyle ve tutuklanmalarıyla birlikte düşünüldüğünde, yargının ve kolluk kuvvetlerinin kontrolü üzerinden bir merkezileşme eğilimi olduğu söylenebilir.

Bunların yanında, İç Güvenlik Paketi, İçişleri Bakanı'na EGM'nin herhangi bir personeline disiplin cezası uygulama yetkisi vermiştir.²⁵ Ayrıca, İçişleri Bakanlığı EGM'nin tüm faaliyetlerini denetleme yetkisine sahiptir.²⁶ Bu nedenlerle kurum siyasi etkiye açıktır.

PUAN

25

Bağımsızlık - Uygulama

Polis Teşkilatı uygulamada ne ölçüde bağımsızdır?

İşe alım sürecinde kayırmacılık, EGM'nin bağımsızlığı açısından başlıca sorunlardan biridir. Kişisel ilişkiler, akrabalık ve siyasi bağlantılar işe alım ve atama süreçlerini etkileyebilmektedir.²⁷

Bağımsızlık açısından bir diğer önemli eksiklik, cinsiyet, etnik köken ve sınıfsal açılardan denge kurmayı hedefleyen bir insan kaynakları politikasının olmayışındır. Bu durum çeşitli grupların Polis Teşkilatı'na güven duymasını engellerken, kurumun belirli ideolojik görüşler (milliyetçi, İslamcı ve muhafazakâr) etrafında siyasallaşmasına da yol açmaktadır.

2013 Aralık'ındaki yolsuzluk soruşturmaları Polis Teşkilatı'ndaki ciddi siyasallaşmayı ve müdahaleleri ortaya çıkarmıştır. 25 Aralık günü birçok polis memuru savcılarının gözaltı emirlerine uymamıştır.

Bu durum Polis Teşkilatı'nın yürütme erki karşısındaki bağımsızlığı konusunda önemli sorunlar olduğunu göstermektedir. Yolsuzluk soruşturmalarının ardından, Adli Kolluk Yönetmeliği değiştirilmiştir.²⁸ Bu değişiklik, savcının emri üzerine hareket eden kolluk görevlilerine, suç tebligatlarını veya şikâyetleri üstlerine bildirme zorunluluğunu getirmiştir. Fakat bu değişiklik Danıştay tarafından iptal edilmiştir.²⁹

Takip eden aylarda, yolsuzluk iddialarının soruşturulmasına dahil olan çok sayıda polis memuru görevlerinden alınmış veya görev yerleri değiştirilmiştir.³⁰ Bu müdahaleler yolsuzluk soruşturmalarında EGM'nin bağımsızlığı açısından önemli şüpheler yaratmıştır. "OECD Rüşvetle Mücadele Sözleşmesi'nin Türkiye'de Uygulanması 3. Safha Raporu'nda "polis ve savcılarının herhangi bir şekilde yer değiştirmesinin yabancı kamu görevlilerine rüşvet soruşturma ve kovuşturmalarını etkilememesi için Türkiye'nin her türlü önlemi alması" tavsiye edilmiştir.³¹

EGM içindeki mevcut ortam Gülen hareketi destekçileri ile diğerleri arasındaki mücadeleyle şekillenmektedir.³² Bu kanı daha sonra bazı haber kuruluşlarının Gülen hareketinin yıllar içinde 41.000 polis memurunu işe aldığı iddiasıyla pekiştirilmiştir.³³ Polis içinde Gülen destekçilerinin örgütlenmesine siyasi kaygılarla ön ayak olunduktan sonra yine siyasi kaygılarla bu polislerin teşkilattan tasfiye edilmesine karar verilmiştir. Bu siyasi kutuplaşma kurumun bağımsızlığını tehdit etmektedir.³⁴

YÖNETİŞİM

PUAN 25

Şeffaflık - Yasa

Polis Teşkilatı'nın faaliyetleri ile ilgili bilgilere kamunun erişebilmesini sağlayacak yeterli yasal çerçeve oluşturulmuş mudur?

Polis Teşkilatı faaliyetlerini düzenleyen yasal çerçeve şeffaflıkla ilgili gerekli önlemlerin alınması için yeterli değildir. Özel Harekât Daire Başkanlığı ve İstihbarat Daire Başkanlığı gibi bazı birimlerinin yönetmelikleri gizli tutulmaktadır.³⁵ Bu durum polisin çalışma esaslarına uygunluğunun etkin olarak izlenememesine yol açmaktadır.³⁶

Polis memurlarının mal bildiriyle ilgili eksiklikler de vardır. EGM personeli, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'na tabidir.³⁷ Ancak kanunun mal bildirimlerinin kamuya açık olmasını gerektirmemesi nedeniyle polis memurlarının mal bildirimleri haklarında bir soruşturma yürütülmediği sürece bilgiler gizli tutulmaktadır.

PUAN 25

Şeffaflık - Uygulama

Uygulamada Polis Teşkilatı'nın faaliyet ve karar süreçlerinde ne ölçüde şeffaflık vardır?

EGM'nin şeffaflık ilkelerine uygun bir biçimde düzenlenmesi güçtür ve bilgi saklayan kurumların başında güvenlik kuvvetleri gelmektedir.³⁸ Suç istatistikleri ile ilgili bilgilerin paylaşımında bile old-

ukça dikkatli davranılmakta ve bu konuyla ilgili ayrıntılı bilgi paylaşılmamaktadır.³⁹ 2014 yılı EGM Faaliyet Raporu'nda da görüleceği üzere yayınlanan istatistiksel veriler detaylı değildir.⁴⁰ Rapor, Polis Teşkilatı'nın farklı alanlarda yürüttüğü çalışmalara ve soruşturmalara dair istatistiksel bilgileri paylaşmış, ancak bu çalışmalar hakkında nitel veri sunmamıştır.

EGM'deki bilgilere erişim güçlükleri ile ilgili yakın geçmişten bir örnek, polisin kullandığı biber gazı miktarı ile ilgili bilgi talebidir. Bir avukat Ankara Emniyet Müdürlüğü'ne bilgi talebi göndererek gösterilerde polis tarafından kullanılan biber gazı miktarını ve gösterilerde görevli polis sayısını sormuştur. EGM tarafından sadece üstü kapalı ve yetersiz bir bilgi paylaşılmıştır.⁴² Diğer bir örnek, avukat Taylan Tanay'ın bilgi talebidir. Tanay işkence ve işkence sonucu ölüm iddiaları ile ilgili kaç polisin yargılandığını, kaçına disiplin soruşturması açıldığını, kaçına meslekten ihraç veya yer değiştirme cezası verildiğini sormuştur.⁴³ Ancak Emniyet Genel Müdürlüğü, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu 25. maddesine dayanarak bu bilgi talebini reddetmiş ve "kamuoyunu ilgilendirmeyen ve sadece kendi personeli ile kurum içi uygulamalarına ilişkin düzenlemeler hakkındaki bilgi veya belgelerin, bilgi edinme hakkının kapsamı dışında" olduğunu belirtmiştir.⁴⁴

PUAN

25

Hesap Verebilirlik - Yasa

Polis Teşkilatı'nın faaliyetleri hakkında rapor ve hesap vermesini sağlayacak yasal çerçeve oluşturulmuş mudur?

4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'a göre bir devlet memurunun göreviyle ilgili bir konuda soruşturulması için idari amirinden izin alınması gerekmektedir.⁴⁵ 2013 yılında bir değişiklik ile bu iznin ön koşulu işkence ve kötü muamele hali için kaldırılmıştır.⁴⁶ Fakat izin mekanizmasının kanunda yarattığı bu boşluk, polis için sistemli olarak gizli bir "dokunulmazlık" sağlamaktadır.⁴⁷ Bu izinleri almak zordur, izinlerin verildiği durumlarda bile, işkence ve kötü muamele vakalarında, TCK'nın bu suçları düzenleyen 94. ve 95. maddesine değil, daha çok "kasten yaralama" ile ilgili 86. maddesine istinaden işlem yapıldığı kaydedilmektedir.⁴⁸

Kurum içi hesap verebilirlik mekanizmalarını düzenleyen yasal çerçeve içinde Emniyet Disiplin Tüzüğü de bulunmaktadır. Ancak, Emniyet Disiplin Tüzüğü pek çok açıdan sorunludur. Tüzükte yoruma açık ve amirlerin suiistimal edebileceği pek çok madde bulunmaktadır. Örnek vermek gerekirse; "günlük sakal tıraşı olmamak", "herhangi bir yolu, yeri veya kişiyi arayıp soranları yanıtız bırakmak, baştan savmak", "amir ve üstlerinin, görev ve mesleki konulara veya tutum ve davranışlarına ilişkin uyarılarına uymamak veya umursamamak", "borçlanıp ödememeyi alışkanlık haline getirmek" disiplin ihlalleri olarak tüzükte yer almaktadır.⁴⁹ "Emniyet Disiplin Tüzüğü'nde "amir ve üstleri otoritesi" ve düzenin sağlanmasındaki yerleri sorgulanamaz bir konumda" olduğu yönünde eleştiriler de bulunmaktadır.⁵⁰

Jandarma ve Polis memurlarına ilişkin ihbar ve şikayetleri soruşturmak amacıyla bir izleme mekanizmasının oluşturulmasıyla ilgili çalışmalar devam etmektedir. AB üyeliği sürecindeki bir eşleştirme projesi kapsamında yapılan çalışmaların sonucu olarak Polis Gözetim Komisyonu kurulacaktır.⁵¹ Ancak bu konuda sunulan yasa taslağı konusunda komisyonun İçişleri Bakanlığı bünyesinde kurulması öngörülmesinden kaynaklanan eleştiriler bulunmaktadır.⁵²

Mali şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri kapsamında, EGM kamunun erişimine açık mali denetim raporları hazırlanmaktadır.⁵³ Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında

Yönetmeliğe⁵⁴ göre EGM stratejik planlar hazırlamaktadır, ancak sadece 2009-2013 Stratejik Planı'nın erişime açık olduğu görülmüştür. Ayrıca, performans hedefleri, göstergeleri ve faaliyetlere ilişkin bilgileri içeren 2015 yılı Performans Programı, 2014 yılı Faaliyet Raporu ve 2014 yılı Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu EGM internet sayfasında bulunmaktadır.⁵⁵

Yolsuzluk davalarının soruşturulmasıyla ilgili yasal hükümler oldukça sınırlıdır. Yolsuzluk, idare hukukunda disiplin suçu olarak belirtilmiştir ve bunun cezası görevden ihraçtır.⁵⁶ Uygulamada, kamuya karşı işlenen suçların cezasız kalırken, yolsuzluk dahil disiplin suçlarının cezalandırılmasında kurum çok katıdır.⁵⁷ Oldukça sert uygulanan ve yargılama sürecini de içeren bu yetki, teşkilat çalışanlarının bağımsız mahkemelerde yargılanma hakkını ihlal etmektedir. Mevzuatta, yalnızca polisler için geçerli olan bir cezai kovuşturma muafiyeti/dokunulmazlığı yoktur.⁵⁸ Polis memurları da 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'a tabidir.⁵⁹

Hesap Verebilirlik - Uygulama

Polis Teşkilatı'nın eylemlerine ilişkin hesap verebilirliği ve rapor verme zorunluluğu ne ölçüde uygulanmaktadır?

Şikayeti alan savcının emniyet amirinin izni dışında ve yok edilme tehlikesi altında olan kanıtların tespiti dışında bir soruşturma yetkisi yoktur.⁶⁰ Savcı, şikayet evrakının bir kopyasını ilgili idareye göndererek amirden soruşturma izni ister. İdare, izin verme kararından önce ön inceleme başlatabilir. Soruşturma kararının verilmesi için tanınan süre 30 gündür. Gerekli durumlarda 15 gün ek süre verilebilir.⁶¹ Uygulamada, bu süre sınırı son gününe kadar kullanılmakta ve mekanizma çok yavaş işlemektedir.⁶²

Sadece personel seviyesinde değil, kurumsal seviyede de Polis Teşkilatı'nın mali denetimi yetersizdir. İlgili diğer bölümlerde de tartışıldığı üzere Sayıştay'ın performans denetimi yetkisi, performans hedeflerinin ve bunların ne ölçüde karşılandığının ölçülmesi ile sınırlanmıştır. Ayrıca güvenlik ve istihbarat teşkilatları, tanımın belirsizliği nedeniyle yorum ve istismara açık olan gizlilik hükmüne dayanarak verileri gizleyebilmektedir.⁶³

İzinle ilgili sorunlara rağmen, her ne kadar duyurulmasa da Polis Teşkilatı'nda meslekten ihraç, diğer kurumlarda olduğundan daha kolaydır.⁶⁴ Siyasi etkilerle görevden atılmak veya ceza almak çok kolaydır. "Cezasızlık" çoğunlukla gösteriler esnasında işlenen polis suçlarında gözlemlenmektedir. Uluslararası Af Örgütü'ne göre, "yetkililer protesto hareketlerini ve destekçilerini saldırganca cezalandırmaya çabalarlarken, polisin büyük çaplı kötü muamelelerinin cezasız kalması yaygın uygulamadır."⁶⁵ Buna ek olarak, Emniyet Teşkilatı Disiplin Tüzüğü, polisin kıyafetinde sicil numarasını taşımasını mecbur tutmaktadır.⁶⁶ Ancak basına da yansıdığı üzere, polisin sicil numarasını bilinçli olarak örttüğü birçok olay vardır.⁶⁷ Bu uygulama, polisin tanınmasını önlemekte ve polise keyfi hareket etme fırsatı vermektedir. Bu uygulama toplumdaki tepki almakla birlikte, kimi hükümet yetkilileri ve milletvekilleri bu durumu kınamaktan kaçınmıştır.⁶⁸

Toplumsal gösterilerde kimlik tespiti problemlerinin dışında, Gezi Parkı Protestoları'nda görüldüğü gibi polisin kimliği bilinse dahi cezasızlığın sürdüğü vakalar da vardır.⁶⁹ "İzin" probleminin yanı sıra, eksik soruşturma ve yargılama ile hakim ve savcılarının öznel tutumu, cezasızlığın daha da yaygınlaşmasına yol açmaktadır.⁷⁰ Polislerin gösterilerde ya da operasyonlarda yaraladığı, öldürdüğü insanlarla ilgili soruşturmalarda ve davalarda sık sık ihmallere, ihlallere rastlanmaktadır.

Kurbanlardan biri olan Berkin Elvan gaz kapsülü ile vurulmuş ve hayatını kaybetmiştir.⁷¹ Yetkililer sorumlu polis memurunun kimliğinin tespit edilmesi sürecini uzun süre ertelemişlerdir.⁷² Ethem Sarısülük de Gezi Parkı protestolarında polis tarafından silahla vurulmuş ve fail polis memuru Ahmet Şahbaz 4 yıl 10 gün gibi düşük bir ceza almıştır.⁷³ Yaklaşık 2,5 milyon kişinin eylemlere katıldığı bu protestolarda yaklaşık 8000'den fazla kişi yaralanmış, 8 gösterici ise hayatını kaybetmiştir.⁷⁴ Bu protestoların dışında da muhalif kesime karşı polis şiddetinin sürekliliğini gözler önüne seren birçok olay bulunmaktadır.

PUAN

50

Dürüstlük Mekanizmaları - Yasa

Polis teşkilatının dürüstlüğüne sağlayacak bir yasal çerçeve oluşturulmuş mudur?

Avrupa Polis Etik Kuralları'nın (APEK) tercümesinin dışında, Polis Teşkilatı mensupları için etik ilkeleri belirleyen başka bir belge yoktur. 2007 yılında küçük değişikliklerle Avrupa Polis Etik Kuralları benimsenmiştir.⁷⁵ Her polis memuru bu belgeyi taşımak zorundadır.⁷⁶ Bu belge, polisin görevi ile ilgili herhangi bir şekilde hediye almasının veya maddi çıkar elde etmesinin polisin bağımsızlığına bir tehdit oluşturduğunu, bu nedenle yasaklandığını belirtmektedir.⁷⁷

Ayrıca polis memurları Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ve Başvuru Esasları Yönetmeliği'ne de tabidir. Bu yönetmelikle ve Polis Etik Kuralları'yla çizilen genel çerçeve, çıkar çatışmalarını önlemeyi amaçlamaktadır.⁷⁸ Yönetmelik, memurların çıkar çatışmalarından kaçınmalarının yanı sıra, şeffaflık ve nesnellik ilkelerinin önemini de vurgulamaktadır.⁷⁹ Bu iki belge birbirlerini tamamlamaktadır.⁸⁰

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ve Başvuru Esasları Yönetmeliği çıkar çatışmalarında memurlara şahsi sorumluluk yüklemektedir.⁸¹ Bu tür bir çıkar çatışması olması durumunda memurlar durumu üstlerine bildirmek ve bu durumdan kaçınmak zorundadır.⁸² Görev dışındaki kısıtlamalarla ilgili ise yeterli düzenlemeler yoktur, yalnızca yönetmeliğin 21. Maddesi, görevlerinden ayrılan kişilere, daha önce görev yaptıkları kurumdan veya kuruluştan, doğrudan veya dolaylı olarak herhangi bir yüklenicilik, komisyonculuk, temsilcilik, bilirkişilik, aracılık veya benzer bir görev ve iş verilemeyeceğini belirtmektedir.⁸³

Sadece polislere özgü mal bildirim düzenlemesi bulunmamaktadır. Yasa, memurların her beş yılda bir, göreve başladıklarında ve görevlerinin sonunda mal bildiriminde bulunmaları gerektiğini belirtmektedir.⁸⁴ Mal bildirimlerini inceleyecek özel bir komisyon bulunmamaktadır ve tüm memurlar mal bildirimlerini bünyesinde çalıştıkları kurumlara yapmaktadırlar.⁸⁵ Bildirimler yalnızca, memur hakkında soruşturma başlatılması durumunda incelenmektedir.⁸⁶ Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet Ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu ne düzenli bir takip ve inceleme yöntemini ne de bu özel görevi yürütmekle yetkili kurumu tanımlamıştır.⁸⁷

Dürüstlük Mekanizmaları - Uygulama

Uygulamada, Polis Teşkilatı'nın dürüstlüğü ne ölçüde sağlanmaktadır?

Hediyeler zararsız olarak algılanmaktadır ve denetiminin zor olduğu düşünülmektedir. Ayrıca hediyeler, Türk kültürünün bir yansıması olarak da sayıldığı için kabul edilebilir görülmektedir.⁸⁸

Yöneticiler tarafından durum kaçınılmaz kabul edildiğinden, iç disiplin sistemi bu konuda düzgün çalışmamaktadır.⁸⁹ Buna ek olarak, polisler arasında yüksek seviyede bir "mesleki dayanışma" olması nedeniyle disiplin mekanizması ne bağımsız ne de etkindir.⁹⁰

Uluslararası Şeffaflık Örgütü 2013 Küresel Yolsuzluk Barometresi'ne göre, görüşme yapılanların %38'i polisin yolsuzluk veya aşırı yolsuzluk yaptığını inanmaktadır. Görüşme yapılanların %23'ü son 12 ay içinde polise rüşvet verdiğini söylemiştir. Rüşvet oranı, eğitim kurumlarının ardından ikinci sırada gelmektedir.⁹¹

571 trafik polisi ile yapılan daha ayrıntılı bir alan araştırmasına göre; eğitim, iç disiplin mekanizmaları ve kültürel faktörler kanunların uygulanmasında etkili görünmektedir.⁹² Araştırmada, trafik polis memurlarının yarısından fazlasının (%58) aldıkları hediyelerin amirlerince kontrol edilmediğini ortaya çıkarmıştır.⁹³ Bu rakam disiplin mekanizmasının dahili olarak oluşturulduğu bir sistem için yüksektir. Sonuçlar şikayet mekanizmasının da çalışmadığını göstermiştir. Polis memurlarının çoğu (%70,6) halktan bir şikayet gelmediği sürece etik davranışlarının düzenli olarak kontrol edilmediğini belirtmiştir.⁹⁴

2001 yılından itibaren Polis Okulları'nda eğitim iki yıla yükseltilmiş ve Polis Etiği Dersi müfredata eklenmiştir. Etik eğitimi görev içi eğitimler için de mecburi olmuştur. Mevcut durumda, 2005 yılından beri, etik eğitimi Emniyet Genel Müdürlüğü Polis Akademisi ve Polis Meslek Yüksek Okulları'nın Güvenlik Bilimleri Fakültesi'nde mecburi ders olarak verilmektedir.

Trafik polisleri üzerinde yapılan aynı alan araştırması önemli bilgileri açığa çıkarmıştır; şöyle ki memurların neredeyse yarısı 2001⁹⁵ yılından önce mezun olmuştur ve bu memurların sadece yarısı hediye alma yasağı hakkında eğitim aldıklarını belirtmiştir.⁹⁶ Memurların mesleğe başlamalarından sonraki eğitim faaliyetlerinin sayısı da azalmaktadır. Memurların %62,5'i kurum bünyesinde hizmet içi eğitim almadıklarını söylemiştir.⁹⁷

ROL

Yolsuzluk Soruşturması

Polis Teşkilatı ülkede yolsuzlukları tespit etmekte ve soruşturmada ne ölçüde başarılıdır ?

Polisin perspektifinden, yolsuzlukları soruşturmak için yeterli yetkileri vardır. 2014 Mart'ında çıkarılan yeni bir kanun⁹⁸ ile polisin yetkisi sınırlandırılmış olsa da polis hala geniş bir yetkiye sahiptir. İdari bakımdan EGM'ye bağlı olan Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Dairesi (KOM); nar-

kotik suçlar, mali suçlar, kaçakçılık ve organize suçlarla mücadelede sorumludur. Daire binasının ve teknolojik ekipmanının yenilenmesi KOM'u daha etkin bir hale getirmiştir.⁹⁹ Ceza Muhakemesi Kanunu¹⁰⁰ iletişim tespiti, dinleme ve kayıt ile ilgili geniş yetkiler vermiştir. KOM, yolsuzlukla mücadele çerçevesinde¹⁰¹ 2013 yılında 584 operasyon yürütmüş ve 7.902 şüpheli hakkında yasal işlem başlatmıştır.¹⁰²

17-25 Aralık yolsuzluk soruşturması basın ve kamuda infial yaratmıştır.¹⁰³ Yolsuzluk skandalının patlamasından sonra, binlerce polis memuru hakkında görevden uzaklaştırma, yer değişikliği ve rütbe indirimi kararları verilmiştir.¹⁰⁴ Soruşturma sonrasında Mali Suçlar Bürosu çalışanlarının neredeyse tamamı görevden alınmış, uzaklaştırılmış veya başka yerlere atanmıştır.¹⁰⁵ Yakın zamanda yaşanan bu vaka Polis Teşkilatı'nın yolsuzluk soruşturması yapma gücünün sınırlandırılabilmesine dair önemli bir gösterge oluşturmaktadır.

Sonnotlar

- 1 EGM İnternet sayfasında bakınız <http://www.egm.gov.tr>
- 2 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.3201.pdf>
- 3 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.2559.pdf>
- 4 EGM Teşkilat yapısı <http://www.egm.gov.tr/EN/Pages/structure.aspx>
- 5 EGM Teşkilat yapısı <http://www.egm.gov.tr/EN/Pages/structure.aspx>
- 6 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.3201.pdf>
- 7 Emniyet Genel Müdürlüğü, 2014a, Mali Beklentiler Raporu.
- 8 POLSAN 2015 Annual Financial Reporthttp://www.polsan.com.tr/dosyalar/2015faaliyetraporu.pdf
- 9 Emniyet Genel Müdürlüğü, 2014b, Yıllık Rapor, s.12.
- 10 a.g.e. s.16.
- 11 a.g.e. s.21.
- 12 EGM İnternet sayfasında bakınız <http://www.egm.gov.tr/EN/Pages/rrecruitment.aspx> [Erişim tarihi: 12 Mart 2015]
- 13 Maaş hesaplama aracı: <http://www.memurlar.net/maas/>[Erişim tarihi:01 Temmuz 2015]
- 14 Uğur Ömürganülşen tarafından yazılan yoruma göre
- 15 Sayıştay, Denetim Raporu 2013 (Ağustos 2014), s.5
- 16 a.g.e. s.5
- 17 Yazarların Polis Akademisi'nden kimliği açıklanmayan bir uzmanla mülakatı
- 18 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu
- 19 EGM İnternet sayfasında bakınız <http://www.egm.gov.tr/EN/Pages/rrecruitment.aspx> [Erişim tarihi: 01 Temmuz 2015].
- 20 Terfi yönetmeliklerine bakınız http://www.sivilgozetim.org.tr/Source/Legislations/E/Emniyet_Hizmetleri_Rutbe_Terfi_Kurulu_Yonetmeligi.pdf [Erişim tarihi: 01 Temmuz 2015]
- 21 6618 sayılı Kanun <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/04/20150404-26.pdf>
- 22 Bianet.org, "15 Soruda İç Güvenlik Paketi Ne Getiriyor?", 27 Mart 2015 <https://www.bianet.org/bianet/insan-haklari/163348-15-soruda-ic-guvenlik-paketi-ne-getiriyor> [Erişim tarihi: 22 Temmuz 2015]
- 23 Hürriyet, "İç Güvenlik yasası neleri değiştirecek?", 28 Mart 2015 <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/28579002.asp> [Erişim tarihi: 08 Mayıs 2015]
- 24 Savcılık bölümünde bağımsızlık göstergesine bakınız
- 25 Hürriyet, "İç Güvenlik yasası neleri değiştirecek?", 28 Mart 2015 <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/28579002.asp> [Erişim tarihi: 08 Mayıs 2015]
- 26 <?> a.g.e.
- 27 Yazarların Polis Akademisi'nden kimliği açıklanmayan bir uzmanla mülakatı
- 28 Hürriyet 21 December 2013 <http://www.hurriyet.com.tr/adli-kolluk-yonetmeliginde-degisiklik-yapildi-25412900>
- 29 Hürriyet Daily News, "Danıştay, tartışmalı yönetmeliği iptal ederek soruşturma gizliliğini kaldırdı" 27 Aralık 2013 <http://www.hurriyet-dailynews.com/turkeys-council-of-state-annuls-controversial-regulation-lifting-investigation-secrecy.aspx?pageID=238&nID=60215&NewsCatID=341> [Erişim tarihi: 20 Şubat 2015]
- 30 Hürriyet, "Sadece iki ilde 1700 polisin yeri değişti" 07 Ocak 2014 <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/25515006.asp> [Erişim tarihi: 01 Temmuz 2015]
- 31 OECD, OECD Rüşvetle Mücadele Sözleşmesi'nin Türkiye'de Uygulanması Raporu, Ekim 2014,
- 32 Yazarların Polis Akademisi'nden kimliği açıklanmayan bir uzmanla mülakatı
- 33 Sabah, "Emniyetin Yüzde 20'sine Sızdılar" 28 Kasım 2014 <http://www.sabah.com.tr/gundem/2014/11/28/emniyetin-yuzde-20sine-sizdilar> [Erişim tarihi: 01 Temmuz 2015]
- 34 Yazarların Polis Akademisi'nden kimliği açıklanmayan bir uzmanla mülakatı

- 35 Biriz Berksoy, Biriz, "Türkiye'de Ordu, Polis ve İstihbarat Teşkilatları: Yakın Dönem Gelişmeler ve Reform İhtiyaçları", TESEV Demokratikleşme Programı Siyasa Raporları Serisi, TESEV Yayınları, 2013, s.41.
- 36 a.g.e. s.41.
- 37 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet Ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu
- 38 Yazarların Polis Akademisi'nden kimliği açıklanmayan bir uzmanla mülakatı
- 39 Yazarların Polis Akademisi'nden kimliği açıklanmayan bir uzmanla mülakatı
- 40 Emniyet Genel Müdürlüğü, 2014b, Yıllık Rapor, 2014b, s.21-26.
- 41 a.g.e. s.21-32.
- 42 T24, 23 Temmuz 2012, <http://t24.com.tr/haber/biber-gazi-devler-sirri-degildir,209050>, [Erişim tarihi: 12 Mart 2015]
- 43 T24, <http://t24.com.tr/haber/iskenceci-polis-sayisini-sordu-835-lira-odemeye-mahkum-oldu,286912> [Erişim tarihi: 02 Temmuz 2015].
- 44 <?> <http://t24.com.tr/haber/iskenceci-polis-sayisini-sordu-835-lira-odemeye-mahkum-oldu,286912> [Erişim tarihi: 02 Temmuz 2015].
- 45 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, madde 3.
- 46 <?> <http://www.ivdb.gov.tr/duyurulan/yenimevzuat/4778.htm>, madde 33. [Erişim tarihi: 02 Temmuz]
- 47 Biriz Berksoy, Biriz, "Türkiye'de Ordu, Polis ve İstihbarat Teşkilatları: Yakın Dönem Gelişmeler ve Reform İhtiyaçları", TESEV Demokratikleşme Programı Siyasa Raporları Serisi, TESEV Yayınları, 2013, s.47.
- 48 a.g.e. s.46-47.
- 49 Gönen, Berksoy, Başer, Uçum. Polis Yasalarının Ruhu: Mevzuatta Söylemler, Araçlar, Zihniyet. TESEV Demokratikleşme Programı, TESEV Yayınları, 2013,
- 50 a.g.e
- 51 Türkiye Büyük Millet Meclisi Avrupa Birliği Komisyonu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına, (Ankara, 2012)
- 52 Biriz Berksoy, "Türkiye'de Ordu, Polis ve İstihbarat Teşkilatları: Yakın Dönem Gelişmeler ve Reform İhtiyaçları", TESEV Demokratikleşme Programı Siyasa Raporları Serisi, TESEV Yayınları, 2013, s.49.
- 53 Emniyet Genel Müdürlüğü, 2014b, Yıllık Rapor, 2014b
- 54 Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, No.26179.
- 55 EGM tarafından hazırlanan dokümanların tam listesine bakınız <http://www.egm.gov.tr/Sayfalar/StratejiGelistirmeFaaliyetleri.aspx> [Erişim tarihi: 02 Temmuz 2015]
- 56 Emniyet Teşkilatı Disiplin Tüzüğü, madde 8.
- 57 Yazarların Polis Akademisi'nden kimliği açıklanmayan bir uzmanla mülakatı
- 58 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, madde 2
- 59 a.g.e.
- 60 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, madde 4.
- 61 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, madde 7.
- 62 Yazarların Polis Akademisi'nden kimliği açıklanmayan bir uzmanla mülakatı
- 63 Biriz Berksoy, "Türkiye'de Ordu, Polis ve İstihbarat Teşkilatları: Yakın Dönem Gelişmeler ve Reform İhtiyaçları", TESEV Demokratikleşme Programı Siyasa Raporları Serisi, TESEV Yayınları, 2013 s.51.
- 64 Aljazeera Türk, 06 Ocak 2015 <http://www.aljazeera.com.tr/al-jazeera-ozel/polis-teskilatinin-yapisi-cemaatlesmeye-uygun> [Erişim tarihi: 02 Temmuz 2015]
- 65 Uluslararası Af Örgütü, Yaraya Adalet Basmak: Türkiye'de Gezi Parkı Protestolarından Bir Yıl Sonra, (Londra, 2014)
- 66 Emniyet Teşkilatı Disiplin Tüzüğü, madde 5. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/2.5.717339.pdf>
- 67 T24, 04 Haziran 2013 <http://t24.com.tr/haber/ankara-valiligi-orantisiz-guce-karsi-uyardi-polis-kask-numaralarini-gizledi,231277>
- 68 T24, 06 Temmuz 2013 <http://t24.com.tr/haber/akpli-vekilden-kask-numarasi-olmayan-polis-aciklamasi,233716>
- 69 Uluslararası Af Örgütü, Yaraya Adalet Basmak: Türkiye'de Gezi Parkı Protestolarından Bir Yıl Sonra, (Londra, 2014), s.6
- 70 Biriz Berksoy, "Türkiye'de Ordu, Polis ve İstihbarat Teşkilatları: Yakın Dönem Gelişmeler ve Reform İhtiyaçları", TESEV Demokratikleşme Programı Siyasa Raporları Serisi, TESEV Yayınları, 2013, s.47.
- 71 Uluslararası Af Örgütü, 2014: s.5
- 72 T24, 14 Ekim 2014 <http://t24.com.tr/haber/berkin-elvanin-katil-zanlilarindan-biri-belli-oldu,273798> [Erişim tarihi: 03 Temmuz 2015]
- 73 Cumhuriyet 03 Eylül 2014 http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/114167/Sarisuluk_Davasi_nda_karar_verildi__4_yilda_cikacak.html# [Erişim tarihi: 03 Temmuz 2015]
- 74 Uluslararası Af Örgütü Raporu: Gezi parkı eylemleri Türkiye'de toplanma özgürlüğü hakkı şiddet kullanılarak engelleniyor <http://amnesty.org.tr/uploads/Docs/gezi-parki-eylemleri-turkiye-de-toplanma-ozgurlugu-hakki-siddet-kullanilarak-engelleniyor801.pdf>
- 75 Cerrah vd. 2009: 6
- 76 Yazarların Polis Akademisi'nden kimliği açıklanmayan bir uzmanla mülakatı
- 77 Emniyet Teşkilatı Disiplin Tüzüğü, madde 37.
- 78 Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik <http://www.turkstat.gov.tr/jsp/duyuru/upload/Yonetmelik.pdf> madde 13
- 79 a.g.e. madde 5
- 80 a.g.e.
- 81 a.g.e. madde 13
- 82 a.g.e. madde 13
- 83 a.g.e. madde 21
- 84 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet Ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu

- 85 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet Ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu
- 86 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet Ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu
- 87 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet Ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3628.pdf>
- 88 İbrahim Cerrah, Hüseyin Çevik, Turgut Göksu, Erhan Balcıoğlu, Kolluk Hizmetleri ve Etik (Ankara, 2009): 6
- 89 Cerrah vd. 2009: .5
- 90 Cerrah vd. 2009: 7
- 91 Uluslararası Şeffaflık Örgütü, 2013 Küresel Yolsuzluk Barometresi
- 92 Cerrah vd. 2009: 10.
- 93 Cerrah vd. 2009: 17
- 94 Cerrah vd. 2009: 18
- 95 Cerrah vd. 2009: 12
- 96 Cerrah vd. 2009: 14
- 97 Cerrah vd. 2009: 15
- 98 Terörle Mücadele Kanunu ve Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair 6526 sayılı Kanun <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/03/20140306M1-1.htm>
- 99 İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı, 2013 Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Raporu (Ankara, 2013) Bakan Önsözü
- 100 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu, madde 135
- 101 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu
- 102 T.C. İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele 2013 Raporu, (Ankara, 2013), s.40.
- 103 BBC, 17 Aralık 2014 http://www.bbc.com/turkce/haberler/2014/12/141216_canli_17aralik_yildonumu [Erişim tarihi: 02 Temmuz 2015]
- 104 T24, 29 Mayıs 2014 <http://t24.com.tr/haber/17-aralik-operasyonunun-basindaki-polisler-ihrac-edildi,259692> [Erişim tarihi: 01 Temmuz 2015]
- 105 T24, 12 Temmuz 2014 <http://t24.com.tr/haber/iste-17-aralikin-polis-bilancosu,264135> [Erişim tarihi: 02 Temmuz 2015]

7

YÜKSEK SEÇİM KURULU

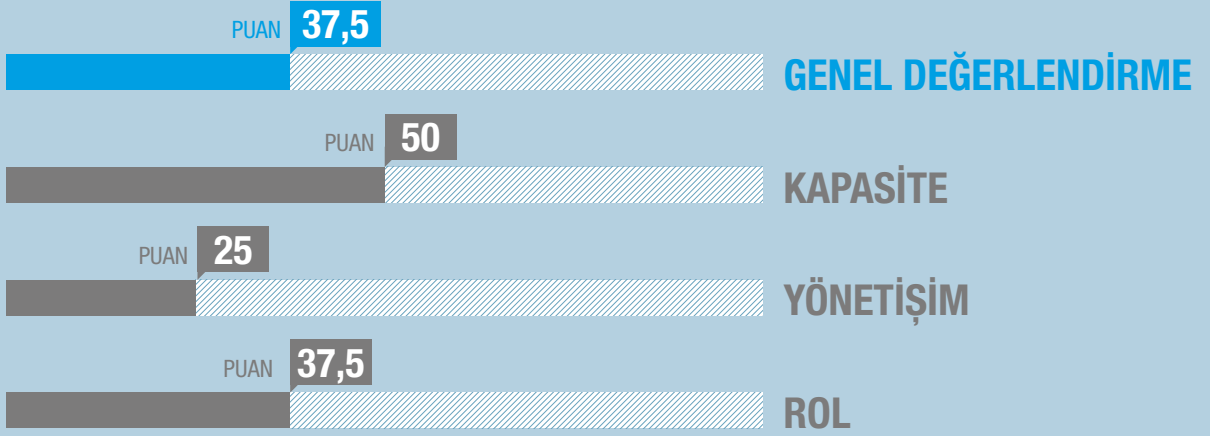
ÖZET

Yüksek Seçim Kurulu (YSK), seçim süreçlerini idare ve kontrol etme konularındaki kilit rolü ile Türkiye'nin şeffaflık sisteminin en önemli kurumlarından biridir. Değerlendirme sonucunda kurumun şeffaflığını ve hesap verebilirliğini sağlayan herhangi bir düzenleme ya da mekanizma bulunmadığı tespit edilmiştir. Yasal çerçevedeki bu eksiklik YSK'nın yönetişimine ilişkin en temel sorunlarından biridir.

Mali yönden Adalet Bakanlığı'na bağlı olmasına karşın, Kurul idari özerkliğe sahiptir. YSK'nın seçim süreçlerindeki performansı AGİT/DKİHB, Eşit Haklar İçin İzleme Derneği ve "Sandık Başındayız" girişimi gibi gözlemciler tarafından sık sık eleştirilmesine karşın henüz rekabetçi ve adil seçimler konusunda kayda değer bir iyileştirme sağlanmamıştır.

298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun'daki Cumhurbaşkanı Seçim'ine ilişkin belirsizlikler AGİT/DKİHB seçim izleme heyeti tarafından güçlü bir biçimde vurgulanmıştır¹. AGİT aynı zamanda Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın Anayasa'ya aykırı bir biçimde AKP lehine kampanya yaptığı yönündeki iddialara ve medyanın taraflı yayıncılık yaptığına dair eleştirilere de raporda yer vermiştir.²

Özellikle Mart 2014'te gerçekleştirilen yerel seçimlerde YSK yoğun bir biçimde eleştirilmiştir. Birçok bölgedeki, özellikle de başkent Ankara ve Üsküdar'daki seçim sandıklarında yüzlerce hile girişiminde bulunulduğunu iddia edilmiştir.³ Şeffaflığın sağlanması konusunda kurumun sınırlı yerel kapasitesi ve seçimlerde hile ve usulsüzlük olasılıkları dikkate alınarak, birkaç sivil toplum girişimi (*Oy ve Ötesi* gibi) seçimlerde verilen oyların kullanılması, sayılması ve kaydedilmesi süreçlerini izlemek ve bu süreçlere katılmak üzere gönüllüler görevlendirmektedir. 7 Haziran seçimlerinde Oy ve Ötesi 56.000 gönüllüsü ile 81 ilin 46'sında, 174 seçim bölgesinde görev yapmış ve 130.000 seçim sandığında oy sayımını denetlemiştir.⁴ 1 Kasım seçimlerinde organizasyon 60,000'e yakın gönüllüsü ile 175,000 seçim sandığının başında seçimleri izlemiştir. YSK tarafından açıklanan sonuçlar ile gönüllüler aracılığı ile ulaşılan tutanaklar karşılaştırıldığında bulunan farklar "kabul edilebilir hata payı" içerisindedir. Bununla birlikte, Oy ve Ötesi kendi sayımlarının resmi rakamlardan 10.000 oy kadar daha farklı olduğunu belirtmiştir.⁵



	Gösterge	Yasa	Uygulama
Kapasite	Kaynaklar	N/A	50
	Bağımsızlık	75	25
Yönetişim	Şeffaflık	50	25
	Hesap Verebilirlik	0	0
	Dürüstlük Mekanizmaları	50	25
Rol	Seçim Kampanyası Düzenlemeleri	25	
	Seçim İdaresi	50	

YAPI

298 sayılı Kanun'a göre (Madde 14), Yüksek Seçim Kurulu (YSK) seçimlerin gerçekleştirilmesi konusunda tam yetki ve sorumluluk sahibi olan sürekli bir organdır. Seçimlere ilişkin konularda nihai kararı veren otorite olarak belirlenmiştir. Ancak, anayasal olarak yüksek mahkemeler arasında kabul edilmemektedir.

Kurul, yüksek mahkemeler tarafından seçilen 11 kıdemli hakim üyeden oluşmaktadır. Kurum aynı zamanda il ve ilçelerde sürekli kurullara da sahiptir. İl Seçim Kurulları (İl-SK) kıdemlerine göre ildeki hakimlerden seçilen üç üyeden ve yedek üyelerden oluşur. İlçe Seçim Kurulları'nın (İlçe-SK) başkanlığını ilçedeki en kıdemli hakim yapar. İl-SK'larda aynı zamanda iki devlet memuru ve dört siyasi parti temsilcisi bulunur. Sandık Kurulları (SK) her seçim için oluşturulur ve yedi üyeden meydana gelir. Kurul'un beş üyesi siyasi partilerden aday gösterilirken bir aday ilgili yerel kuruldan yedek üyelerle birlikte aday gösterilir ve SK başkanı ilgili İlçe-SK'da siyasi partilerin adayları arasından kurayla seçilir. Ancak bazı İlçe SK'larda (mesela Bartın, Beyoğlu, Cihanbeyli, Kırşehir, Kırklareli, Pertek, Tunceli, Zonguldak) bu yöntem izlenmemiş, bunun yerine başkanın atanması gibi farklı yöntemlere başvurulmuştur.⁶

YSK'nın kontrolü altında, 2014 yılı Cumhurbaşkanlığı Seçimlerinde 81 İl-SK, 1067 İlçe-SK ve 174.220 SK aktif olarak çalışmıştır. YSK, İçişleri Bakanlığı tarafından idare edilen nüfus ve ikametgâh kayıtlarına bağlı olarak çalışan daimi bir merkezi seçmen kayıt sistemine sahiptir. Genel anlamda, bu sistem oldukça gelişmiştir ve adrese dayalı nüfus kayıt sistemine bağlı olarak elektronik ortamda tutulmaktadır. Oy verme hakkına sahip toplam seçmen sayısı Ağustos 2014 itibariyle yurt içinde 53.741.838 ve yurt dışında 2.866.940 olmuştur.⁷

DEĞERLENDİRME

KAPASİTE

PUAN 50

Kaynaklar - Uygulama

Yüksek Seçim Kurulu (YSK) uygulamada görevlerini yerine getirebilmek için ne ölçüde kaynağa sahiptir?

Yüksek Seçim Kurulu'nun bütçesi seçim dönemlerindeki görevlerini yerine getirebilmek ve kurumu idare edebilmek için yeterlidir. Ancak, seçim süreçlerinin yönetilmesi ve kurumun verimliliğinin sağlanması için ihtiyaç duyulan insan kaynaklarında eksiklikler bulunmaktadır.

YSK'ya tahsis edilen mali kaynaklar Adalet Bakanlığı bütçesine bağlıdır. YSK bütçe tahminini hazırlar ve Adalet Bakanlığı'na sunar. Son karar TBMM tarafından verilir. YSK'nın yıllık harcaması 2013'te 155 milyon TL (yaklaşık 50 Milyon Avro)⁸ ve 2012 yılında 90 milyon TL (yaklaşık 30 milyon Avro) olarak gerçekleşmiştir.⁹ Seçim yıllarında YSK'nın giderleri artış göstermektedir.

2010 yılında bir referandum gerçekleştirilmiş ve YSK'nın bütçesi 163 milyon TL'ye (yaklaşık 55 milyon Euro)¹⁰, 2011 yılında yapılan yerel seçimlerde ise 211 milyon TL'ye (yaklaşık 70 Milyon Avro) çıkmıştır.¹¹ Görüşme yapılan uzmanlar¹² YSK'nın görevlerini yerine getirebilmesini engelleyecek finansal bir eksikliği bulunmadığı görüşündedirler. Ancak, AGİT/DKİHB Sınırlı Seçim Gözlem Heyeti, YSK'nın yasal olarak kampanya finansmanı raporlarına ilişkin bir teftiş gerçekleştirmesi ve usulsüzlükleri saptaması gerekmesine karşın, bu alanlarda kapsamlı bir denetim gerçekleştirebilmek üzere yeterli kaynaklara sahip olmadığını ileri sürmektedir.¹³

YSK 11 üyeden oluşan idari bir organdır. Üyeleri Yargıtay ve Danıştay tarafından altı yıllık bir dönem için seçilen kıdemli hakimlerdir.¹⁴ Ayrıca, TBMM'de yer alan siyasi partilerin temsilcileri oy hakkı olmayan kişiler olarak toplantılara katılma ve görüşlerini ifade etme hakkına sahiptir. İllerdeki ve ilçelerdeki seçim kurulları, üyeleri iki yıllık dönemler için görevlendirilen sürekli organlardır.

SK'ların başkanlarının ve bir ek üyesinin meslek içi eğitimleri İlçe-SK'lar tarafından düzenli bir biçimde gerçekleştirilir. Eğitim materyalleri YSK tarafından hazırlanır ve işlemleri, kılavuzları ve örnek formları içeren bir videodan oluşur. Siyasi partiler kendi SK üyeleri için eğitimler düzenlemiştir.¹⁵

Sever,¹⁶ 64 yıllık geçmişine rağmen YSK'nın kurumsal yapısının zayıf olduğunu öne sürmektedir. Adalet Bakanlığı'na bağımlı olması ve YSK üyelerinin sık değişmesi nedeniyle YSK güçlü bir kurumsal hafızaya sahip değildir. Kurumsal geçmişine karşın özellikle son dönemlerde vermiş olduğu kararları ve politikaları tutarlı bir çizgide değildir.¹⁷

PUAN 75

Bağımsızlık - Yasa

Yüksek Seçim Kurulu yasal olarak ne ölçüde bağımsızdır?

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 79.maddesi YSK'nın görevlerini ve teşkilat yapısını tanımlamaktadır.¹⁸YSK, ilk önce 1950 tarihli 5545 sayılı Milletvekilleri Seçim Kanunu ile kurulmuştur. 1961 tarih ve 283 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri Hakkında Kanun,¹⁹ büyük ölçüde 5545 sayılı Kanun'da yer alan maddelerden oluşmaktadır.

YSK'nın üyeleri Yargıtay Genel Kurulu ve Danıştay Genel Kurulu tarafından kendi üyeleri arasından seçilen kıdemli hakimlerden oluşur. Üyeler seçildikten sonra, bir üye gizli oylamada mutlak çoğunluğun oyunu alarak yönetici olarak seçilir. Hakimlerin mesleklerinin tanımı gereği tarafsız ve adil olmaları gerekir. Dolayısıyla, Türkiye'deki yasal çerçeve YSK üyelerinin bağımsızlığını sağlamaya özgü herhangi bir madde içermemektedir.

YSK'nın örgütsel yapısı, politika belirleyiciler ve idare arasında açık bir kuvvetler ayrımı sağlanmasına imkan tanımaktadır. YSK'nın politika belirleyici üst organı olan Kurul'un idari görevleri bulunmamaktadır. Tüm işletimsel ve idari görevler 1987 yılında yapılan değişikliklerle kurulan YSK bünyesindeki İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı tarafından yürütülmektedir.²⁰ Daire başkanlığının merkez ve şube yöneticileri Kurul kararları ile diğer çalışanlar ise YSK başkanı tarafından atanır. Ancak, YSK'nın insan kaynakları politikasını ortaya koyan belirli bir kanun bulunmamaktadır ve kurum Adalet Bakanlığı'nın uyguladığı atama ve işten çıkarma süreçlerini aynen uygulamaktadır.

YSK'nın Adalet Bakanlığı'yla bağı da ayrı bir endişe konusudur. YSK'nın bütçesi Adalet Bakanlığı bütçesine dahildir. Ayrıca, Kurul'un tüm üyeleri Adalet Bakanlığı bünyesinde çalışan hakimlerden oluşmaktadır. Dolayısıyla, Adalet Bakanlığı'nın kurumsal değişimleri ve mali kısıtlamaları YSK'nın kararlarını ve çalışmalarını etkilemektedir.

PUAN 25

Bağımsızlık - Uygulama

Yüksek Seçim Kurulu uygulamada ne ölçüde bağımsız faaliyet göstermektedir?

YSK'nın yapısı ve tarafsızlığı yürütme erkinin baskılarına ve etkilerine dayanmaktadır. Vatandaşların YSK'ya olan güveni son yıllardaki seçimlerde azalmış ve 30 Mart 2014 tarihinde gerçekleştirilen yerel seçimlerde kritik bir seviyeye ulaşmıştır.²¹

2014 yılı Mart ayında gerçekleştirilen yerel seçimlerin öncesinde, YSK en yakın seçimlerde aldıkları oylarla orantılı olarak tüm partilere adil yayın süresi tanınması gereken Radyo Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) üzerindeki otoritesini kullanma konusunda büyük ölçüde etkisiz kalmıştır.²² Muhalefet partileri RTÜK'ün şeffaf olmayışı ve bazı ulusal yayın kuruluşlarının yoğun biçimde AKP ve Cumhurbaşkanı lehine yayınlar yapmaları konusunda herhangi bir eylemde bulunmayışına ilişkin şikayetlerini kamuya açık bir biçimde dile getirmişlerdir.

Bunların yanı sıra, oy sayım sürecinin şeffaflığı ve hesap verebilirliği konusunda da ciddi şikâyetler bulunmaktadır. Örneğin, Ankara'da, oyların AKP adayı Melih Gökçek ile CHP adayı Mansur Yavaş arasında gidip geldiği sırada oy sayım sayfaları yenilenmemeye başlamıştır. O an itibarıyla, CHP'nin güçlü olduğu iki mahalleye ait dikkate değer sayıda oy henüz sayılmamış bulunmaktadır ve Gökçek yalnızca üç bin oyla öndedir. Neredeyse bir saat boyunca hiçbir veri alınamamıştır.²³ Bu sırada vatandaşlar, İçişleri Bakanı Efkân Ala'nın çevik kuvvet ile birlikte oy kullanma noktasına geldiğini, Melih Gökçek'in de YSK'nın bulunduğu binaya gittiğini bildirmişlerdir. Sonunda sayfa yenilediğinde, insanlar tüm sonuçların tek bir seferde yüklendiğini ve Gökçek'in yirmi bin oyla önde olduğunu görmüşlerdir.²⁴ Bu durum seçimler üzerinde usulsüz müdahalelerde bulunulduğuna dair ciddi endişelerin ortaya çıkmasına neden olmuştur.²⁵ YSK'ya karşı yapılan ilk gösteriler yerel seçimlerden sonra YSK binasının önünde düzenlenmiştir. Göstericilerin ileri sürdükleri temel görüş seçimin ve oy sayım süreçlerinin güvenilir olmadığı üzerinedir.²⁶

Buna ek olarak, AGİT/DKİHB Sınırlı Seçim Gözlem Heyeti'nin 2014 Cumhurbaşkanı Seçimleri'ne ilişkin hazırladığı raporda, "YSK kurumsal bağımsızlık düzeyine ilişkin endişelerden dolayı güven eksikliği ile karşılaşmıştır" ifadesine yer verilmiştir.²⁷ AGİT/DKİHB Sınırlı Seçim Gözlem Heyeti yakın zamanda kabul edilen ve Adalet Bakanlığı'nın mahkemeler üzerindeki kontrolünü arttıran reformların altını çizmiştir. 2014 yılında Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu'nda yapılan değişiklikler hükümetin yargıyı daha da fazla kontrolü altına almasına yol açmıştır. Adalet Bakanlığı'nın mahkemeler ve hakimlerin yetkisi üzerindeki kontrolünün artması YSK ve İl-SK üyelerinin ve İlçe-SK başkanlarının bağımsızlığı ve tarafsızlığına ilişkin algının zayıflamasına neden olmaktadır.²⁸

Bununla birlikte Yüksek Seçim Kurulu'nun karar alma sürecinde bağımsızlığı konusunda bir olumlu örnek olarak Kasım 2015 genel seçimlerinden önce verdiği karar gösterilebilir. YSK bu süreçte bazı illerde sandıkların taşınması talebini reddetmiştir.²⁹

Şeffaflık - Yasa

Kamuoyunun YSK'nın faaliyetleri ve karar verme süreçlerine ilişkin bilgilere ulaşabilmesini sağlayan hükümler ne ölçüde mevcuttur?

YSK'nın nihai kararları ile prensip kararları Resmi Gazete'de, en kısa zamanda yayınlanır.³⁰ Seçmen kütüklerinin düzenlenmesi, oy verme günü işleri ve seçim sonuçlarının ilanı gibi görevler genel olarak şeffaflık içeren yasal hükümlere göre düzenlenmiştir. Bununla birlikte, özellikle karar verme süreçlerinin açıklık ve şeffaflığını sağlayan düzenlemeler bulunmamaktadır.

Kurul, yargının bir yansıması olarak hukuken aldıkları kararların hangi temele dayandığı ve karar verme süreçlerinin ayrıntıları hakkında açıklama yapmakla yükümlü değildir.³¹ Alınan yazılı kararlar yeterli hukuki temel sunmamaktadır.

YSK yalnızca bütçesinin bağlı olduğu Adalet Bakanlığı'na mali rapor sunmakla yükümlüdür. Mali raporlar kamuya açık değildir, ancak Kurul dolaylı olarak, Bakanlık tarafından yapılan tahsis ve gerçekleştirilen bütçeler üzerinden izlenebilmektedir.³²

Türkiye'de gerçekleştirilen çok sayıda seçim gözlem görevinden sonra, AGİT/DKİHB'nin son raporu YSK'nın şeffaflık konusundaki eksikliğini altını çizmektedir. 2014 AGİT/DKİHB raporu, eksiksiz bilgi sağlama, kapsamlı raporlama ve yaptırımlar konularındaki mevcut çerçevedeki eksikliklerin sürecin şeffaflığını ve hesap verebilirliğini kısıtladığından bahsetmektedir.³³ Bağımsız (vatandaşlar ya da uluslararası gözlemciler) gözlemcilerin akredite edilmesi için kurulmuş bir mekanizma veya SK'ların oy kullanma noktalarını ziyaret eden gözlemcilerin sayısını ve mensubiyetlerini kaydetmeleri için YSK tarafından getirilen herhangi bir zorunluluk bulunmamaktadır. Bu durum seçim gözlemi faaliyetlerinin şeffaflığını zayıflatmaktadır.³⁴ Ayrıca, yasal çerçeve de izleme organı olarak RTÜK ve yaptırım organı olarak YSK arasında şeffaf ve etkin bir izleme ve raporlama süreci oluşturmamıştır.

Gözlemcilerin kilit önerilerinden biri, yasal çerçevenin seçim kurullarının tüm düzenleme ve kararlarının kamuya açık hale getirilmesini sağlaması gerektiğidir. Bu seçim kampanyalarının finansmanının kamu tarafından denetlenebilmesi olanağının daha da artırılması için adayların kampanya finansmanı raporlarının yayınlanmasını da içermelidir. Aynı zamanda gözlemcilerin ve medyanın seçim kurullarının tüm toplantılarına katılmalarına izin verilmesi önerilmektedir.³⁵

Şeffaflık - Uygulama

Yüksek Seçim Kurulu'nun raporları ve kararları uygulamada ne ölçüde kamuya açıktır?

YSK'nın İnternet sitesi etkinlikler ve seçim verileri de dahil olmak üzere çeşitli bilgiler sunmaktadır. Son Cumhurbaşkanı seçimlerine ait seçim sandığı düzeyinde veriler de YSK İnternet sitesinde bulunmaktadır. YSK İnternet sitesinde aynı zamanda seçim süreçlerinin nasıl düzenlendiğine dair

ayrıntılarını içeren tüm genelgeleri de yayınlamaktadır. Faaliyetlerin ayrıntılı bir programı Resmi Gazete’de yayınlanmaktadır ve seçim öncesinde İnternet sitesine de yüklenmektedir.

2014 yılı Cumhurbaşkanlığı Seçimleri programı yeterince ayrıntılıdır ve Seçim Günü’nden iki ay önce yayınlanmıştır.³⁶ Bazı kararların (yönetmelikler, seçim sonuçlarının belirlenmesi de dahil olmak üzere idari kararlar ve şikayetlere ilişkin kararlar) İnternet sitesinde bulunabilmesine rağmen, kurumun hangi kararların yayınlanacağını nasıl seçtiği hakkında bilgi bulunmamaktadır ve kararların ve karar verme süreçlerinin çoğu bilinmemektedir. AGİT/DKİHB raporu medya ile ilgili şikayetlerin veya ilgili YSK kararlarının hiçbirinin kamuya açık hale getirilmediğinin altını çizmektedir. Buna ek olarak, RTÜK izleme sonuçları da yayınlanmamıştır.³⁷

Bunların yanı sıra, YSK resmi bilgi taleplerinin çoğuna da karşılık vermemektedir.³⁸ Örneğin, Eşit Haklar İçin İzleme Derneği (ESHİD) bilgi edinme hakkını kullanarak 25 Temmuz 2014 tarihinde seçmenlere ilişkin ayrıntılı bilgi isteğinde bulunmuştur.³⁹ Talep edilen bilgi engelli seçmenlerin ve yaşlı seçmenlerin sayısı, seçmenlerin cinsiyet dağılımı, okuryazar olmayan seçmenler, hapis hanelerdeki seçmenler ve sığınma evlerindeki kadınlara ilişkindir. YSK bu başvuruyu 5 Ağustos 2014 tarihinde 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu’nun 7. maddesini kaynak göstererek reddetmiştir⁴⁰. Bu madde kurumlara ek veya özel çalışma, araştırma, inceleme veya analiz gerektiren başvuruları reddetme hakkı vermektedir. Ancak ESHİD talep edilen bilginin özel bir araştırma veya çalışma gerektirmediğini ve bu kayıtları tutmanın YSK’nın yasal görevlerinden olduğunu ileri sürmektedir.⁴¹

Ana muhalefet partisinin (CHP) YSK Kurulu’ndaki delegesi, avukat M. Hadimi Yakupoğlu,⁴² seçim sürecinin şeffaflığının geliştirilmesi konusunda siyasi parti delegelerinin hayati bir role sahip olduğunu ileri sürmüştür. Kritik kararların ve karar verme süreçlerinin çoğunun da medya ile olan bağlantıları aracılığıyla kendisi tarafından kamuoyuna duyurulduğunu da eklemiştir. Ancak, önemli bilgilerin yayılması konusunun bireylerin takdirinde olmaması gerektiği de dikkate alınmalıdır.

Farklı seviyelerdeki seçim kurullarının YSK’ya rapor verme mekanizması düzenlenmemiştir ve AGİT/DKİHB raporunda da bahsedildiği üzere uygulamada iletişim ve raporlama mekanizmaları Cumhurbaşkanlığı seçimleri için yetersiz kalmıştır.⁴³ Özellikle SK’ların, İlçe-SK’ların ve İl-SK’ların yerel düzeydeki seçmenlerin veya siyasi partilerin şikayetlerinin, sorgularının sayısı ve konusu ya da seçmenlerin Seçim Günü’ndeki katılımı hakkında YSK’yı bilgilendirme zorunluluğu olmamıştır. Bu eksiklikler YSK’nın gözetimini kayda değer oranda azaltmıştır. Ayrıca, seçim gözlem çalışmaları, bağımsız (vatanadaş ya da uluslararası gözlemci) gözlemcilerin akredite edilmesi için kurulmuş bir mekanizma bulunmamasından dolayı seçim gününde işlemsel sorunlara neden olmuştur.⁴⁴

PUAN

0

Hesap Verebilirlik - Yasa

YSK’nın yürüttüğü faaliyetlere ilişkin rapor ve hesap vermesini sağlayacak hükümler ne ölçüde mevcuttur?

Yüksek Seçim Kurulu’nun hesap verebilirliğini sağlayan herhangi bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. YSK’nın kararları yargı denetimine tabi değildir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 79. maddesi şu ifadeye yer vermektedir: “Yüksek Seçim Kurulu’nun kararları aleyhine başka bir merciye başvurulamaz.” Yargı denetiminin 125. maddede tanımlanan tek bir istisnası bulunmaktadır ve bu,

idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunu açmaktadır. Ancak, alt seviye seçim kurullarının nihai olmayan kararlarına ilişkin YSK'ya kadar daha üst seviye mahkemelere başvurulabilir. Siyasi Partiler, seçmenler, parti gözlemcileri ve adayları şikayette bulunabilirler ancak sivil toplum kuruluşlarının böyle bir hakkı bulunmamaktadır.⁴⁵

Kanun, kampanyalara ilişkin şikayet ve başvuru süreçleri için hukuki bir temel, şikayetlerin yapılması ve yargılanması için makul bir süre bitimi, şikayetlerin ve kararların yayınlanması için bir gereklilik ve şikayetlerin değerlendirilmesi için kamuya açık bir süreç sağlamamaktadır.⁴⁶

YSK'nın, Adalet Bakanlığı'na bütçesini raporlaması dışında rapor verme gerekliliği bulunmamaktadır. Ancak, bütçe raporunun ayrıntıları ve harcamaların denetimine ilişkin açık bir yasal düzenleme de bulunmamaktadır.

PUAN

0

Hesap Verebilirlik - Uygulama

Uygulamada, YSK faaliyetlerinden dolayı ne ölçüde rapor ve hesap vermektedir?

YSK'nın rapor hazırlama yükümlülüğü bulunmamaktadır. Kurul'un kararlarının bir bölümü yayınlanırsa da, karar verme süreçleri, bütçeleri, faaliyetleri ve teknolojik ve beşeri kaynaklarına ilişkin ayrıntılı bilgi bulunmamaktadır. Bir önceki kısımda belirtildiği üzere, YSK'nın kararları yargı denetimine tabi değildir. YSK'nın kurumsal yapı Türkiye'deki yargı geleneğinin bir parçasıdır.⁴⁷ YSK üyelerinin kıdemli hakim olmaları, hiçbir kurumlar ya da sivil toplum tarafından sorgulanmalarını güçleştirmektedir. AGİT/DKİHB raporunda seçim tartışmaları sürecinin hesap verebilirliğinin artırılması için, kanunun sivil toplum kuruluşlarına şikayet hakkı tanınması önerilmektedir.⁴⁸

Seçmenler, siyasi partiler, parti gözlemcileri (müşahitler) ve adaylar şikayette bulunabilirler. AGİT/DKİHB 2014 yılı Cumhurbaşkanı Seçimleri öncesinde yapılan şikayet sayısının 35 olduğunu bildirmiştir. Bu şikayetlerin çoğu Başbakan'ın adaylığının geçerliliği, kamu görevinden istifa etmesi ve idari kaynakların tarafından amaçları dışında kullanılması, ilişkindir. Ancak, şikayetlerin hepsi reddedilmiştir.⁴⁹ Ayrıca, AGİT/DKİHB gözlemcileri alt seviyelerdeki kurulların şikayetlere ilişkin YSK'ya bilgi vermek zorunda olmadıklarını vurgulamışlardır⁵⁰. Bu yapı genel anlamda şikayet sürecinin gözetimini zayıflatmaktadır.

Uluslararası Şeffaflık Derneği Haziran 2015'te gerçekleştirilen Genel Seçimler'den önceki seçim ihlallerini etkin olarak takip etmiş; milletvekilleri ve YSK ile iletişim kurmuştur. Uluslararası Şeffaflık Derneği seçim ihlallerini şu şekilde üç temel kategoriye ayırmıştır: Siyasi kampanyalar için kamu kaynaklarının kullanılması, oyların satın alınması ve propaganda amaçlı hediyeler verilmesi ve devlet görevlilerinin, bakanların, Başbakan'ın ve milletvekillerinin seçim dönemi yasaklarına karşı gelen davranışları. Seçim güvenliğinin ve eşit ve yansız rekabet koşullarının ihlali de bu üç ana grupta birlikte yer alan diğer iki kategoridir.

Haziran 2015 Genel Seçimleri kampanya süreci sırasında Uluslararası Şeffaflık Derneği ülke genelinde 26 ihlal tespit etmiş ve elektronik ortamda ve yazılı olarak bilgi almak için YSK'ya başvurmuştur. Hazırlanan rapora göre devlet görevlilerinin, bakanların, Başbakan'ın ve milletvekillerinin süreç dahilindeki davranışlarına ilişkin 12 ihlal, kamu kaynaklarının siyasi kampanyalar için kullanılmasına ilişkin 10 ihlal, seçimlerin güvenliğine ilişkin 5 ihlal, oyların satın alınması ve hediyeler verilmesine

ilişkin 4 ihlal ve siyasi partilerin yarıştığı seçim arenasının yansızlığı ve eşitliğine ilişkin ise 2 ihlal bulunmaktadır. Bu başvurulara karşılık YSK'nın sağladığı geri bildirim ne yazık ki tatmin edici olmamıştır. YSK çeşitli başvurulara, danışma organı olmadığını ifade ederek veya Uluslararası Şeffaflık Derneği'ne kurulun İnternet sitesinde bulunan, seçimlerde kampanya ve propaganda dönemine ilişkin yöntemlerin ve temellerin açıklandığı 236 sayılı Kanun'a bakmasını söyleyerek karşılık vermiştir. Uluslararası Şeffaflık Derneği tarafından yapılan başvurular YSK'dan alınan cevaplarla birlikte derneğin İnternet sitesinde kamuoyunun erişimine açıktır.⁵¹

PUAN **50**

Dürüstlük Mekanizmaları - Yasa

Yüksek Seçim Kurulu'nun dürüstlüğünü sağlayan mekanizmalar ne ölçüde mevcuttur?

Seçim görevlileri için belirli etik davranış ilkeleri olmamasına rağmen, Türkiye'de YSK üyelerinin, çalışanların ve sandık kurulunun dürüstlüğüne ilişkin birtakım hükümler bulunmaktadır.

YSK Kurulu'nun oluşumu YSK'nın hukuken dürüstlüğüne katkı sağlamaktadır. Görüşme yapılan kişilerin tamamı⁵² YSK üyelerinin mesleklerinin hakimlik olmasından dolayı adil ve tüm seçim süreçlerinin dürüstlüğünü sağlamaya adanmış olduklarının varsayıldığını teyit etmektedirler. Bununla birlikte, dürüstlük hükümlerinin uygulanmasını sağlamak üzere kurumsal etik davranış ilkeleri oluşturulması hayati öneme sahiptir.

YSK'nın tüm üyelerinin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 6. maddesi uyarınca işe başladıktan sonra bir etik davranış ilkeleri metni imzalaması gerekmektedir.⁵³ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 7. maddesi çalışanların tarafsızlığını ve yansızlığını sağlamaktadır. Bu bağlamda, devlet memurları siyasi partilere üye olamaz; herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamaz; dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayrımı yapamaz; hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik beyanda ve eylemde bulunamazlar ve bu eylemlere katılmazlar.

Devlet memurları her durumda devletin menfaatlerini korumak mecburiyetindedirler. Ayrıca, kanun devlet memurlarının görevlerine ilişkin hediye almalarını da yasaklamaktadır. Sandık kurulu üyelerinin seçim günü sabahında adil ve tarafsız olma adına ant içmeleri gerekir.⁵⁴

PUAN **25**

Dürüstlük Mekanizmaları - Uygulama

Uygulamada Yüksek Seçim Kurulu'nun dürüstlüğü ne ölçüde sağlanmaktadır?

Devlet memurlarının etik davranış ilkeleri ve sandık kurulunun ant içmesi yalnızca formalite olarak görülmektedir ve dolayısıyla bu hükümler seçim süreçlerinin dürüstlüğünü sağlama konusunda etkin değildir.⁵⁵ YSK ve çalışanları için bir etik kurulu oluşturulması yasadaki yeminlerden daha etkili olacaktır.

Mart 2014 tarihindeki Yerel Seçimler'den sonra, ana muhalefet partisinin (CHP) Kağıthane ilçe başkanı oyların iktidar partisi (AKP) lehine yanlış sayıldığı iddiasıyla seçim sonuçlarına itiraz etmiştir. Kağıthane ilçesindeki 29 çeşitli sandık kurulu başkanı hala yargılanmaktadır⁵⁶ ve bu ilçedeki başkanlardan biri 4 yıl 2 ay hapis cezasına çarptırılmıştır.⁵⁷ Ancak bu şüphelilerin gelecek seçimlerde seçim kurulu üyesi olmasını engelleyen herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

ROL

PUAN

25

Seçim Kampanyası Düzenlemeleri

Yüksek Seçim Kurulu aday ve parti finansmanını etkin bir biçimde düzenliyor mu?

298 Sayılı Kanun (Madde 55B, 57, 63-65) çerçevesinde YSK Milletvekili ve Yerel Yönetimler Seçimlerinde kampanyaların finansmanını düzenleme ve denetleme yetkisine sahip değildir⁵⁸. Siyasi parti finansmanı Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenirken Milletvekili ve Yerel Yönetimler Seçimlerinde adayların mali denetimiyle ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır. 2012 yılında kabul edilen 6271 sayılı Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu⁵⁹ ile YSK'ya Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin kampanya süreçlerini denetleme yetkisi verilmiştir. Dolayısıyla, YSK'nın kampanya finansmanına ilişkin performansının değerlendirilebileceği tek süreç Ağustos 2014'te gerçekleştirilen Cumhurbaşkanlığı seçimidir.

Seçim bütçesinin yalnızca bireysel bağışlar ve adayın kendi malvarlığı ile oluşturulmasına ilişkin yasa Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde uygulanmaya başlanmıştır. YSK'ya göre bu bağışların üst limiti 9082 TL'yi (yaklaşık 3000 Avro) geçemez. 1000 TL (yaklaşık 330 Avro) altındaki bağışlar makbuz karşılığında alınabilirken, bu limitin üstündeki miktarlar yalnızca adaylar tarafından açılan banka hesaplarına aktarılabilir.⁶⁰

Bağışçı listelerine, bağış miktarlarına ve kampanya finansmanına dair diğer ayrıntılar YSK tarafından incelenmiştir. Süreç çok sayıda çekişmeye ve tartışmaya konu olmuştur. İş adamlarının çalışanları adına bağışta bulunması, bazı siyasi mitinglerin belediyeler tarafından finanse edilmesi ve bazı belediye çalışanlarına kampanyalara bağışta bulunma zorunluluğu getirilmesi gibi iddialar TBMM soru önergelerinde kamuoyu gündeminde yoğun tartışmalarla yer almıştır.⁶¹

YSK tarafından yapılan finansal değerlendirmenin bu şüpheleri ortadan kaldırması beklenmiştir. Ancak 4 Aralık 2014 tarihinde YSK İnternet sitesinde yayınlanan rapor bu sorunlara ilişkin bir açıklama içermemektedir.⁶² Denetim raporuna ilişkin bir diğer temel eksiklik ise harcama ayrıntıları ve bağışçılara ilişkin bilgilere yer verilmemesidir. Prof. Dr. Gençkaya'nın⁶³ da belirttiği üzere, kampanya düzenlemelerinin şeffaflığına ilişkin iyimser beklentiler YSK raporunun yayınlanmasından sonra azalmıştır.

YSK, Cumhurbaşkanı, Milletvekili ve Mahalli İdareler Seçimlerinde partilerin ve adayların radyo televizyonlardan yararlanma usullerine ilişkin olarak 298 sayılı Kanun'da yer alan hükümleri hatırlatan bildirimler yayınlamaktadır. Ancak bunların, özellikle yasaklara ilişkin olanların etkin bir biçimde uygulanması sağlanamamaktadır.⁶⁴ Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) seçim kampanyaları süreci sırasında medya kuruluşlarının yaptığı ihlalleri raporlamaktadır. Son Cum-

hurbaşkanlığı seçimlerinden sonra, 203 vaka YSK'ya bildirilmiş ve ATV, NTV ve devletin yayın organı olan Türk Radyo Televizyon Kurumu (TRT) da dahil olmak üzere hükümet yanlısı pek çok TV kanalına yanlı seçim yayını yapmaktan yaptırım uygulanmış ve ilgili programlar yayından kaldırılmıştır.⁶⁵

YSK'nın kararları uygulanmak zorundadır ve cezanın reddedilmesi söz konusu değildir. Ancak, YSK'nın yayıncı kuruluşlara uyguladığı yaptırımlar caydırıcı ve yansız seçim yayınları sunulmasını sağlama konusunda yeterli değildir.⁶⁶ AGİT/DKİHB medya izleme sonuçları, devletin yayın kuruluşu TRT1 de dahil olmak üzere izlenen beş TV kanalından üçünün Başbakan lehinde ciddi anlamda yanlı davranış sergilediklerini ortaya koymuştur. Rapor aynı zamanda yayıncı kuruluşlar için tarafsızlık gerekliliğinin açık bir tanımı olmayışına dair yasal boşluğun da altını çizmektedir.⁶⁷

PUAN 50

Seçim İdaresi

YSK seçim sürecinin dürüstlüğünü sağlıyor mu?

YSK'nın son milletvekili seçimleri, Cumhurbaşkanlığı seçimleri ve yerel seçimlerdeki idari çalışmaları, okuma yazma bilen Türkçe bilen ve seçim sandığına ulaşma konusunda engeli olmayan belirli bir grup seçmene özgür bir seçim sağlama konusunda yeterli olmuştur. Yurt dışı oylarının randevu sistemiyle kullanılması, oyların saklanması ve Türkiye'ye gönderilmesi süreçlerinde de önemli sorunlar yaşanmıştır. YSK seçmen listelerini Türkiye İstatistik Kurumu tarafından toplanan Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) verilerini kullanarak hazırlar. Veriler bireylerin kişiye özel kimlik numaralarının ikametgah adresleriyle eşleştirilmesine dayanmaktadır. Seçmenler durumlarını hem İnternet sitesi üzerinden hem de muhtarlıklardan kontrol edebilirler. YSK seçimlere ilişkin ayrıntılar hakkında seçmenleri bilgilendirme amacıyla broşürler ve kamu spotları hazırlar. YSK oy pusulalarını gerekenden fazla miktarda basmakta ve dağıtmaktadır. Ancak, basılması ve dağıtılması gereken oy pusulası sayısını açık bir biçimde tanımlayan herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.⁶⁸

2014 yılındaki Cumhurbaşkanlığı seçimlerinden önce, YSK ülke içi ve ülke dışındaki seçmenlere ilişkin bilgiler içeren kamu spotları hazırlamıştır. Ülke dışındaki seçmenler için oy verme süreçleri ve önemli bitiş tarihlerine ilişkin bilgiler YSK İnternet sitesine eklenmiştir. YSK engelli seçmenlere ve 75 yaş üstü seçmenlere özel düzenlemeler getirmiştir; bu seçmenler tamamen erişilebilir şekilde tasarlanan oy verme noktalarındaki seçmen listelerine dahil edilmiştir.⁶⁹ Ancak bu hizmetler engelli, okuma yazma bilmeyen veya Türkçe bilmeyen seçmenler başta olmak üzere tüm seçmenlerin bilgilendirilmesi için yeterli değildir.

Bağımsız bir uzman,⁷⁰ YSK'nın adil seçimler yapılabilmesi için seçim sistemini güçlendirme adına hiçbir girişimde bulunmadığının altını çizmektedir. Yapılan en önemli eleştirilerden biri de yaz ayında yapılan seçimlerde oy kullanamayan mevsimlik tarım işçilerinin oy kullanma haklarıyla ilgilidir.⁷¹ Bu işçilerin sayısına ilişkin hazırlanmış bir veri bulunmamaktadır çünkü bu kişiler çoğunlukla kayıt dışı çalışmaktadır. Mevsimlik tarım işçilerinin sayısını 1,5 milyondan fazla olduğunu tahmin edilmektedir ki bu rakam toplam seçmen sayısının %3'üne denk düşmektedir.⁷²

Eşit Haklar İçin İzleme Derneği'nin (ESHİD) 2014 yılındaki Cumhurbaşkanlığı Seçimleri, 2014 yılındaki Yerel Seçimler ve 2011 yılındaki Milletvekili Seçimleri'ne ilişkin gözlem raporları, engelli birey-

lerin seçim sandıklarına ulaşabilmeleri ve oy kullanma haklarını uygun bir biçimde kullanabilmeleri için gereken koşulların sağlanması konusundaki desteğin ve alt yapının eksikliğini vurgulamaktadır. Sığınma evlerinde yaşayan kadınlar, evsizler ve çadırlarda yaşayanlar ADNKS tarafından kayıt altına alınmamaktadır ve dolayısıyla seçmen listelerine dahil edilmemektedir.⁷³

AGİT/DKİHB Sınırlı Seçim Gözlem Heyeti'ne göre, 2014 yılı Cumhurbaşkanlığı Seçimlerinde YSK'nın İnternet sitesinde ilk sonuçları yayınlanmamış; sandık sonuç tutanakları ise yalnız hak sahibi siyasi partilerin erişimine açık kısıtlı İnternet sayfalarında verilmiştir. Yirmi altı partinin bu hakka sahip olmasına karşın, Seçim Günü'nden önce yalnızca altı parti YSK'ya gerektiği şekilde başvuruda bulunmuştur.⁷⁴

Yasaların da yeniden sayım gerçekleştirilmesine veya sonuçların geçersiz sayılmasına ilişkin kısıtlar sunmamasından dolayı, seçim sonuçlarının YSK tarafından nesnel bir biçimde doğrulanması sağlanamamaktadır. ESHİD, oy verme mekanizmalarındaki sorunların tespit edilmesi amacıyla bağımsız gözlemcilerle izin verilmesi için YSK'ya başvurmuştur. Bu başvuru son genel seçimler için tekrar tekrar reddedilmiştir.⁷⁵ YSK'nın bu kararını yasaya dayanarak gerekçelendirmesine karşın, bağımsız gözlemcileri engelleyen herhangi bir hükmün bulunmaması ve yasal çerçevede boşluk gözlemcileri yasaklamak için kullanılmaktadır.⁷⁶ "Oy ve Ötesi" ve "Sandık Başındayız" gibi sivil girişimler bu engeli gönüllülerine siyasi partilerin gözlemci (müşahit) kartlarını dağıtarak aşmaya çalışmışlardır.⁷⁷

- 1 AGİT/DKİHB Sınırlı Seçim Gözlem Heyeti Nihai Raporu: Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Seçimi 10 Ağustos 2014 <http://www.osce.org/odihr/elections/turkey/126851?download=true>
- 2 a.g.e.
- 3 Hürriyet, 23 Eylül 2014 <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/27256891.asp>
- 4 Hürriyet Daily News, 24 Eylül 2015 <http://www.hurriyetdailynews.com/turkeys-vote-and-beyond-attracts-even-more-volunteers-for-nov-1-election.aspx?pageID=238&nID=88939&NewsCatID=339>
- 5 Was the Turkish election rigged? Independent, 6 Kasım 2015. <http://www.independent.co.uk/voices/was-the-turkish-election-rigged-a6724226.html>
- 6 AGİT/DKİHB Sınırlı Seçim Gözlem Heyeti Sonuç Raporu, Milletvekili Seçimleri 7 Haziran 2015 <http://www.osce.org/tr/odihr/elections/turkey/179806?download=true>
- 7 Resmi Seçim İstatistikleri, YSK. <http://www.ysk.gov.tr/ysk/content/conn/YSKUCM/path/Contribution%20Folders/HaberDosya/CB-Genel-2014.pdf>
- 8 Adalet Bakanlığı, Yıllık Faaliyet raporu, 2012 <http://www.adalet.gov.tr/Bakanlik/FaaliyetRaporu/pdf/rapor2012.pdf>
- 9 Adalet Bakanlığı, Yıllık Faaliyet raporu, 2013 <http://www.adalet.gov.tr/Bakanlik/FaaliyetRaporu/pdf/rapor2013.pdf>
- 10 Milliyet, 23 Haziran 2010. <http://www.milliyet.com.tr/sandiklara-25-milyar-lira-gomecegiz/ekonomi/sondakikaarsiv/23.06.2010/1228477/default.htm>
- 11 Sabah, 9 Nisan 2015. <http://www.sabah.com.tr/ekonomi/2015/04/09/partilerin-secim-butcesi-dudak-ucuklatti>
- 12 Yazarların CHP'nin YSK'daki baş gözlemcisi avukat M.Hadimi Yakupoğlu ile mülakatı, 15 Aralık 2014, Ankara. Yazarların seçim uzmanı Yrd. Doç.Dr. Çiğdem Sever ile mülakatı, 16 Aralık 2014, Ankara.
- 13 AGİT/DKİHB Sınırlı Seçim Gözlem Heyeti Nihai Raporu: Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Seçimi 10 Ağustos 2014. <http://www.osce.org/odihr/elections/turkey/126851?download=true> s.15
- 14 a.g.e.
- 15 a.g.e.
- 16 Yazarların ESHİD üyesi, seçim uzmanı Yrd.Doç.Dr. Çiğdem Sever ile mülakatı, 16 Aralık 2014, Ankara.
- 17 a.g.e.
- 18 <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa82.htm>
- 19 Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun. YSK'da en çok atf yapılan kanundur <http://www.ysk.gov.tr/ysk/content/conn/YSKUCM/path/Contribution%20Folders/Mevzuat/298.pdf>
- 20 Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun, madde 11.

- 21 Cem Toker, Türkiye’de Seçimler: Adil ve Hileli? Turkish Policy Quarterly, 2014,12(4): http://www.turkishpolicy.com/dosyalar/files/vol_12-no_4-tokerTR.pdf
- 22 Hürriyet Daily News, 06 Mayıs 2014 <http://www.hurriyetdailynews.com/lack-of-fair-media-opportunity-in-turkish-elections.aspx?PageID=238&NID=82004&NewsCatID=409>
- 23 Jadaliyya, 8 Nisan 2014, http://www.jadaliyya.com/pages/index/17252/digital-platforms-analog-elections_how-civic-group
- 24 Al-Monitor, 31 Mart 2014 <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/03/turkey-election-chp-ankara-challenge-vote.html#>
- 25 Oda TV, 31 Mart 2014. <http://odatv.com/n.php?n=adim-adim-secim-ankarada-yasanan-secim-kumpasi-3103141200>
- 26 Aktif haber, 1 Nisan 2014 <http://www.aktifhaber.com/ysk-onunde-eylem-devam-ediyor-959307h.htm>
- 27 AGİT/DKİHB Sınırlı Seçim Gözlem Heyeti Nihai Raporu: Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Seçimi 10 Ağustos 2014 <http://www.osce.org/odihr/elections/turkey/126851?download=true.s.7>
- 28 a.g.e.
- 29 Hürriyet, 03 Ekim 2015 <http://www.hurriyet.com.tr/yskdan-sandik-tasimaya-ret-30224449>
- 30 298 sayılı Kanun Madde 13/2.
- 31 Yazarların Sandık Başındayız adlı seçim izleme kuruluşunun kurucularından Cenap Bıyıklı ile mülakatı, 17 Aralık 2014, İstanbul.
- 32 <http://www.sgb.adalet.gov.tr/2015ocakhaziran.pdf>
- 33 AGİT/DKİHB Sınırlı Seçim Gözlem Heyeti Nihai Raporu, 2014, s.2
- 34 a.g.e. .21
- 35 a.g.e. 23
- 36 Hürriyet, 10 Haziran 2014 <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/26583752.asp>
- 37 AGİT/DKİHB Sınırlı Seçim Gözlem Heyeti Nihai Raporu: Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Seçimi 10 Ağustos 2014 <http://www.osce.org/odihr/elections/turkey/126851?download=true.s.18>
- 38 Yazarların seçim uzmanı Yrd.Doç.Dr. Çiğdem Sever ile mülakatı, 16 Aralık 2014, Ankara.
- 39 İtiraz rekoru 17.824’tür.
- 40 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu. http://www.bilgiedinmehakki.org/en/index.php?option=com_content&task=view&id=7&Itemid=8
- 41 Eşit Haklar İzleme Derneği, Yerel Seçim Raporu, 2014: <http://www.esithaklar.org/wp-content/uploads/2014/12/Yerel-Se%C3%A7im-Raporu.pdf>
- 42 Yazarların CHP’nin YSK’daki baş gözlemcisi avukat M.Hadimi Yakupoğlu ile mülakatı, 15 Aralık 2014, Ankara.
- 43 AGİT/DKİHB Sınırlı Seçim Gözlem Heyeti Nihai Raporu, 2014,s.8
- 44 a.g.e. s.21
- 45 a.g.e. s.19
- 46 a.g.e. s.20
- 47 Yazarların seçim uzmanı Yrd.Doç.Dr. Çiğdem Sever ile mülakatı, 16 Aralık 2014, Ankara.
- 48 AGİT/DKİHB Sınırlı Seçim Gözlem Heyeti Nihai Raporu 2014, s.20
- 49 a.g.e. 19.
- 50 a.g.e. .22
- 51 Uluslararası Şeffaflık Derneği 2015 Milletvekili seçimlerinde ihlaller raporu <http://www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2015/06/Secim-rapor-SMALL.pdf>
- 52 M. Hadimi Yakupoğlu, Çiğdem Sever, Cenap Bıyıklı, ve Nejat Taştan
- 53 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, madde 6. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf>
- 54 Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun, madde 70.
- 55 Yazarların seçim uzmanı, ESHİD üyesi Nejat Taştan ile mülakatı, 18 Aralık 2014, İstanbul.
- 56 Cumhuriyet, 9 Aralık 2014 http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/159927/Sandik_baskanindan_itaraf__Sonuclarda_bircok_degisiklik_yapilmis.html
- 57 Cumhuriyet, 5 Haziran 2015 http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/siyaset/292474/AKP_icin_oy_calan_sandik_baskaninin_cezasi_bel-li_odu.html
- 58 Ömer Faruk Gençkaya, Cumhurbaşkanı Seçim Kampanyasının Finansmanı: Adiliyet, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik, Mayıs 2014
- 59 Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6271.pdf>
- 60 Yüksek Seçim Kurulu, 2014. <http://www.ysk.gov.tr/ysk/content/conn/YSKUCM/path/Contribution%20Folders/Genelgeler/CBS-Ornek201.pdf>
- 61 Avrupa Komisyonu Türkiye 2014 İlerleme Raporu, ss.6-7 http://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014_ilerleme_raporu_tr.pdf
- 62 Ömer Faruk Gençkaya, Siyasetin ve Seçim Kampanyalarının Finansmanı: Rekabet, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik, Mayıs 2015, <http://.birarada.org/upload/Node/18055/files/OFGRAPORSON.pdf>
- 63 Yüksek Seçim Kurulu, 2014. <http://www.ysk.gov.tr/ysk/content/conn/YSKUCM/path/Contribution%20Folders/Kararlar/2014-4244.pd>
- 63 Yazarların Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü (Fransızca) Başkanı Prof.Dr. Ömer Faruk Gençkaya ile mülakatı, İstanbul, 26 Aralık 2014
- 64 298 sayılı Kanun Madde 55B, 63-66.
- 65 TRT Haber, 19 Ağustos 2014 <http://www.trthaber.com/haber/medya/rtuk-secim-yayinlarini-izledi-140795.html>
- 66 Yazarların seçim uzmanı Yrd.Doç.Dr. Çiğdem Sever ile mülakatı, 16 Aralık 2014, Ankara.

- 67 AGİT/DKİHB Sınırlı Seçim Gözlem Heyeti Nihai Raporu: Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Seçimi 10 Ağustos 2014. S.2<http://www.osce.org/odihr/elections/turkey/126851?download=true> s.2-3
- 68 a.g.e. s.24
- 69 a.g.e. s.9
- 70 Yazarların Nejat Taştan ile mülakatı, 18 Aralık 2014, İstanbul.
- 71 2007, 2011 ve 2015 yazında yapılan milletvekili seçimleri. http://www.ysk.gov.tr/ysk/faces/GenelSecimler?_afLop=27349061774566612&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#%40%3F_afWindowId%3Dnull%26_afLop%3D27349061774566612%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D7asaa3y2i_13
- 72 Yazarların seçim uzmanı Yrd.Doç.Dr. Çiğdem Sever ile mülakatı, 16 Aralık 2014, Ankara.
- 73 ESHİD Seçim Gözlem Raporları, 2011, 2014 ve 2014.
- 74 AGİT/DKİHB Sınırlı Seçim Gözlem Heyeti Nihai Raporu: Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Seçimi 10 Ağustos 2014<http://www.osce.org/odihr/elections/turkey/126851?download=true>, s.22
- 75 Kuruluşun İnternet sitesine bakınız <http://www.esithaklar.org/duyurular/>
- 76 Yazarların Nejat Taştan ile mülakatı, 18 Aralık 2014, İstanbul.
- 77 Atasoy, Özgecan. (Kasım 2015) "Türkiye'de Seçimlerin Asıl Galibi Kim? Kasım Seçimlerinde Sivil Toplumun Rolü." 5 (11),ss.58-64, Analiz Türkiye, Londra.

8

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

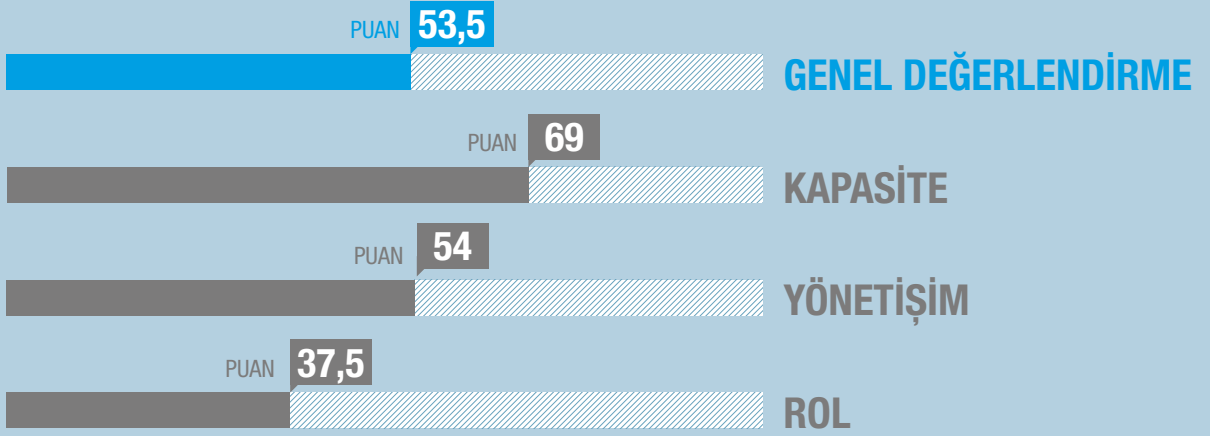
ÖZET

Kamu Denetçiliği Kurumu, Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi'ndeki en genç kurumdur. Her ne kadar bu alanda yapılan çalışmalarda İskandinav ülkelerindeki öncü uygulamalardan bahsedilse de, genel olarak mevcut Kamu Denetçiliği Kurumları çok yakın bir tarihte kurulmuştur.

Kamu Denetçiliği Kurumu sadece Mart 2013'ten beri şikayetleri kabul etmektedir; ancak ülkenin dürüstlüğüne önemli bir katkı sağlaması beklenmektedir. Kurumsal yapısını, faaliyetlerini ve rolünü düzenleyen yasal çerçeve, işlevlerini engelsiz bir biçimde gerçekleştirmesine olanak sağlayan bir ortam sunmaktadır. Mali kaynaklar ve insan kaynakları açısından yeterli kapasitesi bulunmaktadır; ayrıca bireyler ve devlet arasındaki sorunları çözüme kavuşturmak için ihtiyaç duyduğu temel kapasiteye de sahiptir.

Ancak, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun dürüstlüğünün ve etkinliğinin güvence altına alınması için bir takım iyileştirmelere ihtiyaç duyulmaktadır. Kurumun kuruluşundan beri Kamu Başdenetçisi'nin ve Kamu Denetçileri'nin seçilmesi konusunda uygulamaların siyasi iradeden bağımsızlığı ve şeffaflığı başlıca sorunlardan biridir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun hesap verme konusunda TBMM'ye karşı sorumlu olmasının yanı sıra, aynı zamanda yasal organın siyasi niteliği ve yapısına bağlı olarak TBMM'nin yetkileri arasında kuruma müdahalede bulunmak veya belirli denetimler için yetkilendirmek de olduğu belirtilmelidir. Yasal çerçevenin Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılacak bu tür müdahaleleri ve yetkilendirmeleri önleyecek şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

Yandaki tabloda, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kapasitesi, yönetişimi ve yolsuzlukla mücadeledeki rolü bakımından yapılan değerlendirmenin gösterge puanları verilmektedir. Bu bölümün devamında her gösterge için nitel değerlendirmeler yer almaktadır.



	Gösterge	Yasa	Uygulama
Kapasite	Kaynaklar	N/A	100
	Bağımsızlık	50	25
Yönetişim	Şeffaflık	75	50
	Hesap Verebilirlik	50	50
	Dürüstlük Mekanizmaları	50	50
Rol	Soruşturma	50	
	İyi Uygulamaların Teşvik Edilmesi	50	

YAPI

Kamu Denetçiliği Kurumunun temelleri 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile 2006'da atılmış olsa da anayasal dayanağının bulunmadığı gerekçesiyle 25 Aralık 2008'de Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.¹ Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), Kamu Denetçiliği Kurumu'na ilişkin kanunu 22 Nisan 2010 tarihinde 334 'evet', 70 ret ve iki çekimser oy ile kabul etmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluşu 12 Eylül 2010 tarihinde gerçekleştirilen ve çeşitli anayasal değişiklikleri içeren referandum ile kabul edilmiştir.² 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile 2012 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur.² İlk kamu başdenetçisi göreve Aralık 2012'de başlamıştır.

Beş kamu denetçisi ve bir kamu başdenetçisi bulunmaktadır. Her kamu denetçisinin farklı uzmanlık alanları bulunmaktadır, örneğin: Zekeriya Arslan çevre, kentleşme, enerji, sanayi, gümrük, yerel yönetimler ve mülkiyet hakları ile ilgili şikayetlerle ilgilenmekte; Mehmet Elkatmış ise insan hakları, adalet, güvenlik, mülteci politikaları ve memurlarla ilgili düzenlemelere ilişkin konularla ilgilenmektedir.³

Avrupa'daki emsallerinin aksine, Kamu Denetçiliği Kurumu bir önleme mekanizması olarak çalışmamaktadır. Bakanlar Kurulu kararıyla,⁴ bu rol 2012 tarih ve 6332 sayılı Kanun ile kurulan Türkiye İnsan Hakları Kurumu'na verilmiş ve İşkenceye ve Diğer Zalimane, Gayri İnsani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Sözleşme'ye Ek İhtiyari Protokol'de öngörülen görevleri yerine getirmesi ve yetkilerini kullanmasına karar verilmiştir.⁵

Kamu Denetçiliği Kurumu kamu hizmetlerinin sunumu konusunda ilgilenecek bağımsız bir şikayet mekanizmasıdır ve idarenin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarının yasaya ve hakkaniyete uygun olup olmadığını analiz etme, araştırma ve bu konuda tavsiyelerde bulunma yetkisine sahiptir. Bireyler ve tüzel kişilikler, yabancı uyruklu olanlar da dahil olmak üzere, Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikayetlerini iletebilirler. Kamu Denetçiliği Kurumu Mart 2013 tarihinde şikayetleri kabul etmeye başlamıştır. Mayıs 2014'e kadar yaklaşık 10,000 şikayet almıştır ve bu şikayetler beş kamu denetçisine dağıtılmıştır.⁶ Kamu Denetçiliği Kurumu'na 2014 yılında toplanan 5639 şikayet başvurusu yapılmıştır. Buna ek olarak 2013 yılından 1528 dosya 2014 yılına devredilmiştir. Kurum incelemeye alınan toplam 7167 adet şikâyet başvurusunun yaklaşık % 89'unu sonuçlandırmıştır.⁷ 56 adet tavsiye sunmuş ve 60 şikayet tahkim usulü ile sonuçlandıran Kamu Denetçiliği Kurumu kısıtlı imkânlarından dolayı yayınlanan tavsiye kararlardan sadece 5'ine yanıt verebilmiştir.⁸

DEĞERLENDİRME

KAPASİTE

PUAN **100**

Kaynaklar (Uygulama)

Kamu Denetçiliği Kurumu veya dengi kurumlar uygulamada hedeflerine ulaşabilmek için gereken kaynaklara ne ölçüde sahiptir?

6328 sayılı Kanun'a göre bütçe TBMM bütçesinden ve diğer gelirlerden sağlanmaktadır.⁹ Kurumun ilk yılı olan 2013'te bütçe Maliye Bakanlığı tarafından tahsis edilmiştir ve 2013 bütçesi toplamda

17.575.000 TL (yaklaşık 5.7 milyon Euro), iken harcamalar da 14.129.183 TL olarak gerçekleşmiştir.¹⁰ 2015 yılı bütçesi 15.368.000 TL'dir (yaklaşık 5.1 milyon Euro). Başbakanlık Teftiş Kurulu Başmüfettişi Bülent Tarhan'a göre, Kamu Denetçiliği Kurumu faaliyetlerini gereğince yerine getirmek için gerekli mali kaynaklara ve insan kaynaklarına sahiptir.¹¹ Ayrıca, kamu denetçilerinin teknik desteğe ihtiyaç duydukları durumlarda dışarıdan bilirkişiler görevlendirerek gerekli teknik uzmanlığa ulaşma hakkı da bulunmaktadır.¹²

Kamu denetçileri benzer kadrolardaki kamu görevlileri ile aynı sosyal haklara sahiptirler. Başdenetçi Başbakanlık müsteşarı ile aynı haklara ve aynı maaşa sahipken, kamu denetçileri Başbakanlık müsteşar yardımcılar ile aynı haklara sahiptirler.

Kamu Denetçiliği Kurumu'na gerçekleştirdiğimiz ziyaret sırasında görüşülen kurumun bünyesindeki bir uzman, insan kaynakları kapasitesinin personelin becerilerini ve uzmanlığını geliştirmeyi hedefleyen eğitimler ve çalışma ziyaretleri ile genişletildiğini ifade etmiştir. Yıllık faaliyet raporlarında da ifade edildiği üzere, Kamu Denetçiliği Kurumu, gerçekleştirdiği bu faaliyetlerde kolluk kurumları gibi ilgili kamu kurumlarıyla da işbirliği yapmaktadır. Ayrıca, kurum bazı üniversitelerle lisansüstü öğrencilere ilişkin resmi anlaşmalar imzalamıştır ve her yıl iki uzmanı eğitim için yurtdışına göndermektedir.

Başvuruların değerlendirilmesi için verilen süre altı aydır; bu süre Kamu Denetçiliği Kurumu'nun vakaları incelemesi, ilgili taraflardan bilgi toplaması ve bulguları gözden geçirmesi için yeterlidir. 2014 yılında, değerlendirme sürecinin daha da kısaltılması amacıyla kuruma 50 yeni uzman yardımcısı alınmıştır.

PUAN

50

Bağımsızlık (Yasa)

Kamu Denetçiliği Kurumu yasal olarak ne ölçüde bağımsızdır?

2010 yılında gerçekleştirilen anayasal referandum ile Anayasa'nın dilekçe hakkının kullanılmasına ilişkin 74. maddesi değiştirilmiş ve Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuruda bulunma hakkı eklenmiştir. Anayasal değişikliğin ardından, Haziran 2012'de 6328 sayılı Kanun ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bağımsızlığı 6328 sayılı Kanun'un 12. maddesi ile güvence altına alınmaktadır. Kurumun bağımsızlığına ilişkin yasal çerçeve bir dereceye kadar Avrupa standartlarına uygundur. Yine de, Kamu Başdenetçisi'nin ve kamu denetçilerinin seçilmesi sürecine ilişkin önemli sorunlar vardır.

Kanun'a göre, Kamu Başdenetçisi gizli oylama yöntemi ile TBMM üyelerinin toplam sayısının üçte ikisinin çoğunluğu ile seçilmektedir. Eğer ilk tur oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, üçte ikilik çoğunluk ikinci tur oylamada aranmaktadır. Eğer yine başarılı olunamazsa üçüncü bir oylama gerçekleştirilmekte ve mutlak çoğunluğa erişen aday seçilmektedir. Eğer üçüncü turda hiçbir aday mutlak çoğunluğa ulaşamazsa, ilk iki sıradaki adaylar arasında dördüncü bir oylama gerçekleştirilmektedir.¹³

Bu oylama sistemi kapsamlı ve uluslararası standartlara uygun bir sistem olarak görülmektedir. Ancak, partizanlığın ve kutuplaşmanın ciddi seviyelerde olması ve yüksek seçim barajı nedeniyle TBMM'deki çoğulculuğun ve adil temsilin risk altında olduğu Türkiye'de, bu tür bir sistem bile adil bir sonuca varmayabilmektedir. Yasama bölümünde de tartışıldığı üzere, TBMM için yüzde 10 olan seçim barajı oyların çoğunluğunu alan siyasi partinin baskın bir güce sahip olmasını sağlarken oyların yüzde 10'unu almayı başaramayan partilerin temsil edilememesine neden olmaktadır. Dolayısıyla, mecliste sayıca çoğunluğa sahip olan siyasi parti kamu denetçilerinin seçilmesi konusunda da oldukça etkin olabilmektedir.

Avrupa Konseyi de 2013 tarihli kararında beş kamu denetçisinin atanması sürecini eleştirmiş ve Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Ortak Komisyon'un 6328 sayılı Kanun'un 11. maddesine göre TBMM'de oylamaya sunulacak adayları belirledikleri sürecin siyasi niteliğinden bahsetmiştir. Konsey, bu yeni kurulan kurumun ve fonlarının güvenilirliği ve etkinliğinin sağlanması için, TBMM'yi kamu başdenetçisi ve kamu denetçilerinin seçilmesi ve seçimine ilişkin kısıtları gözden geçirmeye teşvik etmiştir.¹⁴

6328 sayılı Kanun ve ilgili Kanun'un Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelik, kamu başdenetçisinin ve kamu denetçilerinin seçimi konusunda yerine getirilmesi gereken kısıtları belirlemektedir. Bir dönem başdenetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse sadece bir dönem daha başdenetçi veya denetçi seçilebilmektedir.

6328 sayılı Kanun'un 15. maddesi kamu denetçilerinin görevden alınması için yerine getirilmesi gereken koşulları tanımlamaktadır. Bu doğrultuda, eğer başdenetçinin veya denetçilerin 10. maddede sayılan nitelikleri (yaş, deneyim, kamu haklarından yasaklı olmamak vb.) taşımadıkları Komisyon¹⁵ tarafından anlaşılırsa veya bu nitelikleri seçildikten sonra kaybederlerse başdenetçinin ve denetçilerin görevlerinin sona erdirilmesine TBMM tarafından görüşmesiz olarak karar verilir. Koşullar net olduğu için, denetçilerin siyasi müdahale ile görevlerinden alınma olasılıkları oldukça kısıtlıdır.

Kanun aynı zamanda Kamu Denetçiliği Kurumu çalışanlarının görevlendirilmesi konusundaki koşulları da tanımlamaktadır. Genel sekreter kamu başdenetçisi tarafından üniversitelerin dört yıllık programlarından mezun olmuş, kamu kesiminde en az 10 yıl çalışmış ve 657 sayılı Kanununun 48. Maddesindeki kısıtları yerine getiren adaylar arasından seçilmektedir. Başdenetçi aynı zamanda diğer çalışanları da belirler. Kanun aynı zamanda uzman ve uzman yardımcısı kadrolarına ilişkin genel gerekleri de sıralamaktadır. Bu koşullar kurumun bağımsızlığına katkıda bulunmakta ve yönetimden gelebilecek müdahaleleri de önlemektedir. 6328 sayılı Kanun'un 30. maddesi hiçbir çalışanın siyasi parti üyesi olamayacağını belirtmektedir.

PUAN 25

Bağımsızlık (Uygulama)

Kamu Denetçiliği Kurumu uygulamada ne ölçüde bağımsızdır?

Kamu Başdenetçisi'nin adaylık süreci başta olmak üzere, uygulamadaki bağımsızlık önemli bir endişe konusudur. Mevcut Başdenetçi Mehmet Nihat Ömeroğlu'nun adaylığına karşı çeşitli protestolar yapılmış ve itirazlar aynı zamanda seçim sürecinde TBMM'ye de taşınmıştır.

Ana muhalefet partisi olarak CHP seçime katılmamış ve partinin milletvekilleri TBMM'de karşıt görüşte pankartlarla süreci eleştirmiştir. Yapılan açıklamalara göre 733 adaydan sadece 15'i Genel Kurul'a taşınmıştır. Genel Kurul 15 adaydan 5 kişiyi kamu denetçisi olarak seçmiştir. Bu süreçte hükümet muhalefet partileri tarafından sunulan tüm teklifleri reddetmiştir.¹⁶ Karma komisyonun salt çoğunluğu iktidar partisinden olduğundan ve bu aşamada da örneğin 2/3 gibi nitelikli çoğunluk aranmadığından parlamento genel kurulu tarafından seçilecek 5 denetçinin adaylarının belirlenmesinde bile muhalefet partilerinin hiçbir önerisi dikkate alınmamıştır.

Yasaya göre, Kamu Başdenetçisi'nin ve Kamu Denetçiliği Kurumu'nda görev alacak diğer kamu denetçilerinin seçimi için salt çoğunluk dahi aranmamaktadır. Bu çerçevede; Kamu Başdenetçisi ve diğer kamu denetçilerinin parlamentoda çoğunluğu elinde bulunduran iktidar partisinin tercih ve beklentilerine göre seçilmesi, daha en başta, bu kurumun tartışılır hale getiren önemli bir sorundur.

Oysa gerek ulusal, gerekse uluslararası düzeyde saygınlık ve etkinlik kazanmış ombudsmanlık kurumlarının seçim süreçleri incelendiğinde söz konusu kaygı ve kuşkuları giderecek yöntemlerin uygulandığı görülmektedir. Örneğin İspanya Ombudsmanı (El Defensor Del Pueblo) iki meclisli parlamentonun toplam üye sayısının beşte üçü oranıyla seçilebilmektedir. Avusturya’da Anayasa’nın 148. maddesinin 2. fıkrası gereğince, Parlamento’da en çok oya sahip olan üç siyasal partinin belirleyecekleri birer kişi Ombudsman Kurulu’na (Board of Ombudsman) seçilmekte; maddenin 3. fıkrasına göre; Ombudsman Kurulu’nun sözcüsü rotasyon esasına göre her yıl değişmektedir. İsveç’te Ombudsman, çift meclisli parlamentonun her iki meclisten eşit sayıda üyenin oluşturduğu bir kurulca oybirliğiyle seçilmektedir.¹⁷

Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin iktidar partisi AKP ile daha önceden sahip oldukları siyasi ilişkilere ve büyük çaplı insan hakları davalarındaki rollerine ilişkin de eleştiriler yapılmıştır. İnsan Hakları İzleme Örgütü ilk Kamu Başdenetçisi’ni insan haklarına saygı gösterme konusundaki geçmişi nedeniyle eleştirmiş ve bu pozisyonda görevlendirilmesinin yeni Kamu Denetçiliği Kurumu’nun etkinliğini riske sokacağını ifade etmiştir.¹⁸

Gerçekten de, Ömeroğlu 2006 yılında Ermeni asıllı Türk gazeteci Hrant Dink’in Türk Ceza Kanunu’nun 301. maddesine göre suç olan «Türklüğe hakarete bulunma» suçunu işlediğine karar veren hakimler arasında yer almıştır. Kamu Denetçisi Muhittin Mıhçak da aynı davada görev alan hakimlerden biridir. Bunların yanı sıra Kamu Denetçisi Abdullah Cengiz Makas da AKP’nin Parti İç Tüzüğü’nü hazırlayan kişiler arasında yer almıştır ve AKP’den milletvekili olmak üzere aday gösterilmiştir; Kamu Denetçisi Serpil Çakın AKP’nin Kadın Çalışma Grubu’nun Yönlendirme Komitesi üyesi olarak görev almıştır. Kamu Denetçisi Mehmet Elkatmış kuruculardan biridir ve AKP milletvekili olarak görev almıştır. Kamu Denetçisi Zekeriya Aslan ise eski bir AKP milletvekilidir.¹⁹

Görev sürelerinin başlangıcından itibaren, kamu denetçileri ve Kamu Başdenetçisi Ömeroğlu tarafından yapılan basın açıklamalarının önemli bir bölümü siyasi bağlantıları ve bunların etkilerine ilişkin iddialarla ilgili olmuştur. Ömeroğlu’na karşı yakın zamanda ileri sürülen iddiaların ardından Meclis Başkanı Cemil Çiçek Türkiye’nin ilk Kamu Başdenetçisi’ne karşı bir soruşturma başlattığını ifade etmiş ve Kamu Başdenetçisi’nin de soruşturulmayı talep ettiğinin altını çizmiştir.²⁰

Kamu denetçilerinin çalışmalarına ve raporlarındaki bulgulara ilişkin de bazı eleştirilerde bulunulmuştur.²¹ Örneğin, Gezi olaylarına ilişkin, orantısız polis gücünün insan hakları ihlallerine neden olduğu tespit edilen kararda, kolluk kurumlarının yaralanmalar ve ölümlerdeki sorumluluğunu vurgulamak yerine, rapor yerel yasaların insan haklarına ilişkin uluslararası normlar ile uyumlu hale getirilmesi gerekliliğine yoğunlaşmıştır.²² Kolluk kurumlarını sorumlu tutma konusundaki bu bariz ihmalin nedenlerinden biri raporun hazırlandığı sırada mahkemelerin yargı yetkisi altında bulunan ve hala devam etmekte olan ceza davaları olmasıdır. Ancak, raporun özündeki yanlışlık, molotof kokteyli atan bir adamın gösterildiği sansasyonel kapak fotoğrafında da görülmektedir. Rapora, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun İnternet sitesinden ulaşılabilir.²³

YÖNETİŞİM

PUAN **75**

Şeffaflık (Yasa)

Kamunun Kamu Denetçiliği Kurumu’nun faaliyetleri ve karar verme süreçlerine ilişkin bilgi edinebilmesini sağlayan hükümler ne ölçüde mevcuttur?

6328 sayılı Kanun'un 17. maddesine göre, şikayetler başvuran kişilerin isteği üzerine gizli tutulmaktadır, ancak bazı örnek vakalara İnternet sitesi üzerinden ulaşılabilir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kararları, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'e göre, kararın arkasındaki gerekçeleri ve nedenleri de içermelidir.

Kamu Denetçiliği Kurumu her takvim yılı sonunda faaliyetlerine ilişkin bir yıllık rapor hazırlar ve tavsiyeler sunar. Bu rapor bir sonraki yılın Ocak ayının sonuna kadar Meclis Komisyonu'na sunulur. Komisyon bu raporu inceler ve kendi yorumlarını içeren bir rapor hazırlayarak bunu TBMM'de görüşülmek üzere Meclis Başkanlığı'na gönderir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yıllık raporu Resmi Gazete'de yayınlanarak kamuya açık hale getirilir. Kamu Denetçiliği Kurumu aynı zamanda gerekli olduğunda yıllık raporu beklemezsizin özel raporlar hazırlayabilir ve basın açıklaması yapabilir.²⁴

Şikayet Birimi'nden sorumlu personel, vatandaşları ve tüzel kişilikleri sahip oldukları yasal haklar hakkında bilgilendirme yükümlülüğüne sahiptir ve bu telefonla da yapılabilir. Kamu Denetçiliği Kurumu'na gerçekleştirilen ziyaret sırasında görüşülen kurumun bünyesindeki bir uzman telefonla bilgilendirme yapmanın başvuruda bulunan kişilere daha hızlı ve etkin bir biçimde cevap verebilmek bakımından yaygın bir uygulama olduğunu ifade etmiştir.²⁵

Kamu Denetçiliği Kurumu aynı zamanda şikayette bulunma usulleri ve süreçlerine ilişkin farklı dillerde tanıtım faaliyetleri de gerçekleştirebilir.²⁶ Kararlar ve raporlar resmi İnternet sitesinde veya yasal bir engel olmadığı ve kişisel bilgiler korunduğu sürece diğer ortamlarda yayınlanır.²⁷

Genel Sekreter, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Bazı Kanunlar ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 15. maddesi doğrultusunda mali hizmetler birimlerine ve strateji geliştirme birimlerine verilen görevleri yerine getirir. Dolayısıyla, kanun mali yönetimde şeffaflığı ve bütçeye ilişkin bilgilerin kamuya açık halde tutulmasını sağlamaktadır.²⁸

PUAN **50**

Şeffaflık (Uygulama)

Uygulamada, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun faaliyetleri ve karar verme süreçlerinde şeffaflık ne ölçüde mevcuttur?

Kamu Denetçiliği Kurumu ilk yıllık raporunu 2013 yılında yayınlamıştır. Rapor kurumun örgütsel yapısı, insan kaynakları istatistikleri, yürüttüğü faaliyetler, mali bilgileri ve yapılan şikayetlere, karar durumlarına ilişkin istatistikler içermektedir. Ancak, bu rapora İnternet sitesi üzerinden ulaşılması mümkün değildir.

Kamuyu özellikle ilgilendiren vakalarda, Kamu Denetçiliği Kurumu vakanın incelenmesi için ilgili taraflardan elde edilen belgeler de dahil olmak üzere verilen kararlara ilişkin ayrıntıları yayınlamaktadır. Gezi olaylarına ilişkin verilen karar ve çeşitli insan hakları ihlalleri vakaları bir araya getirilerek bir rapor hazırlanmıştır. Çeşitli konularda verilen pek çok karar kurumun İnternet sitesinde yayınlanmaktadır.²⁹

Görüşmeler sırasında edinilen bilgilere göre, kararların sonuçlandırılması ve şikayette bulunan kişilere geri bildirim sağlanması için tanınan sürelerin ihlal edildiğine dair kayda geçen hiçbir vaka bulunmamaktadır.

Şikayetlerin incelenmesi sürecinde, Kamu Denetçiliği Kurumu sivil toplum da dahil olmak üzere ilgili taraflardan bilgi talep etmektedir ve sivil toplum temsilcileriyle de görüşmektedir. Ancak, usulle ilgili eksikliklerden dolayı geri gönderilen şikayetlerin oranı göz önünde bulundurulduğunda,³⁰ Kamu Denetçiliği Kurumu ve sivil toplum arasındaki diyalogun güçlendirilmesi gerektiği söylenebilir.³¹

Kamu başdenetçisi ve kamu denetçilerinin kısa biyografilerine İnternet sitesi üzerinden ulaşılabilir. Ancak mal varlığı beyanları yayınlanmamaktadır. Dürüstlük ilkelerine uygunluğu gerektiği bu tür bir kamu hizmeti pozisyonu için, mal varlığı beyanlarının kamuya açık olmasının iyi niyetin önemli bir göstergesi olacağı dikkate alınmalıdır. Başdenetçi ve diğer kamu denetçilerinin mal varlığı bildirimlerini açık bir şekilde yapmaları kanunla zorunlu olmamakla birlikte, temel rollerinin iyi yönetim ilkelerini geliştirmek olduğu düşünüldüğünde bunun yapılması şeffaflık ve dürüstlük açısından iyi bir örnek olacaktır.

PUAN

50

Hesap Verebilirlik (Yasa)

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yürüttüğü faaliyetlere ilişkin rapor ve hesap vermesini sağlayacak hükümler ne ölçüde mevcuttur?

6328 sayılı Kanun'a göre Kamu Denetçiliği Kurumu yalnızca TBMM'ye hesap vermekle yükümlüdür. Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından hazırlanan ve kurumun faaliyetleri, tavsiyeleri ve kararlarına ilişkin bilgiler içeren raporların yukarıda da bahsedildiği üzere yıllık olarak TBMM'ye sunulması gerekmektedir.³²

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kararları yargısal denetime tabidir; ancak mahkeme tarafından bir denetim yapılabilmesi için TBMM'den izin alınması gerekmektedir. Kamu Başdenetçisinin ve kamu denetçilerinin denetimi de iyileştirilmesi gereken alanlardan biridir. Bu kişilerin faaliyetlerinin denetlenmesini düzenleyen net ve kapsamlı bir politika bulunmamaktadır. Kamu görevlilerinin amirlerinden izin alınmadan soruşturulmasını yasaklayan 4483 sayılı Kanun'a (kamu kesimi bölümünde daha ayrıntılı olarak açıklanmıştır) tabi oldukları için, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun hesap verebilirliğini güvence altına alan mekanizmalarda bazı ciddi eksiklikler bulunmaktadır.

Mevzuattaki bir diğer önemli eksiklik ise Kamu Denetçiliği Kurumu'nun mali hesapları ve raporlarının denetlenmesine ilişkin kapsamlı bir düzenlemenin olmayışdır. Kanun'da denetim ilkelerini veya bu görevin verildiği organı tanımlayan belirli bir madde bulunmamaktadır.

PUAN

50

Hesap Verebilirlik (Uygulama)

Uygulamada, Kamu Denetçiliği Kurumu yürüttüğü faaliyetler hakkında ne ölçüde rapor ve hesap vermektedir?

Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından sunulan raporlar kurumun örgütsel yapısı, insan kaynakları istatistikleri, yürüttüğü faaliyetler, mali bilgilere, şikayetlere ve karar durumlarına ilişkin istatistikler içermektedir. Görüşmelerde elde edilen bilgilere göre, Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından hazır-

lanan raporlar uygun zaman çerçevesi içinde sunulmakta ve TBMM’de ve kamusal çevrede tartışılmaktadır.

Yukarıda da değinildiği gibi, yargısal denetim mekanizmasının TBMM’den izin alması gerekmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun oluşturulmasının TBMM gündemine girdiği tek bir vaka bulunmaktadır. Ocak 2014 tarihinde Meclis Başkanı Cemil Çiçek, hakkında bir Cumhuriyet Başsavcısı’nı yolsuzluk soruşturmasını bırakması konusunda tehdit ettiğine dair iddialar bulunan Kamu Başdenetçisi Ömeroğlu’na karşı bir soruşturma başlattığını belirtmiştir. Cemil Çiçek aynı zamanda Ömeroğlu’nun da bu soruşturmanın gerçekleştirilmesini talep ettiğini ifade etmiştir.

PUAN 50

Dürüstlük Mekanizmaları (Yasa)

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun dürüstlüğüne sağlayacak hükümler ne ölçüde mevcuttur?

Kamu Başdenetçisinin ve kamu denetçilerinin göreve başlamak için yemin etmeleri gerekmektedir. Bu yemin 6328 sayılı Kanun’da tanımlanmıştır ve görev süresi boyunca tarafsızlık, dürüstlük, adil ve eşit davranma ilkelerine uymayı temin etmektedir.

Şeffaflık, dürüstlük, hesap verebilirlik ve hukukun üstünlüğü gibi ilkeleri vurgulayan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in ekinde yer alan “Etik Sözleşmesi” Kamu Denetçiliği Kurumu çalışanları için de geçerlidir ve kurumun internet sitesinde yer almaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu kamu kesimindeki etik ilkeleri düzenleyen mevzuata tabidir, dolayısıyla tüm çalışanlar (denetçiler de dahil olmak üzere) çıkar çatışmaları, hediye alma ve verme, siyasete girme konusundaki kısıtlamalar ve mal varlığı beyanları konularındaki kurallara uymak zorundadırlar. Ancak, özellikle Kamu Denetçiliği Kurumu için etik ilkeleri düzenleyen bir yasal çerçeve bulunmamaktadır.

Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçileri 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet Ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu uyarınca mal varlıklarını açıklamak zorundadırlar.³³ Ancak bu kanunun mal varlığı beyanlarının kamuya açık olmasını gerektirmemesinden dolayı bu bilgiler gizli tutulmaktadır.

PUAN 50

Dürüstlük Mekanizmaları (Uygulama)

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun dürüstlüğü uygulamada ne ölçüde sağlanmaktadır?

Medya tarafından ya da gerçekleştirdiğimiz görüşmeler sırasında hediye ve konukseverlik, istihdam sonrası veya çıkar çatışmalarına ilişkin dürüstlük kurallarının Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından ihlal edildiğine dair hiçbir kanıt sunulmamıştır. Ancak yukarıda da bahsedildiği üzere kamu denetçilerinin bağımsızlığı ve tarafsızlığına ilişkin önemli iddialar bulunmaktadır.

Şu da belirtilmelidir ki, Kamu Denetçiliği Kurumu’na ilişkin etik standartların geliştirilmesi için girişimlerde bulunulmuş ve 2013 yılında personel için etik ilkelere ilişkin bir eğitim düzenlenmiştir.³⁴

Ancak dürüstlük ilkelerine dair bir iletişim stratejisine ihtiyaç duyulmaktadır; yapılan bir medya incelemesi kamu başdenetçisi tarafından dürüstlük mekanizmaları ve ilkelerine ilişkin yapılmış çok az sayıda bildiri örneği olduğunu ortaya koymuştur.³⁵

Dürüstlük mekanizmalarındaki bir diğer önemli eksiklik de mal varlığı beyanlarının kamuya açıklanmaması ve bu konuda düzenli denetim mekanizmalarının olmayışıdır. Kamu başdenetçisinin ve kamu denetçilerinin mal varlığı beyanları mevzuattaki eksikliklerden dolayı İnternet sitesinde yer almamaktadır.

ROL

PUAN

50

Soruşturma

Kamu Denetçiliği Kurumu kamudan gelen şikayetlerle ilgilenme konusunda ne ölçüde aktif ve etkindir?

Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikayette bulunma işlemleri karışık değildir ve elektronik formlar, faks ve e-posta aracılığıyla şikayette bulunma konusunda İnternet sitesinde gerekli açıklamalar yer almaktadır. Aynı zamanda engelli bireylerin ve çocukların beklentilerini ve ihtiyaçlarını daha iyi karşılayabilmek için videolar ve alt siteler de bulunmaktadır.³⁶

2014 yılında, şikayetlerin yüzde 50'sinden fazlası İnternet sitesindeki elektronik formlar üzerinden ulaştırılmıştır. Kurum 2014 yılı içerisinde toplam 6348 şikayet dosyasını işleme koymuş, bunlardan yüzde 37'si ilgili idareye ya da yargı kurumuna gönderilmiştir. Ancak bunlardan yüzde 34'ü vakanın Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kapsamı dışında olması, gereken bilgileri içermemesi veya halihazırda davaların yargı yetkisi altında olması gibi gerekçelerle "incelenmeyecektir" kararı ile sonuçlanmıştır.³⁷

2014 Yıllık Faaliyet Raporu'nda sunulan istatistikler, verilen kararların yalnızca yüzde 1'inin "tavsiyeler" içerecek şekilde sonuçlandığını göstermiştir ki bu, oldukça düşük bir orandır. Bu oran halkla ilişkiler ve iletişim alanlarında daha iyi programlara ihtiyaç duyulduğunu göstermektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun inceleyebileceği konulara ve şikayette bulunmadan önce izlenmesi gereken idari şikayet usullerine ilişkin bilgi eksikliği bulunmaktadır.

Kamu görevlilerinin ve farklı eğitim düzeylerine sahip insanların anlayabileceği açıklayıcı rehberler ve broşürlerle, yayınlarla, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun işlevleri ve önemine ilişkin farkındalığın artırılması yerinde olacaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından sunulan tavsiyelere uyulma oranı tatmin edici değildir.³⁸ Tavsiyelere uyma oranının artırılması için kamu kesiminde bir danışma kültürü ve diyalogunun desteklenmesi gerekmektedir.

Şikayetler genelde memurlara ilişkin düzenlemeler, eğitim, vergiler, insan hakları ve sosyal güvenlik konuları ile ilgilidir.³⁹ Şimdiye kadar, ifade özgürlüğü konusunda çok az sayıda şikayet alınmıştır ki bunun nedenlerinden biri de bu konudaki farkındalığın düşük olmasıdır. Medyadan hiçbir şikayet alınmamış olması dikkat çekicidir.⁴⁰

İyi Uygulamaların Teşvik Edilmesi

Kamu Denetçiliği Kurumu hükümet içinde ve kamuda etik davranış standartlarına ilişkin farkındalığın artırılması konusunda ne ölçüde aktif ve etkindir?

Kamu Denetçiliği Kurumu merkezi yönetim altındaki kamu idaresi, sosyal güvenlik kurumları, yerel yönetimleri, yerel yönetimlere bağlı çalışan idareleri, yerel yönetim birlikleri, döner sermaye⁴¹ sahi-bi kuruluşları, yasalarla kurulan fonları, kamu tüzel kişilerini, kamu iktisadi teşebbüsleri, ilgili kamu kuruluşları ve bağlı kuruluşları ve iştirakleri, kamu kurumu statüsüne sahip meslek kuruluşları ve kamu hizmetleri sunan özel sektör tüzel kişilikleri ile ilgili olan vakaları incelemektedir.

Ancak, Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işlemler, Cumhurbaşkanı tarafından re'sen imzalanan kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler ve Türk Silahlı Kuvvetleri'nin askeri nitelikteki faaliyetleri Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev kapsamı dışında kalmaktadır.⁴² Anayasa'nın 144'üncü maddesi uyarınca adalet hizmetlerinin ve savcılar idari görevleri yönünden denetiminin adalet müfettişleri ve savcı ve hakim sınıfından iç denetçilerin denetimiyle sınırlandırılması, yani dolaylı bir biçimde kamu denetçisi incelemesi dışında bırakılması da önemli bir eksikliklerdir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun askeri ve yasama kurumlarını inceleyememesine neden olan kısıtlamalar, muhalefet partileri ve hatta bizzat kamu başdenetçisi tarafından eleştirilere hedef olmuştur.⁴³ Bu kısıtlamalar, bu organların sorgulanmasını sağlayan mekanizmaların güçsüz olduğunu ve pek çok durumda cezasız kalabileceklerini göstermektedir. Bu anlamda, Kamu Denetçiliği Kurumu iyi uygulamaları teşvik etme konusunda kısıtlanmıştır. Avrupa Konseyi "yasal hükümlerin Anayasa'ya uygunluğunun sorgulanması için Anayasa Mahkemesi'ne başvurma konusundaki yetkiye sahip olmaması" konusunun altını çizmektedir.⁴⁴ Örneğin; İspanya ve Polonya ombudsmanlarının kendi görev alanıyla ilgili yasaların iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurma yetkisi bulunmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun vakalara ilişkin incelemelerini, şikayetin içeriğini ve Kurum'un bulgularını ardındaki gerekçelerle birlikte yayınlaması farkındalık yaratma konusunda olumlu olacaktır. Ancak bunun dışında, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun iyi yönetişimi teşvik etme konusundaki rolü tartışmalı olmuştur. İyi yönetişime ilişkin kamu açıklamaları veya kampanyaları gerektiği kadar yaygın ve görünür değildir. Kamu Başdenetçisi'nin medyadaki varlığı kamuoyu üzerinde bir etki oluşturmak için çok kısıtlı kalmaktadır.

Sonnotlar

- 1 Uğur, Hüsamettin (2012) "Türkiye'nin yolsulukla mücadele enstrümanları" *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (98) p. 332-335
- 2 Didem Buhari-Gülmez, 'Ombudsmanship and Turkey's Europeanization in 'World Society [Kamu Denetçiliği ve Türkiye'nin Dünya Toplumunda Avrupalılaşması]', *Journal of Contemporary European Studies*, 19:4, 2011, s. 475-487
- 3 Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yıllık Raporu http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/2014_kdk_y%C3%84%C2%B1l%C3%84-C2%B1k_raporu.pdf
- 4 12/09/2013 tarihli
- 5 AB İlişkileri Genel Müdürlüğü, Fasil 23: Yargı ve Temel Haklar <http://www.abgm.adalet.gov.tr/eng/fasillar/chapter23.html>
- 6 İfade Özgürlüğü Akran Değerlendirmesi, İstanbul ve Ankara, 12-16 Mayıs 2014 AB-Türkiye: Fasil 23: Yargı ve Temel Haklar: <http://www.ombudsman.gov.tr/en/contents/files/pdf/Wolfgang%20Benedek.pdf>
- 7 Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014 Yıllık Raporu [http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/2014%20YILI%20FAAL%C3%84%C2%B1YET%20RAPOR-son\(1\).pdf](http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/2014%20YILI%20FAAL%C3%84%C2%B1YET%20RAPOR-son(1).pdf)

- 8 Avrupa Komisyonu, 2014 Türkiye İlerleme Raporu, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-turkey-progress-report_en.pdf,
- 9 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, madde 29
- 10 Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yıllık Raporu http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/Raporlar/2013%20kd_k_y%C3%84%C2%B1l-%C3%84%C2%B1k_raporu.pdf
- 11 Başbakanlık Teftiş Kurulu Başmüfettişi Bülent Tarhan ile mülakat, 15 Aralık 2014, Ankara
- 12 Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, madde 24
- 13 Türkiye'nin ilk Kamu Başdenetçisi Mehmet Nihat Ömeroğlu, TBMM'de Kasım 2012'de yapılan seçimlerin dördüncü turunda seçime katılan 279 üyenin 258'inin oylarıyla seçildi; öte yandan, TBMM tam üye sayısı 550'dir.
- 14 Avrupa Konseyi, 23 Nisan 2013 tarih ve 1925 (2013) sayılı Karar, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=19668&lang=en>
- 15 Bu Komisyon Meclis İnsan hakları ve Meclis Dilekçe Komisyonu üyelerinden oluşmaktadır.
- 16 CHP'nin AB Temsilciliğinin demeci "Türkiye ve Kamu Denetçiliği", 10 Aralık 2012. <http://chpbrussels.org/2012/12/10/ombudsmanship/>
- 17 Tarhan, R. Bülent, Anayasa değişiklikleri bağlamında ombudsman, Radikal 21/04/2010
- 18 İnsan Hakları İzleme Örgütü, Demeç "Türkiye, İnsan Hakları Kurumuna yapılan en önemli atamayı gözden geçirecek" <http://www.hrw.org/news/2012/12/09/turkey-reconsider-appointment-key-rights-body>
- 19 CHP milletvekili Mahmut Tanal'ın basın bildirisi: http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/haber_portal.aciklama?p1=123556
- 20 Hürriyet Daily News, 10 Ocak 2014, <http://www.hurriyetdailynews.com/turkish-parliamentary-speaker-launches-probe-against-ombudsman-over-secret-meeting-with-prosecutor.aspx?pageID=238&nID=60880&NewsCatID=338>
- 21 Yrd.Doç.Dr. Çiğdem Sever'in görüşleri Bianet.org: <http://www.bianet.org/bianet/insan-haklari/160648-insan-haklari-kurumu-ve-kamu-deneticiligi-kurumu-ne-ise-yarar>
- 22 Hürriyet Daily News, 31 Aralık 2013, <http://www.hurriyetdailynews.com/ombudsmans-gezi-report-advises-adoption-of-eu-norms-for-mass-protests.aspx?pageID=238&nid=60398>
- 23 Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Gezi Olayları Kararı rapor olarak yayımlanmıştır ve çevrimiçi erişim adresi: Kurum'un İnternet sayfası http://www.ombudsman.gov.tr/en/contents/files/ing/Taksim%20Gezi%20Park_EN%20-%202013-90.pdf
- 24 Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, madde 48
- 25 Yazarların iç uzman ile mülakatı, 16 Aralık 2014, Ankara
- 26 Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, madde 51
- 27 a.g.e. madde 52
- 28 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>
- 29 Kamu Denetçiliği Kurumu'nun İnternet sayfasına bakınız: http://www.ombudsman.gov.tr/custom_page-1397-2015-yili-kararlari.html
- 30 Kamu Denetçiliği Kurumu'na **şikayet** yağdı.24.01.2015 <http://www.internethaber.com/kamu-deneticiligi-kurumuna-sikayet-yagdi-755737h.htm>
- 31 Serdar Alyanak (2015). The new Institution on Protection of Fundamental Rights: Turkish Ombudsman Institution, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, 14(1), pp.1-28
- 32 Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, madde 48
- 33 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3628.pdf>
- 34 Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yıllık Raporu
- 35 Manisa Barosu tarafından düzenlenen bir konferansta Kamu Başdenetçisi'nin konuşması http://www.ombudsman.gov.tr/content_detail-322-762-kamu-basdenetçisi-mnihat-omeroglu-manisa-valisini-ziyaret-ederek-baro%E2%80%99nun-duzenlediği-konferansta-.html
- 36 Peer Review Mission on Freedom of Expression
- 37 Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yıllık Raporu
- 38 Başbakanlık Teftiş Kurulu Başmüfettişi Bülent Tarhan ile mülakat, 15 Aralık 2014, Ankara.
- 39 Avrupa Komisyonu, 2014 Türkiye İlerleme Raporu
- 40 Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yıllık Raporu
- 41 Döner sermaye genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine kanunlarla verilen asli ve sürekli kamu görevlerine bağlı olarak ortaya çıkan ve genel idare esaslarına göre yürütülmesi mümkün olmayan mal ve hizmet üretimine ilişkin faaliyetlerin sürdürülebilmesi için, kamu idaresine bağlı olarak kurulmuş işletmelere tahsis edilen sermayedir.
- 42 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, madde 5.
- 43 CHP'nin AB Temsilciliğinin demeci "Türkiye ve Kamu Denetçiliği", 10 Aralık 2012. <http://chpbrussels.org/2012/12/10/ombudsmanship/>
- 44 Hürriyet Daily News, 17 Nisan 2014: <http://www.hurriyetdailynews.com/turkish-ombudsman-complains-of-insufficient-authority.aspx?pageID=238&nID=65157&NewsCatID=338>
- 45 Avrupa Konseyi, Hukuk İşleri ve İnsan Hakları Komitesi, "Avrupa'da Kamu Denetçiliği Kurumunun Güçlendirilmesi" <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=19786&lang=en>

9

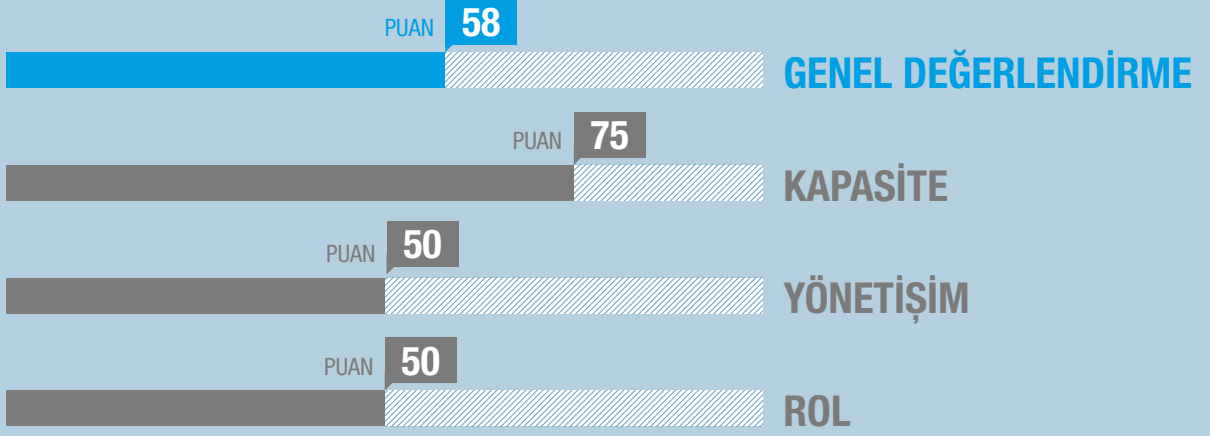
SAYIŞTAY

ÖZET

Sayıştay'ın kamu sektöründe verimsiz yönetimin ve kamu kaynaklarındaki zararların tespit edilmesi açısından temel bir rolü vardır ve bu önemli görevi yerine getirebilmek için yeterli kaynağı bulunmaktadır.

Ancak, Sayıştay'ın bu görevi uygun bir biçimde yerine getirmesini engelleyen birtakım zorluklar da bulunmaktadır. Önceki bölümlerde de değinildiği gibi, yasadaki boşluklar ile denge ve denetleme mekanizmalarının iyileştirilmesi konusunda siyasi iradenin olmayışı bu konudaki temel sorunlardır. Sayıştay'ın performans denetimi gerçekleştirememesi ve yürütmenin denetimi konusunda yasama ile yeterli işbirliğinin sağlanamaması başlıca eksikliklerdir. Yasal çerçeve ve uygulamalar, işe alım süreçlerinde siyasi etkiye neden olabilecek ortamı sağlamaktadır ve Sayıştay'ın gücünü ve denetim sistemlerine sağladığı verileri kısıtlamaktadır.

Yandaki tabloda Sayıştay'ın kapasite, yönetim ve yolsuzlukla mücadeledeki rolü açısından yapılan değerlendirmenin gösterge puanları sunulmaktadır. Bu bölümün devamında her göstergeye ilişkin nitel bir değerlendirme de yer almaktadır.



	Gösterge	Yasa	Uygulama
Kapasite	Kaynaklar	N/A	100
	Bağımsızlık	50	50
Yönetişim	Şeffaflık	50	50
	Hesap Verebilirlik	50	25
	Dürüstlük Mekanizmaları	75	50
Rol	Etkin Mali Denetim	50	
	Ulusalılık Tespiti ve Yaptırım Uygulama	50	
	Mali Yönetimi İyileştirme	50	

YAPI

Sayıştay 1862 yılında Sultan Abdülaziz'in fermanı ile kurulmuş ve 1876 tarihli ilk Osmanlı Devleti Anayasası'nda yüksek denetim kurumu olarak tanımlanmıştır. Sayıştay 1982 Anayasası'nın tanıdığı yetkilerle merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları, yerel yönetimler, özel yasalarla kurulan ve sermayesinin %50'sinden fazlası doğrudan veya dolaylı olarak devlete ait olan anonim şirketler ve diğer kamu idareleri (meslek kuruluşları hariç) olmak üzere kamu kurumları için mali denetimler ve uygunluk denetimleri yürüten bir yüksek denetim kurumu olarak çalışmaktadır. Sayıştay aynı zamanda yargı yetkisine ve işlevlerine sahiptir ve bu yetki Sayıştay daireleri tarafından kullanılmaktadır.

Sayıştay'ın teşkilatı şu bölümlerden oluşmaktadır;

a) Başkanlık, b) Daireler, c) Genel Kurul, d) Temyiz Kurulu, e) Daireler Kurulu, f) Rapor Değerlendirme Kurulu, g) Yüksek Disiplin Kurulu, h) Meslek Mensupları Yükseltme ve Disiplin Kurulu, i) Denetim, Planlama ve Koordinasyon Kurulu, j) Başsavcılık.

Sayıştay personeli şu şekildedir:

- a) Meslek Mensupları,
 - 1) Sayıştay Başkanı,
 - 2) Daire başkanları ve üyeler,
 - 3) Sayıştay Denetçileri,
- b) Başsavcı ve savcılar,
- c) Destek personeli.

Sayıştay Başkanı'nın seçiminden önce Ön Seçim Geçici Komisyonu oluşturulur. Komisyon, Plan ve Bütçe Komisyonu üyeleri arasından, siyasi partilere üye olan ve bağımsız milletvekillerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'ndeki temsil güçleri oranında belirlenen 15 kişiden oluşur. Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanı, kendi siyasi parti grubunun kontenjanından Ön Seçim Geçici Komisyonu'na katılır ve başkanlık eder. Aday seçimleri gizli oyla yapılır. Komisyon tarafından belirlenen adayların isimleri, seçim yapılması için Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'na sunulur. Sayıştay Başkanı'nın görev süresi beş yıldır ve aynı kişi en fazla iki kez seçilebilir.

Daireler birer hesap denetim mahkemesidir. Sorumluların hesap ve işlemlerine ilişkin yargılamalara esas oluşturan raporlarda belirtilmiş kamu zararına ilişkin hususları hükme bağlarlar, denetim raporları hakkında görüş bildirirler ve Sayıştay Başkan'ı tarafından incelenmesi istenen konu ve kurumlar hakkında görüş bildirirler veya karar verirler. Daire başkanları gizli oylama yoluyla Sayıştay Genel Kurulu tarafından en az üç yıl hizmette bulunmuş üyeler arasından toplam üye sayısının mutlak çoğunluğuyla seçilir. Daire başkanlarının görev süreleri dört yıldır. Görev süreleri dolan veya kendi isteğiyle üyeliğe geri dönen daire başkanları bir kere olmak üzere tekrar seçilebilir. Başkan tarafından üyeler arasından iki başkan yardımcısı görevlendirilir ve daire başkanlığı statüsüne sahip olurlar.

Sayıştay'daki Başsavcı ve diğer savcılar Maliye Bakanı ve Sayıştay Başkanı'nın ortak kararı ile atanır. Savcılar, kendisine sunulan yargılamaya esas oluşturacak raporları, temyiz konusu dosyaları ve diğer işleri inceleyerek düşüncesini gerekçeli olarak bildirirler.¹

DEĞERLENDİRME

KAPASİTE

PUAN **100**

Kaynaklar – Uygulama

Sayıştay uygulamada hedeflerine ulaşabilmek için yeterli kaynaklara ne ölçüde sahiptir?

Sayıştay bütçe taslağını kendisi hazırlar ve bu taslak Sayıştay Başkanı tarafından Meclis Plan ve Bütçe Komisyonu'na sunulur. Sayıştay, genel yönetim bütçesinden tahsis edilen bütçeden başka bir gelir kaynağına sahip değildir. Sayıştay'a ayrılan bütçede bir artış eğilimi görülmektedir. 2012'de bütçe 143,399,473 TL iken (yaklaşık 48 milyon Euro); 2015'te 186,372,500 TL'ye (yaklaşık 62 milyon Euro) ulaşmıştır.² Ek finansal kaynak ihtiyacı durumunda Sayıştay TBMM'ye başvurabilir ve genel yönetim bütçesinden ek kaynak ayrılmasını talep edebilir. Dolayısıyla, Sayıştay görevlerini yerine getirmek için yeterli finansal kapasiteye sahiptir ve finansal kaynaklarının denetimini, yönetimini kendisi gerçekleştirmektedir.

Sayıştay'ın insan kaynaklarında son yıllarda istikrarlı bir artış olmuştur.³ 2014 Yıllık Raporu'na göre, personel sayısı başkan, 2 başkan yardımcısı, 8 daire başkanı, 45 üye, bir başsavcı ve 8 savcı, 893 denetçi ve 586 idari çalışan olmak üzere toplam 1.544'tür.⁴ Sayıştay aynı zamanda çalışanların bilgisi, donanımı ve eğitim düzeyleri bakımından da avantajlı bir konumdadır.⁵

Sayıştay'ın eğitim ve kariyer olanakları yeterli düzeydedir. Denetçiler kariyerlerine denetçi yardımcısı olarak başlamakta ve iki yıl eğitime tabi olmaktadır. Bu eğitimler eğitici denetçilerinin gözetiminde gerçekleştirilmektedir. İki yıllık eğitimden sonra, mesleki eğitim ve staj gerçekleştirilmektedir. Mesleki eğitim ve stajın ardından, denetçi yardımcılarının profesyonel denetçi olarak çalışma yetkisi alabilmeleri için başarıyla geçmeleri gereken bir sınav bulunmaktadır.⁶

Denetçiler aynı zamanda kariyerleri boyunca Denetim Geliştirme ve Eğitim Merkezi bünyesinde çeşitli eğitimlerden geçmektedirler.⁷ Meslek mensuplarının eğitim seviyeleri yeterlidir; 17 üye doktora diplomasına (%1,1), 279 üye yüksek lisans diplomasına (%18,6) ve 822 üye lisans diplomasına (%54,7) sahiptir.⁸ 6085 sayılı Kanun üye ve Başkan olabilmek için belirli kıstaslar tanımlanmıştır. Sayıştay üyeleri ve Başkanı üniversiteden mezun olduktan sonra en az on altı yıl kamu hizmetinde çalışmış olmak zorundadır.⁹

PUAN **50**

Bağımsızlık – Yasa

Sayıştay'ın ne ölçüde resmi operasyonel bağımsızlığı vardır?

Sayıştay doğrudan Anayasa tarafından tanımlanarak oluşturulmuştur; ancak Sayıştay'ın bağımsızlığı Anayasa'daki ilgili maddelerde doğrudan güvence altına alınmamıştır. Anayasa'nın 160, 164 ve

165. maddeleri Sayıştay'ın görev ve yetkilerinin genel kapsamını tanımlamaktadır.¹⁰ Anayasa'nın 160. maddesi Sayıştay'ın TBMM adına denetleme yapmakla görevli olduğunu ifade etmektedir. Sayıştay aynı zamanda yargı yetkisine sahiptir.¹¹

Sayıştay'ın bağımsızlığı ilkesi 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile sağlanmaktadır. Sayıştay'ın inceleme, denetleme ve kesin hükme bağlama görevlerini yaparken işlevsel ve kurumsal bağımsızlığı olduğu ifade edilmektedir.¹² Sayıştay'ın programı ve yöntemleri doğrultusunda kendi gündemini belirlemesi beklenmektedir. 6085 sayılı Kanun'da, "Sayıştay'a denetim görevinin planlanması, programlanması ve yürütülmesinde talimat verilemez" ifadesi yer almaktadır ancak TBMM, soruşturma ve araştırma komisyonlarının kararlarına dayanarak ek denetimler yapılmasını talep edebilir.¹³

2010 yılında 6085 sayılı Kanun'un kabulü ile Başkan'ın görev süresi yedi yıldan beş yıla düşürülmüştür ki bu süre milletvekillerinin görev sürelerinden bir yıl daha uzundur. Sayıştay Başkanı Meclis tarafından gizli oylamayla ve çoğunluğun oyuyla iki aday arasından seçilir. Başkan iki defadan fazla seçilemez. Görev süresinin bitiminden sonra, eski başkan Sayıştay üyeleri arasında en kıdemli üye statüsü ile yerini alır.¹⁴

Üyeler ise daha karmaşık bir sistemle seçilmektedir. Sayıştay Başkanlığı boş kontenjan sayısı beşe ulaştığı zaman başvuru çağrısı yapar. Sayıştay Genel Kurulu başvuruları değerlendirir ve her bir boş kontenjan için dört adaydan oluşan bir liste hazırlar. Liste aday sayılarının ikiye indirilmesi amacıyla Ön Seçim Geçici Komisyonu aracılığıyla TBMM'ye gönderilir. Nihai adaylar Meclis Genel Kurul toplantısında gizli oylama ile seçilir.¹⁵ Seçilen üyeler 65 yaşında emekli olana kadar görevlerinde kalabilirler.¹⁶

Başkan, daire başkanları ve üyeler azlolunamaz veya kendileri istemedikleri sürece 65 yaşından önce emekliye sevk edilemez.¹⁷ Daire başkanları ve üyelerin görevlerinin vakar ve şerefi ile bağdaşmayan veya hizmetin aksamasına sebep olan hal ve hareketleri görülür veya öğrenilirse, Sayıştay Başkanı durumu inceledikten sonra alacağı karara göre, haklarında disiplin kovuşturması yapılır.

Sayıştay Başkanı'nın uygunsuz davranışlarda bulunması durumunda, Yüksek Disiplin Kurulu, Kurul dışından üç kişiyi görevlendirir (başkanlar ve üyeler arasından) ve incelemenin sonuçları elde edildikten sonra bir karara varır. Kurul emeklilik veya istifa çağrısında bulunabilir ve kararı bir ay içinde uygulamaya koyabilir.¹⁸

Denetçiler üç aşamalı bir işlem doğrultusunda işe alınır. İlk iki aşama merkezi sınav sistemi tarafından hazırlanan ve yürütülen sınavdır (KPSS). Üçüncü aşama ise daha önceden Kurum tarafından gerçekleştirilen sözlü sınavın yerini alan kurumsal düzeyde yapılan mülakattır.¹⁹ İki aşamalı merkezi sınav sistemine rağmen, işe alımlarda hala üçüncü aşamadan kaynaklanan kayırma ve siyasi etki riski bulunmaktadır. Merkezi sınavlardan sonra, adaylarla mülakatlar gerçekleştirilmekte ve bu mülakatlara işe alınacak kişi sayısının üç katı kadar aday davet edilmektedir. Davetlerin çok sayıda olması adayların öznel bir biçimde değerlendirilmesi ve elenmesine elverişli bir ortam oluşmasını engellemektedir. Buna ek olarak, mülakatları kaydetme konusunda bir zorunluluk olmadığı için, mülakatların adayların öznel bir biçimde değerlendirilmesi için bir araç olarak kullanılma riski bulunmaktadır.²⁰

Sayıştay Başkanı, daire başkanları ve üyeler dışındaki meslek mensuplarının görevlerine, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile tüm devlet memurları için tanımlanan uygunsuz davranışlar dışında son verilemez. Aylık ve diğer hakları ellerinden alınamaz ve meslek mensupları için tesis edilmiş sınıflardan başka bir sınıftaki görevde çalıştırılmazlar. Ancak haklarında disiplin veya ceza kovuşturması yapılmasına karar verilenler, Meslek Mensupları Yükseltme ve Disiplin Kurulu kararıyla geçici bir süre için Sayıştay tarafından görevden uzaklaştırılabilir.²¹

6085 sayılı Kanun aynı zamanda başka görevlerin kabul edilmesine ilişkin yasakları tanımlamakta ve personelin kamu idarelerinde, gerçek ve tüzel kişiler yanında paralı veya parasız olarak görev almalarını ve bilirkişilik yapmalarını yasaklamaktadır. Bu maddeye ilişkin istisnalar Başkan'ın bilgisi ve onayı dahilinde kooperatifler ve hayır kurumlarının yönetim ve denetim kurullarında görev alan veya mesleki konularda ders veren kişileri kapsamaktadır.²²

PUAN

50

Bağımsızlık – Uygulama

Uygulamada, Sayıştay işini yaparken haksız dış müdahalelerden ne ölçüde uzaktır?

Başkan ve üyeler seçilirken ve denetçiler işe alınırken bu prosedürlere bağlı bir siyasi etki riski bulunmaktadır. Üyelerin seçilme sürecinin ikinci aşamasında, Meclis Plan ve Bütçe Komisyonu'nun kendi siyasi yönelimleri doğrultusunda karar vermesini engelleyecek bir denetim bulunmamaktadır. Plan ve Bütçe Komisyonu'nun 40 üyesinden 25'i iktidar partisinden oluşmaktadır. Bu sebeple Sayıştay üyelerinin seçiminin bağımsızlığı konusunda Komisyon'un yapısı ve bunun etkilerine ilişkin sorunlar muhalefet partileri tarafından dile getirilmiştir.²³

Danıştay'ın 2 ve 6 Şubat 2009 tarihlerinde Sayıştay tarafından gerçekleştirilen sözlü sınavları askıya alması ve ardından iptal etmesi denetçilerin işe alım süreci üzerindeki siyasi etki konusunda bir örnek vaka olarak incelenebilir. Danıştay «adaylara sorulan soruların ve adayların verdiği yanıtların kaydedilmediğini ve sözlü sınav komisyonu tarafından verilen puanların yazıldığı bir tutanak bulunmadığını» ifade ederek sözlü sınav işlemlerinin yürütmesini durdurmuştur.²⁴ Danıştay'ın kararından sonra, Sayıştay Kanunu'nda yapılan değişiklik ile sözlü sınav mülakatla değiştirilmiştir. Bu değişiklik ile “verilen puanlar ayrı ayrı tutanağa geçirileceği, bunun dışında mülakat ile ilgili herhangi bir kayıt sistemi kullanılmayacağı” ifade edilmiştir.²⁵ Bu durumların yanı sıra, bir Sayıştay denetçisi, gerçekleştirilen görüşmede görevde yükselme konusunda siyasi etkiler ve baskılar olduğundan söz etmiştir.²⁶

2009 yılında gerçekleştirilen Sayıştay Başkanı seçimi de seçilen başkanın denetim tecrübesine sahip olmaması gerekçesiyle muhalefet partileri tarafından eleştirilmiştir.²⁷ Sayıştay'ın siyasallaştırıldığına işaret eden bu tür vaka ve eleştiriler kurumun bağımsızlığı konusunda endişelerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Şimdiye kadar hiçbir Başkan'ın siyasi nedenlerle veya ilgili bir gerekçe olmaksızın görevinden uzaklaştırılması gibi bir durum ise yaşanmamıştır.²⁸

Şeffaflık bölümünde de daha detaylı olarak belirtildiği gibi, yıllık raporlar TBMM'ye teslim edilmiştir. Yaklaşan seçimler öncesi raporların yayınlanmasının hükümetin güvenilirliğine zarar verme ihtimaline karşı hükümet tarafından geciktirildiği iddia edilmiştir. Ekonomi Bakanı, Bakanlar Kurulu'ndan basına sızdırılan bu iddiaları reddetmemiştir.²⁹

Şeffaflık – Yasa

Kamunun Sayıştay faaliyetleri ve kararlarına ilişkin bilgilere ulaşmasını sağlayan hükümler ne ölçüde mevcuttur?

Anayasa'ya göre, Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinin ardından en geç yetmiş beş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunar.³⁰

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'na göre, Sayıştay dış denetim genel değerlendirme raporu³¹ faaliyet genel değerlendirme raporu³², mali istatistikleri değerlendirme raporu³³ ve genel uygunluk bildirimi³⁴ hazırlamaktan sorumludur. Sayıştay aynı zamanda kamu iktisadi teşebbüslerine ilişkin belirli konular üzerine yoğunlaşan denetim raporları hazırlar. Bu yıllık denetim raporlarının ilgili Komisyon'da (Plan ve Bütçe Komisyonu veya Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu) tartışılmak üzere TBMM'ye sunulması gerekir. Sayıştay raporları, TBMM'ye sunulduğu ve ilgili kamu idarelerine verildiği tarihten itibaren on beş gün içerisinde Sayıştay Başkanı veya görevlendireceği başkan yardımcısı tarafından, kanunların, açıklanmasını yasakladığı durumlar hariç olmak üzere, kamuoyuna duyurulur.³⁵

832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun uygulandığı dönemde, denetim altındaki hesaplar ve birimler Sayıştay Genel Kurulu tarafından belirlenmekteydi. Ancak, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu bu yetkiyi Başkan ve Başkan Yardımcılarından oluşan daha küçük bir organa vermektedir. Planlama aşamasında yapılan bu değişiklik karar verme sürecindeki şeffaflığı ve hesap verebilirliği engelleme potansiyeline sahiptir.³⁶

Sayıştay raporlarının yasama organına gönderilmesi ve tartışılması gerekmektedir. 2013 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 2010 yılında 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun kabul edilmesi ile bilgilerin kamu ve yasama organı ile paylaşılması yasal bir zorunluluk olarak tanımlanmıştır.³⁷ Ancak, Sayıştay denetçileri tarafından hazırlanan kamu kurumlarına ilişkin tekil denetim raporlarının TBMM'ye sunulmaması son yıllardaki bütçe planlama görüşmeleri sırasında eleştirilere neden olmuştur.³⁸

Denetim sonuçlarının kamuya duyurulması konusunda; savunma, güvenlik ve istihbarat ile ilgili kamu idareleri için oluşturulmuş istisnalar bulunmaktadır. Savunma, güvenlik ve istihbarat ile ilgili kamu idarelerinin ellerinde bulunan devlet varlıklarına ilişkin denetim raporlarının kamuoyuna duyurulması kararı; ilgili kamu idarelerinin görüşleri alınarak Sayıştay'ın hazırladığı ve Bakanlar Kurulu'nun onayladığı bir yönetmelikle alınabilir.³⁹

Yargı raporları kamuoyuna duyurulması gereken raporlar içerisinde yer almamaktadır. Bu raporlar bir kamu görevlisinin neden olduğu düşünülen kamu kaynaklarındaki zararlara ilişkin iddiaları ve incelemeleri içermektedir. Araştırma kapsamında görüşülen bir Sayıştay denetçisine göre, bu hüküm muhtemel dış müdahalelere karşı denetçilere bir koruma sağlamaktadır.⁴⁰ Bununla birlikte yargı raporlarına ilişkin nihai kararların da kamuya açıklanması zorunluluğu bulunmamaktadır. Bu eksiklik Sayıştay denetimlerinin ve yargı raporlarına dayalı yargı süreçlerinin etkinliğinin izlenmesine engel olmaktadır.

Şeffaflık – Uygulama

Sayıştay'ın faaliyetleri ve kararlarında ne ölçüde şeffaflık bulunmaktadır?

Sayıştay raporları son yıllarda yoğun tartışmalara konu olmuştur. Örnek vermek gerekirse, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun kabul edilmesinden sonra Sayıştay 2011 yılı için kamu kurumlarının denetim raporlarını TBMM'ye göndermemiştir. Akif Hamzaçebi gibi muhalefet partilerinden milletvekilleri basın açıklamaları yapmış ve Sayıştay'dan bilgi talebinde bulunmuşlardır. 2013'te bu raporların yine TBMM'ye sunulmaması nedeniyle benzer bir tartışma yaşanmıştır. Sayıştay, resmi bir açıklama yayınlamış ve denetim raporlarının, yargı raporlarının ve Sayıştay raporlarının farklı prosedürlere tabi olduklarını ve bu prosedürleri düzenleyen yeni yasal çerçevenin de bu doğrultuda farklılık gösterdiğini belirtmiştir.⁴¹ Sayıştay'ın ilgili kamu kurumlarının tekil denetim raporlarını TBMM'ye sunma zorunluluğu bulunmadığı için mevzuata uygun davrandığı ve TBMM'ye sunması gereken raporları; yani genel uygunluk bildirimini, dış denetim genel değerlendirme raporu, mali istatistikleri değerlendirme raporu ve faaliyet genel değerlendirme raporlarını gönderdiği ifade edilmiştir.

Sayıştay kendi İnternet sitesinde, faaliyetlerine ilişkin bilgi sunma ve uzmanlık alanına ilişkin çeşitli referanslar sağlama konusunda iyi bir performans göstermektedir. Kurumun İnternet sitesindeki bilgiler güncellenmektedir. 1999-2014 yıllarını kapsayan Yıllık Faaliyet Raporları, 2000-2014 yıllarını kapsayan Stratejik Planlar ve 2009-2014 yıllarını kapsayan Performans Programlarına İnternet sitesi üzerinden erişilebilmektedir. Sayıştay'ın yıllık raporları, kurumun yapısı, hedefleri ve amaçları, mali tabloları ve mali denetim sonuçları ve son olarak GZFT (SWOT) analizine ilişkin bilgiler içermektedir.

Hesap Verebilirlik – Yasa

Sayıştay'ın faaliyetlerine ilişkin rapor ve hesap vermesini sağlayacak hükümler ne ölçüde mevcuttur?

Sayıştay Başkanı, gerçekleştirdiği faaliyetler hakkında yılda iki kez Meclis Plan ve Bütçe Komisyonu'nu ve gerekirse diğer ilgili komisyonları bilgilendirmekten sorumludur.⁴² 5018 sayılı Kanun'a göre, genel yönetim bütçesine bağlı olan kurumlar son altı ayda gerçekleştirdikleri faaliyetleri, bütçe uygulamalarını ve gelecekteki altı aya ilişkin planlarını kamuya duyurmak zorundadır. Raporlar, talep edilmesi durumunda Maliye Bakanlığı'na sunulur ve kurumların raporlarını Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporları aracılığıyla kamuya duyurmaları gerekmektedir.⁴³ Bu doğrultuda, Sayıştay, Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu'nu temmuz ayında ve Faaliyet Raporları'nı da yıl sonunda hazırlar.

Yukarıda da belirtildiği gibi, yasal olarak Sayıştay'ın tekil kamu kurum/kuruluşlarının denetim raporlarını birleştirerek TBMM'ye genel bulguları içeren bir rapor sunması gerekmektedir. Bu noktada atılması gereken bir sonraki adım raporların kamunun erişimine de açılmasıdır.

Anayasa'nın 160. maddesine göre, Sayıştay merkezi yönetim bütçesine bağlı kurumlardan biridir; dolayısıyla bizzat Sayıştay tarafından gerçekleştirilecek denetimlere tabidir. Ancak, 6085

sayılı Kanun'un 79. maddesi de aynı zamanda Kurum'un denetimi konusunu düzenlemekteydi ve Meclis Başkanlık Divanı tarafından görevlendirilen bir komisyona yetki verilmişti. 5018 sayılı Kanun'un 69. maddesi ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 79. maddesi doğrultusunda Komisyon tarafından hazırlanan denetim raporları 2013 yılına kadar Meclis Başkanlık Divanı'na sunulmuştur. Anayasa Mahkemesi bu uygulamanın Anayasa'nın Sayıştay'ın yetkilerini tanımlayan 160. maddesine aykırı olduğunu beyan etmiş, dolayısıyla 6085 sayılı Kanun'un 79. maddesinin yürürlükten kaldırılmasına karar vermiştir.⁴⁴ Bu karara dayanarak Sayıştay kendi mali raporlarını denetlemektedir.

Sayıştay yargısal işlevini yerine getirirken, yetkili birimlerin hesaplarının ve işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verir. Denetim sürecinin sonunda, denetçiler kamu kaynaklarında meydana gelen zararlara ilişkin bir araştırma hazırlarlar. Eğer denetçiler yetkililerin karşıt savlarıyla tatmin olmazlarsa, Kurum'un savunmasını ve denetçilerin görüşlerini içeren yargıya esas rapor hazırlarlar. Sayıştay daireleri, bu yargı raporunda kamu zararına ilişkin her türlü iddiayı inceleyip karara bağlamakla yükümlüdür. Bu yargı raporları için; temyiz, duruşmanın gözden geçirilmesi ve kararın düzeltilmesi gibi hukuki hak arama yolları bulunmaktadır. Diğer rapor türlerinin yargı denetimine tabi olması için -mali raporlar ve performans raporları gibi-, 2557 sayılı Kanun'da tanımlanan koşullar yerine getirilmelidir.⁴⁵ Sayıştay denetim raporlarını; aynı zamanda açıklanmasını sağlamak, gerekçeleri ve karşıt savları öğrenmek üzere ilgili kuruma sunmaktadır, böylelikle Sayıştay rapor bulgularının sorgulanabilmesi için de bir ortam sağlamaktadır.

PUAN 25

Hesap Verebilirlik – Uygulama

Uygulamada, Sayıştay yürüttüğü faaliyetler hakkında ne ölçüde rapor ve hesap vermektedir?

Sayıştay Yıllık Faaliyet Raporları kamuya açıktır.⁴⁶ Bu raporlar kurumun mali tablolarını ve performansını içermektedir.

Ancak, Sayıştay tarafından hazırlanan denetim raporlarının bütçe görüşmeleri sırasında TBMM'ye sunulmaması giderilmesi gereken çok temel bir eksiklik. . Avrupa Komisyonu 2013 Türkiye İlerleme Raporu'nda, etkin TBMM tartışmalarının olmayışı vurgulanmıştır. Rapor bu konuya şu ifadelerle dikkat çekmiştir:

“2013 genel bütçesine ilişkin TBMM görüşmeleri, bir önceki yıla ait kamu harcamalarının yönetimine ilişkin yeterli geri bildirim olmaksızın, Aralık ayında yapılmıştır. Bu durum Temmuz 2012'de, Sayıştay Kanunu'nda, Sayıştay'ın TBMM adına denetim dahil yasal yetkilerini ve çalışma usullerini zayıflatan Hükümet inisiyatifli bir değişiklik yapılmasıyla ortaya çıkmıştır.”⁴⁷

Denetim raporlarının “kalite kontrol” ve “rapor değerlendirme” süreçlerine ilişkin de eleştiriler bulunmaktadır. Denetçilerin raporunda yer alan 31 bulgudan 15'inin TBMM'ye sunulacak olan birleşik rapora dahil edilmediği medyaya yansımıştır.⁴⁸ Medyada yer alan haberler ve tartışmaların ardından Sayıştay bir basın açıklaması yayınlamış ve işlemin standart “kalite kontrol” işlemleri ile ilişkili olduğunu ifade etmiştir. Bir Sayıştay denetçisi ise kendisiyle gerçekleştirdiğimiz görüşmede bu kontrol sürecinin olumsuz etkilerini güçlü bir biçimde vurgulamıştır.⁴⁹

2013 yılında 6085 sayılı Kanun'da yapılan değişikliğe kadar, Sayıştay TBMM tarafından yetkilendirilen bir Komisyon tarafından denetlenmiştir. Bu denetimlerden elde edilen bulgular yıllık faaliyet raporlarında yayınlanmıştır ve Kurum'un internet sitesi üzerinden erişime açıktır.

PUAN **75**

Dürüstlük Mekanizmaları – Yasa

Sayıştay'ın dürüstlüğünü sağlayacak mekanizmalar yasal çerçevede ne ölçüde mevcuttur?

2009 yılı Sayıştay İç Kontrol Eylem Planı'nda, etik ilkelerin kurum içindeki yapısal ve kültürel değişimler yoluyla geliştirilmesi başlıca amaçlardan biri olarak yer almıştır. Bu çerçevede içinde, Etik Kurulu'nun 2009 yılına kadar kurulması hedeflenmiştir. Ancak, 2015-2016 Sayıştay İç Kontrol Eylem Planı incelendiğinde, Sayıştay'ın bu hedef doğrultusunda hiçbir yapısal değişim gerçekleştirmediği gözlemlenmektedir. Son eylem planında (2015-2016) Sayıştay, dürüstlük mekanizmalarına ilişkin hedeflerini şu şekilde tanımlamaktadır; bir etik kurulu kurulması, Sayıştay'ın eğitim programlarına etik ilkelerinin de dahil edilmesi, Sayıştay için bir etik uygulama rehberi hazırlanması ve uygulanması ve Sayıştay çalışanları için profesyonel etik ölçülerin belirlenmesi.⁵⁰

Sayıştay çalışanları etik ilkeler konusunda diğer devlet memurları ile aynı yasal çerçeveye tabidir. Bu yasal çerçeve "Kamu Sektörü" bölümünde ayrıntılı olarak ele alınmaktadır. Bu çerçeveye ek olarak, Sayıştay denetçileri için özel düzenlemeler de bulunmaktadır.⁵¹ Bu düzenlemeler hediye alma ve verme, çıkar çatışması, mesleki sırların saklanması ve tarafsızlık gibi konulara ilişkin kurallar içermektedir.

PUAN **50**

Dürüstlük Mekanizmaları – Uygulama

Sayıştay'ın dürüstlüğü uygulamada ne ölçüde sağlanmaktadır?

Disiplin kurallarının ihlali karşısında uygulanan yaptırımlar eylemin niteliği ve önemine göre farklılık göstermektedir.

Buna ek olarak kurumun bünyesindeki uzmanlar kurum kültürüne ve geleneğine de büyük bir önem verildiği de ifade edilmektedir. Dolayısıyla tarafsızlık, bağımsızlık, denetlenen kurumlardan ve kişilerden menfaat sağlamama gibi ilkelerin sözlü ve yazılı kurumsal değerler olarak Sayıştay denetçilerine hatırlatıldığı vurgulanmaktadır.⁵² Bu konuya dair önemli bir örnek, bir denetçinin, denetimini gerçekleştirdiği kuruma ait bir arabayı kullanması sonucunda soruşturma başlatılması ve soruşturma sonucu denetçinin işinden ayrılması sonuçlanmıştır.⁵³

Ancak, başka bir Sayıştay denetçisi ile yapılan görüşmede, etik ilkeler konusunda sistemli bir eğitim ve izlemenin olmayışı ve yaptırım mekanizmalarının etkisizliği gibi sorunlar da eleştirilmiştir.

Etkin Mali Denetim

Sayıştay kamu harcamalarının etkin bir biçimde denetlenmesini ne dereceye kadar sağlamaktadır?

Etkin mali denetimler yürütülebilmesi için, Sayıştay'ın kamu kurumlarından gerekli bilgileri alması, kamu kurumları bünyesindeki iç denetimlerin sonuçlarını incelemesi ve performans denetimlerini gerçekleştirebilmek için yeterli kapasite ve yetkiye sahip olması gerekmektedir. Sayıştay'ın devlet dairelerinde gerçekleştirilen iç denetimlerin etkinliğini incelemesi yaygın bir uygulamadır, ancak, etkin mali denetimlerin diğer ön koşulları dikkate alındığında, bu görevin yerine getirilmesi konusunda birtakım engeller bulunmaktadır.⁵⁴

Denetçilerin ilgili kamu kurumunun gereken bilgileri veya belgeleri sağlamadığını ifade ettiği raporlar bulunmaktadır. İşbirliği içinde çalışma ve Sayıştay'ın talep ettiği bilgileri sağlama konularındaki isteksizlik denetim raporlarında yetersizliklere neden olabilmektedir.⁵⁵ Bununla birlikte Sayıştay'ın gerekli bilgileri ve belgeleri talep etme yetkisine sahip olduğu; bir kamu görevlisinin istenen bilgi veya belgeleri vermeyi reddetmesi durumunda Sayıştay'ın Kurum'dan ilgili kişiye istenen bilgileri tam olarak sağlayana kadar yarım maaş verilmesini talep edebileceği de not edilmelidir. Kamu görevlisinin 3 ay boyunca aynı davranışta ısrar etmesi durumunda ilgili kamu kurumu disiplin veya ceza kovuşturması başlatabilmektedir.

Bunların yanı sıra, 6085 sayılı Kanun'da yapılan bir değişiklik ile, denetimlerin kapsamı performans denetimlerini kısıtlayacak şekilde yeniden yapılandırılmıştır. Bu düzenleme ile birlikte Sayıştay tarafından hazırlanan raporların kurumlarının mali yapısının ve faaliyetlerinin yasal çerçeveye uygunluğuna odaklanması sağlanmış, belirli kamu harcamalarının kurum veya toplumun ihtiyaçları gözetilerek yapılıp yapılmadığı ve kaynakların verimli, etkin ve tutumlu bir biçimde kullanılıp kullanılmadığı inceleme kapsamının dışında bırakılmıştır. Performans denetimi; 6085 sayılı Kanun'da "hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi" şeklinde tanımlanmaktadır ve bu durum performans göstergeleri kapsamının yalnızca kurum tarafından belirlenen hedefleri içine alacak biçimde daraltılmasına ve kamu kaynaklarının etkin kullanımına ilişkin değerlendirmenin süreç dışında kalmasına neden olmaktadır. Bu tanımla performans denetiminin yerini performans ölçümü almaktadır ve bu işlem aslında denetim kurumuna değil, denetlenen kurumlara düşen bir görevdir.

Bu değişiklikler Sayıştay'ın kapasitesini kısıtlamış olsa da, kurum çeşitli raporlarında kamu kaynaklarının etkin olmayan bir biçimde kullanılmasının sonuçlarına yer vermektedir. Milli Eğitim Bakanlığı'nın⁵⁶ ve Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu'nun⁵⁷ harcamalarına ilişkin yakın zamanda hazırlanan raporlar buna örnek olarak gösterilebilir. Milli Eğitim Bakanlığı ile ilgili olan denetim raporu devlet okullarının çoğunda elektriğin birim fiyatının işletmelerle aynı oranlarda olduğu, aslında serbest tüketici olarak kayıt olmaları durumunda daha düşük fiyatla hizmet alabilecekleri konusunun altını çizerken, Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu'na ilişkin rapor şeffaflık ve rekabet eksikliğine ve kamu hastanelerindeki tedarik süreçlerindeki yüksek fiyatlandırılmış ödemelere değinmektedir.

Usulsüzlük Tespiti ve Yaptırım Uygulama

Sayıştay devlet memurlarının uygunsuz davranışlarını denetleyebilmekte midir?

Uygunsuz davranışların veya bir devlet memurunun herhangi bir eyleminden kaynaklanan kamu zararının tespit edilmesi durumunda; denetim sürecinde kanıtlar toplanır, kamu kaynaklarında bir zarara neden olmuşsa yargı raporları hazırlanır ve nihai karar için bu raporlar Sayıştay dairelerine gönderilir. Sayıştay daireleri başsavcılıktan yazılı görüş ister ve kamu kaynaklarında meydana gelen zararın iadesinin talep edilmesi yönünde bir karar verebilir.

Ancak, Sayıştay'ın denetleme yetkisinin bulunmadığı bazı alanlar mevcuttur. Avrupa Komisyonu 2014 Türkiye İlerleme Raporu'nda, *"Büyükşehir belediyeleri adına hizmet sağlayan bazı kurumlar (örn. Vergi Uzlaştırma Komisyonları ve belediye mülkiyetindeki özel şirketler) Sayıştay'ın harcama sonrası denetiminden muaf tutulmuştur ve bu durum yolsuzluk riski doğurmaktadır"* ifadesi yer almaktadır.⁵⁸ Dolayısıyla, yasal olarak Sayıştay bu alanlardaki uygunsuzlukları inceleme konusunda yetkili değildir. .

Belediye şirketlerinin belediyeler tarafından açılmış ihalelere katılarak bu ihaleleri kazandıkları, bu durumun hem bir denetim açığına işaret ettiği, hem de ihalelerde rekabet ilkesinin ihlaline sebep olduğu yönünde önemli eleştiriler bulunmaktadır.⁵⁹ Yaygın olarak kullanılan taşeron sistemi de gerekli denetimlerin yapılmasını engellemektedir. Türk Ceza kanununa göre kamu payı ne olursa olsun, kamu iştrakleri yetkilileri "ihaleye fesat karıştırma" suçunun öznesi olabilirken, Sayıştay denetimi kapsamında olmamaları büyük eksikliklerdir. Sayıştay'ın yetki alanları konusundaki bu boşluğun giderilmesi gerekmektedir.

Mali Yönetimi İyileştirme

Sayıştay devletin mali yönetiminin geliştirilmesi konusunda ne ölçüde etkindir?

Etkin Mali Denetim başlığında da ele alındığı üzere, Sayıştay etkinlik, verimlilik ve tutumluluk kriterlerine dayalı olarak performans denetimleri gerçekleştirme yetkisine sahip değildir. Sayıştay'ın kamu sektörünün mali yönetiminin geliştirilmesi konusundaki rolü performans denetimlerinin dar kapsamlı tanımı ile kısıtlanmıştır. Dolayısıyla denetçiler denetimlerini hukuka uygunluk ve düzenlilik açılarından gerçekleştirmektedirler.

Denetim raporlarında yer alan önerilere ilişkin gelişmelerin ve hayata geçirilen önlemlerin takip edilip kamuoyu ile bu bilgilerin paylaşıldığı bir mekanizma yapılandırılmamıştır.

Tekil ve birleşik/çoğul denetim bulguları ve önerileri yoluyla mali yönetimin geliştirilmesinin yanı sıra, Sayıştay aynı zamanda makro düzeyde de etkili olabilir. Ancak, önerilerinin sunulacağı bir mekanizma da yapılandırılmamış ve Sayıştay yetkilileri tarafından başlatılan politika oluşturma ve karar alma süreçlerine dair tartışmalar bulunmamaktadır.

Risk odaklı ve sektörel temelli denetimlerin olmayışı, Sayıştay'ın mali yönetimi makro düzeyde geliştirmeye dair rolünü sınırlamaktadır. Bu tarz denetimler yalnızca Sayıştay'ın mali yönetimi geliştirme konusundaki rolünü hayata geçirmesi için değil, aynı zamanda yasama organının Sayıştay'ın sağladığı verilere dayanarak etkin bir biçimde denetim gerçekleştirmesi için de gereklidir.

Sonnotlar

- 1 Sayıştay Başsavcılığı Rehberi, 28145, 17 Aralık 2011.
- 2 Sayıştay yetkililerinin bütçe sunumu: <http://www.sayistay.gov.tr/haber-duyuru/upload/2015%20B%C3%BCt%C3%A7e%20Sunu%C5%9F%20Konu%C5%9Fmas%C4%B1.pdf>, ve Resmi Gazete, 26 Aralık 2014: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/12/20141226M1-1-6.pdf>
- 3 Sayıştay performans programları 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014
- 4 Sayıştay 2014 Yıllık Raporu, <http://www.sayistay.gov.tr/tc/faaliyet/faaliyet2014.pdf>
- 5 Sayıştay eski Daire Başkanı Hasan Baş ile mülakat, 22 Ocak 2015. Sayıştay Denetçileri Derneği eski Yönetim Kurulu Başkanı Nuray Yılmaz ile mülakat, 13 Şubat 2015.
- 6 6085 sayılı Sayıştay Kanunu madde 17.
- 7 6085 sayılı Sayıştay Kanunu madde 75.
- 8 Sayıştay 2014-2018 Stratejik Planı, s. 18: http://www.sayistay.gov.tr/tc/faaliyet/StratejikPlan_2014-2018.pdf
- 9 6085 sayılı Sayıştay Kanunu madde 12.
- 10 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, madde 160, 164 ve 165.
- 11 R.Akyel, H. Baş, Kamu Yönetimi ve Denetimi Bağlamında Sayıştay'ın Anayasal ve Yargısal Konumu, Maliye Dergisi, Sayı 158, s. 379. http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/158/18.Recai.AKVEL_Hasan.BAS.pdf
- 12 6085 sayılı Sayıştay Kanunu madde 3.
- 13 Sayıştay eski Daire Başkanı Hasan Baş ile mülakat, 22 Ocak 2015.
- 14 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, madde 13.
- 15 6085 sayılı Sayıştay Kanunu madde 15.
- 16 6085 sayılı Sayıştay Kanunu madde 15.
- 17 6085 sayılı Sayıştay Kanunu madde 70.
- 18 6085 sayılı Sayıştay Kanunu madde 65.
- 19 6085 sayılı Sayıştay Kanunu madde 17.
- 20 Yazarların Sayıştay eski Daire Başkanı Hasan Baş ile mülakati, 22 Ocak 2015.
- 21 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, madde 71.
- 22 6085 sayılı Sayıştay Kanunu madde 73.
- 23 Hasan Baş ile mülakat.
- 24 CHP, Sayıştay'ın Siyasallaşması ve Bağımsız Denetimin Tasfiyesi, Aralık 2010, Ankara; ve <http://www.memurlar.net/haber/148825/>
- 25 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, madde 17.
- 26 Yazarların kimliği açıklanmayan bir Sayıştay denetçisi ile mülakati
- 27 CHP, Sayıştay'ın Siyasallaşması ve Bağımsız Denetimin Tasfiyesi, Aralık 2010, Ankara.
- 28 Yazarların Sayıştay eski Daire Başkanı Hasan Baş ile mülakati, 22 Ocak 2015.
- 29 Radikal (10 Mart 2014) "AK Parti'yi duman edecek dosyalar bunlar mı?" <http://www.radikal.com.tr/politika/ak-partiyi-duman-edecek-dosyalar-bunlar-mi-1180411/>
- 30 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, madde 164.
- 31 6085 sayılı Sayıştay Kanunu madde 38.
- 32 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, madde 39.
- 33 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, madde 40.
- 34 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, madde 41 ve Anayasa, madde 164.
- 35 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, madde 43 ve 44.
- 36 Yazarların Sayıştay eski Daire Başkanı Hasan Baş ile mülakati, 22 Ocak 2015.
- 37 Sayıştay 2014-2018 Stratejik Planı, s. 18: http://www.sayistay.gov.tr/tc/faaliyet/StratejikPlan_2014-2018.pdf
- 38 Dünya, 09 Aralık 2013, <http://www.dunya.com/politika/tbmm/butce-sayistay-tartismalari-golgesinde-basliyor-211076h.htm>
- 39 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, madde 44.
- 40 Yazarların bir Sayıştay denetçisi ile mülakati, 31 Temmuz 2015.
- 41 Sayıştay Basın Bildirisi, <http://www.sayistay.gov.tr/habernet.asp?id=1230>
- 42 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, madde 21.
- 43 5018 sayılı Kanun, madde 30.
- 44 Hürriyet, 1 Mart 2013 <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/22718876.asp>

- 45 İdari Yargılama Usulü Kanunu <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf>
- 46 Sayıştay Yıllık Faaliyet Raporları <http://www.sayistay.gov.tr/tc/faaliyet/faaliyetrapor.asp>
- 47 Avrupa Komisyonu 2013 Türkiye İlerleme Raporu http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/brochures/turkey_2013.pdf
- 48 Taraf, 20 Kasım 2013. <http://arsiv.taraf.com.tr/haber-sayistay-da-sansur-belgesi-139968/>
- 49 Yazarların kimliğini açıklamak istemeyen bir Sayıştay denetçisi ile mülakatı
- 50 İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı http://www.sayistay.gov.tr/tc/faaliyet/eylem_plani_2015_2016.pdf
- 51 Sayıştay Denetçilerinin Mesleki Etik Kurallarına İlişkin Usul ve Esaslar hakkında Yönetmelik <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/12/20111217-22.htm>
- 52 Hasan Baş ile söyleşi
- 53 Yazarların Hasan Baş ile mülakatı
- 54 Nuray Yılmaz ile mülakat
- 55 T24, 21 Ocak 2013, <http://t24.com.tr/haber/sayistayin-maliye-bakanligi-raporu-ortaya-cikti,221983>
- 56 Milli Eğitim Bakanlığı Denetim Raporu http://www.sayistay.gov.tr/rapor/kid/2013/Genel_B%C3%BCt%C3%A7e_Kapsam%C4%B1ndaki_%20Kamu_%C4%B0dareleri/M%C4%B0LL%C4%B0%20E%C4%9E%C4%B0T%C4%B0M%20BAKANLI%C4%9E.pdf
- 57 Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu Denetim Raporu http://www.sayistay.gov.tr/rapor/kid/2013/Genel_B%C3%BCt%C3%A7e_Kapsam%C4%B1ndaki_%20Kamu_%C4%B0dareleri/T%C3%9CRK%C4%B0YE%20KAMU%20HASTANELER%C4%B0%20KURUMU.pdf
- 58 Avrupa Komisyonu 2014 Türkiye İlerleme Raporu, s.47-48 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-turkey-progress-report_en.pdf
- 59 Kendirli, Başaran, Turan. Belediye İşletme ve Şirketlerinin Dış Denetimi. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 16/1 (2014) 27-37

10

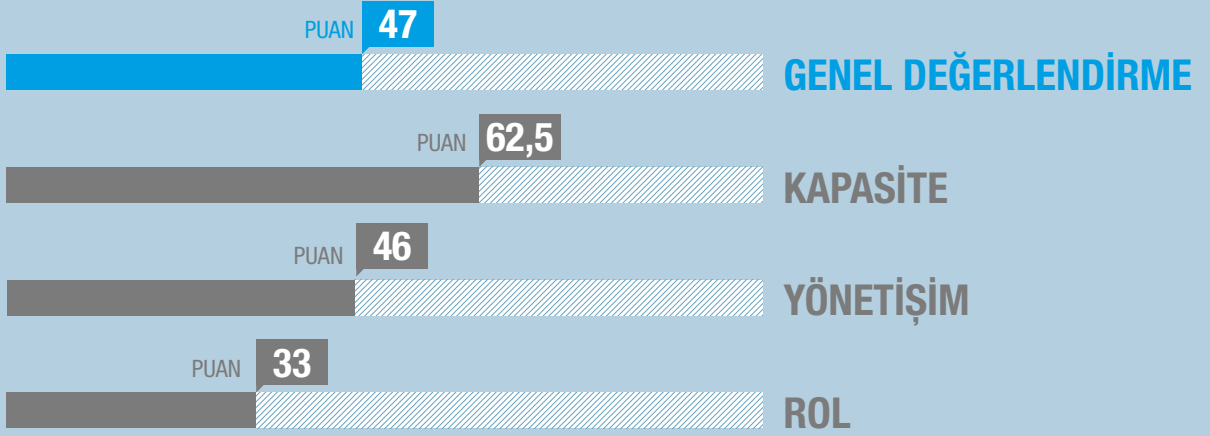
TEFTİŞ KURULLARI

ÖZET

Yolsuzlukla mücadele alanının kurumsal yapısı bu alanın işlevselliğini ve verimliliğini engelleyecek derecede karmaşıktır ve Türkiye özellikle bu konuyla ilgilenen bir çatı yolsuzlukla mücadele kurumuna sahip değildir. Ancak, yolsuzlukla mücadele ve etik konularında çalışan çeşitli kamu kurumları bulunmaktadır. Teftiş kurulları kamu kurumlarındaki yolsuzlukların tespit ve soruşturma aşamalarında merkezi bir rol üstlenmektedir. Bu kurullar, bakanlıklara bağlı veya bakanlıklarla ilişkili kamu kuruluşlarının mali yönetimlerinin geliştirilmesi için denetim, teftiş, soruşturma yapma ve tavsiye hazırlamakla yetkilendirilmiştir.

Teftiş kurullarının bağımsızlığı, bu organların doğrudan Başbakanlık'a, bakanlıklara, merkezi idareye veya düzenleyici makamlara bağlı olmalarından dolayı sorunlu bir alan olarak kendini göstermektedir. Teftiş kurullarının şeffaflığı ve hesap verebilirliği konusunda, yasal düzenlemelerdeki boşluklar ve etkin izleme mekanizmalarının eksikliği denetimin niteliğini zedelemektedir. Teftiş kurulları arasındaki koordinasyon eksikliği ve ön soruşturma işlemleri bakımından sınırlı yetkilere sahip olmaları bu organların etkinliklerini kısıtlamaktadır. Denetim görevi gören tüm kurumların, kurulların ve denetçilerin yürütme erkinden bağımsız çalışabilmesini güvence altına alacak bir yasal düzenleme yapılmalıdır.

Yandaki tabloda teftiş kurullarının kapasiteleri, yönetim düzeyleri ve yolsuzlukla mücadeledeki rolleri bakımından değerlendirildiğinde ulaştığımız puanlar yer almaktadır. Bu bölümün devamında her gösterge için nitel değerlendirmelere de yer verilmiştir.



	Gösterge	Yasa	Uygulama
Kapasite	Kaynaklar	100	75
	Bağımsızlık	50	25
Yönetişim	Şeffaflık	50	25
	Hesap Verebilirlik	50	25
	Dürüstlük Mekanizmaları	75	50
Rol	Önleme	50	
	Eğitim	25	
	Soruşturma	25	

YAPI

Türkiye’de yolsuzlukla mücadele alanında yetkilendirilmiş ve uzmanlaşmış bir çatı kurum bulunmamaktadır. Yolsuzlukla mücadele ve ilişkili diğer alanlarda -kamuda etik standartların geliştirilmesi (Kamu Görevlileri Etik Kurulu), suç gelirlerinin aklanması ile mücadele (Mali Suçları Araştırma Kurulu) gibi alanlarda çalışan farklı kurumlar bulunmaktadır. Bakanlıklar ve diğer kamu kurumlarına bağlı faaliyet gösteren teftiş kurulları yolsuzlukla mücadele konusunda temel bir görev üstlenmekte ve Başbakanlık Teftiş Kurulu tarafından koordine edilmektedir.

Teftiş Kurulları bu yapısal çerçeve içinde değerlendirilmiştir. Bu kurullar, bakanlıklar ve bağlı kamu kuruluşlarının mali yönetimlerinin geliştirilmesi için denetim ve teftiş yapma, soruşturma ve tavsiye hazırlama görevlerini yerine getirmektedir. Teftiş kurulu temsilcileri Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi (2010-2014) çerçevesinde çeşitli çalışma gruplarında da sorumluluk almıştır.

Birden fazla bakanlığı kapsayan soruşturmalar söz konusu olduğunda, sorumluluğu üstlenme yetkisi Başbakanlık Teftiş Kurulu’ndadır. Kurul aynı zamanda yolsuzlukla mücadele alanında bir koordinasyon kurumu olarak çalışmaktadır ve Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Komisyonu’nun sekretaryası olarak yetkilendirilmiştir. Ayrıca, UNCAC (BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi) İnceleme Süreci’nin, G20 Yolsuzlukla Mücadele Çalışma Grubu’nun ve Açık Yönetim (OGP) Grubunun da iletişim noktası olmuştur. Aynı zamanda Avrupa Konseyi’nin desteğiyle “Türkiye’de Yolsuzlukla Mücadele Politikalarının ve Uygulamalarının Koordinasyonunun Güçlendirilmesi” başlıklı bir AB projesini yürütmüştür.

DEĞERLENDİRME

KAPASİTE

PUAN **100**

Kaynaklar (Yasa)

Teftiş kurullarının etkin bir biçimde görevlerini yerine getirebilmelerini sağlayacak yeterli kaynakları sunan hükümler ne ölçüde mevcuttur?

Bakanlıklara ve Başbakanlık’a bağlı teftiş kurulları, bütçelerini planlama ve yönetme konusunda 5018 sayılı Kanun’a tabidir. Kurulların özerk bütçeleri yoktur; bu bütçeler kurulların doğrudan bağlı oldukları bakanlıklara göre genel yönetim bütçesinden tahsis edilmektedir. Müsaderelerin Türk Ceza Kanunu’nun 54. ve 55. maddelerine göre yürütülmesi ve bu kanunun teftiş kurullarına bu tür bir yetki vermemesi nedeniyle, kurulların mal varlıklarını müsadere ederek gelir elde etmeleri de mümkün değildir.

Kurulların bütçeleri genel bütçenin planlanma ve hazırlanma sürecinde belirlenmektedir. 5018 sayılı Kanun’un 13. maddesi bütçeye ilişkin ilkeleri tanımlamakta ve işbirliği, görüşmeler, değerlendirme, makro-ekonomik istikrarın sağlanması, şeffaflık, açıklık ve doğruluk kavramlarını vurgulamaktadır.

Başbakanlık Teftiş Kurulu Başmüfettişi Bülent Tarhan, yasayla genel bütçeye dahil edilmiş olmalarının bu kurumların bütçelerinde belli bir düzeyde mali istikrar sağladığını ifade etmiştir. Fazla-

dan bütçeye ihtiyaç duyulduğu durumlarda genel bütçedeki diğer kalemlerden aktarma yapılması mümkündür.

Bu çerçevede, yasal düzenlemeler Teftiş Kurulları'na yolsuzlukla mücadele görevlerini etkin bir biçimde yerine getirmelerini sağlayacak düzeyde yeterli kaynak sunmaktadır.

PUAN **75**

Kaynaklar (Uygulama)

Uygulamada, teftiş kurulları hedeflerine ulaşabilmek için yeterli kaynaklara sahip midir?

Yukarıda da ele alındığı üzere, genel yönetim bütçesine dahil oldukları için teftiş kurullarının bütçeleri zaman içinde belli bir istikrara kavuşmuştur. Buna ek olarak, Teftiş Kurulları aynı zamanda Avrupa Komisyonu ve Avrupa Konseyi gibi uluslararası kuruluşlardan da önemli ölçüde destek almaktadır. Başbakanlık Teftiş Kurulu, iki Avrupa Birliği kurumu tarafından finanse edilen "Türkiye'de Yolsuzlukla Mücadele Politikalarının ve Uygulamalarının Koordinasyonunun Güçlendirilmesi" projesini yürüten temel kurumdur. Projenin iki yıllık bütçesi 1.4 milyon Euro'dur ve kurum çalışanlarının uzmanlığının geliştirilmesi için ciddi anlamda bir mali kaynak sağlamıştır.¹

Ancak, müfettişlerin görev ve işlevlerinin kapsamı göz önüne alındığında maaş düzeylerinin yeterli değildir.² Tarhan 15 yıllık hizmet süresi boyunca müfettişlerin maaşlarında bir düşüş eğilimi olduğunu ileri sürmekte ve bu eğilimin Başbakanlık Teftiş Kurulu ve Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu da dahil olmak üzere çeşitli teftiş kurullarında yüksek bir personel değişim oranına neden olduğunu ifade etmektedir.³ Müfettişlerin maaşlarının ve çalışma standartlarının korunmasını sağlayacak bir politika olmaması insan kaynaklarının istikrarını riske atmaktadır.

Çalışanların ve müfettişlerin akademik geçmişleri ve iş deneyimleri görevlerini etkin bir biçimde yerine getirebilmeleri için yeterlidir. Müfettiş adaylarının Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) tarafından gerçekleştirilen bir sınavı (KPSS) oldukça yüksek bir sıralamayla geçmeleri daha sonra da alım yapan kurum tarafından gerçekleştirilen iki günlük bir sınavda başarı göstermeleri gerekmektedir. Son olarak, adayların sözlü sınavı da geçmesi gerekmektedir.⁴ Başarılı adaylar üç yıllık bir staja katılma hakkı kazanmakta ve bu süre içinde çeşitli değerlendirmelere tabi olmaktadır. Uzman veya müfettiş olabilmeleri için bir yeterlilik sınavını geçmeleri, bazı durumlarda da tez hazırlamaları gerekmektedir. Kurullarda yabancı dil kursları veya ilgili alanlarda yüksek lisans programları bitirme imkanları da bulunmaktadır.

PUAN **50**

Bağımsızlık (Yasa)

Teftiş Kurulları yasal olarak ne ölçüde bağımsızdır?

Teftiş Kurulları'nın başkanları açık bir rekabet ortamı içinden seçilmemekte, atama yöntemi ile belirlenmektedir. Aday olmak için gerekli kıstaslar ilgili yönetmeliklerle tanımlanmıştır. Örneğin; Başbakanlık Teftiş Kurulu başkanı müsteşar veya müsteşar yardımcısı olarak çalışmış müfettişler arasından seçilirken,⁵ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı Teftiş Kurulu başkanı 10 yıllık deneyim sahibi müfettişler arasından seçilmektedir.⁶ Teftiş Kurulları'na dışarıdan kişilerin de ata-

nabildiğini ve bu tür durumlarda Teftiş Kurulu Başkanı'nın denetim anlamında yeterli arka plana sahip olamayabildiğini ifade edilmektedir.⁷ Ancak, genel uygulama, atanacak kişinin kurum içinden adaylar arasından seçilmesi şeklindedir. Mevzuatta teftiş kurulu başkanları için belirli bir görev süresi tanımlanmamıştır.

Her ne kadar belirlenen kıstaslar müfettişlerin eğitim ve iş deneyimi bakımından gerekli donanımına sahip olmalarını sağlama konusunda yeterli olsa da, bir seçim sürecinin olmamasının teftiş kurulu başkanlarının atanması konusunda siyasi etki ve baskı riskini doğurduğu da dikkate alınmalıdır. Görülen bir uzman sözlü sınav sürecinin siyasi etkilere ve baskılara açık bir durum yarattığını belirtmiştir.

Teftiş Kurulları'nın tümünün çalışmalarını düzenleyen yönetmelik müfettişlere gerekli güveni sağlayacak niteliktedir. Müfettişlerin görevden alınması veya yerlerinin değiştirilmesi yalnızca etik ilkeler, sağlık ve mesleki yetkinlik konularında görevlerinin getirdiği gereklere ters düşen durumların kanıtlanması halinde mümkündür.⁸ Bağımsızlık konusunda olumlu değerlendirilen bir diğer önlem ise Anayasa'nın 68. maddesi ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu ile tanımlanmış olan siyasi parti üyeliği konusundaki yasaklamalardır.

PUAN 25

Bağımsızlık (Uygulama)

Teftiş kurulları uygulamada ne ölçüde bağımsızdır?

Tüm teftiş kurulları doğrudan Başbakanlık'a, bakanlıklara veya düzenleyici makamlara bağlıdır. Dolayısıyla, örgütsel yapı bakımından özerk bir yolsuzlukla mücadele kurumu bulunmamaktadır.

Her ne kadar müfettişler yasayla ihtiyari görevden alınma ve yer değiştirmelere karşı korunsa da yasal çerçeve teftiş kurulu çalışanlarının korunması için yeterli önlem sağlamamaktadır.⁹ Tarhan kendisi veya çalışmaları konusunda herhangi bir baskıyla karşılaşmadığını ifade etse de, müfettişler üzerindeki siyasi etkiyi önleyecek belirli önlemlerin olmadığını ve müfettişlerin korunmasını sağlayacak düzenleyici mekanizmaların geliştirilmesi gerektiğini belirtmiştir.

YÖNETİŞİM

PUAN 50

Şeffaflık (Yasa)

Teftiş kurullarının faaliyetleri ve karar verme süreçlerine ilişkin kamunun bilgi edinebilmesini sağlayan hükümler ne ölçüde mevcuttur?

Bakanlıklara veya Başbakanlık'a bağlı Teftiş Kurulları 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabidir. Kanunun 7. maddesi kamu kurumlarının aşağıdakileri yerine getirmesini gerektirmektedir:

...hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması; yetkili organlarda görüşülmesi; uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna

açık ve ulaşılabilir olması; genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması.¹⁰

Teftiş Kurulları bulgularını ve tavsiyelerini ilgili bakana raporlar halinde sunmaktadırlar.

Ancak, Teftiş Kurulları'nın bilgi yönetimi ile ilgili faaliyetlerini ve bulgularına, tavsiyelerine ilişkin şeffaflık mekanizmalarını düzenleyen kapsamlı bir yasal çerçeveye de ihtiyaç vardır. Yolsuzlukla ilgili konularda daha etkin bir biçimde bilgi toplanmasını ve raporlanmasını sağlamak amacıyla, teftiş kurullarının faaliyetleri ve değerlendirmelerine ilişkin raporlar kamuoyuyla paylaşılmalıdır. Bu bilgi paylaşımı yasal bir zorunluluk haline getirilmelidir.

PUAN 25

Şeffaflık (Uygulama)

Uygulamada, teftiş kurullarının faaliyetleri ve karar verme süreçlerinde şeffaflık ne ölçüde mevcuttur?

Başbakanlık Teftiş Kurulu mevzuatların, uluslararası sözleşmelerin, kurumun görev tanımının ve resmi duyuruların paylaşıldığı bir İnternet sitesine sahiptir. Kurul'un İnternet sitesi üzerinden ulaşılabilen yıllık faaliyet raporları yalnızca 2008, 2009 ve 2010 yıllarına aittir. Başbakanlık Teftiş Kurulu tarafından hazırlanan yıllık raporlar; kuruma ilişkin genel bilgileri, ilgili mevzuatı, istatistikleri ve faaliyetlere ilişkin temel bilgileri kapsamaktadır. Ancak gerçekleştirilen soruşturmalara ilişkin bilgilerde sunulan ayrıntılar yeterli değildir; sadece soruşturma sayısı ve bu soruşturmalara konu olan kurumlara ilişkin bilgiler bulunmaktadır.

UNCAC Öz Değerlendirme Raporu'nun hazırlık aşaması sırasında, Uluslararası Şeffaflık Örgütü ve Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği çok sayıda resmi yazışma ile Kurul'a görüş sormuş ve işbirliği içinde çalışma teklifinde bulunmuştur. Ancak Kurul talebe karşılık vermediği gibi, nihai değerlendirme raporunu da kamuyla paylaşmamıştır. Bu çerçevede, Kurul'un şeffaflık alanındaki performansı zayıftır.

20 bakanlık arasından, sadece sekizinin Teftiş Kurulu kendi İnternet sitesine sahiptir. İnternet üzerinden yayınladıkları kısıtlı bilgiler ve Başbakanlık Teftiş Kurulu tarafından hazırlanan yıllık raporlar incelendiğinde, kamuya bilgi paylaşımı konusundaki performanslarının zayıf olduğu söylenebilir. Birçok durumda, yıllık faaliyet raporları kendi İnternet sitelerinde veya ilgili bakanlıkların İnternet sitelerinde yer almamaktadır. Dolayısıyla, faaliyetlerine ilişkin bilgi edinmek ve etkinliklerini izlemek zordur.

PUAN 50

Hesap Verebilirlik (Yasa)

Teftiş Kurulları'nın yürüttüğü faaliyetlere ilişkin rapor ve hesap vermesini sağlayacak hükümler ne ölçüde mevcuttur?

Teftiş Kurulları'nın üst kurumlara hesap verebilmesi gerekmektedir; bunlar Başbakanlık Teftiş Kurulu ve doğrudan bağlı oldukları bakanlıklar ve düzenleyici makamlardır. Yurttaşların bilgi edinmek adına yapacakları başvuruları ve şikayetleri ilgili bakanlıkların ve düzenleyici makamların yanıtlama-

sı gerekmektedir. Görüşülen bir uzman, BIMER üzerinden bakanlıklara, kurulların işlemleriyle ilgili bakanlıklara yapılan başvuruların hiçbirinin olumlu yanıtlanmadığını belirtmiştir.

Başbakanlık ve bakanlıklar 5018 sayılı Kanun'a tabidir ve dolayısıyla yıllık faaliyet raporları hazırlamaları (madde 41), ve bu raporları kamuya paylaşmaları ve birer kopyasını da Sayıştay'a ve Maliye Bakanlığı'na sunmaları gerekmektedir. Teftiş Kurulları faaliyet raporlarını bakanlıklara ve Başbakanlık'a sunarken, aynı zamanda soruşturmalara ilişkin de raporlar hazırlamaları gerekmektedir. Bu raporların türü her kurumun kendi ilgili yönetmelikleri ile tanımlanmaktadır ve raporlar buna göre düzenlenmektedir. Bunlara ek olarak, teftiş kurulları aynı zamanda soruşturma raporları hazırlamaktadırlar ve yolsuzluk tespit ettikleri durumlarda konuyu savcılığa taşımaları gerekmektedir.

Raporlama konusunda hesap verebilirliğe de katkı sağlayan bir takım düzenlemeler olmasına rağmen, yasal çerçevede eksiklikler bulunmaktadır. Örneğin, ihbar edenleri korumaya ilişkin düzenlemeler Teftiş Kurulları da dahil olmak üzere kamu kurumları bünyesinde kusurlu davranışların raporlanmasına elverişli bir ortam sağlamaya yeterli değildir.

5726 sayılı Tanık Koruma Kanunu bir suça tanık olduğunu itiraf eden kişiler için koruyucu önlemler sağlamaktadır. Ancak koruyucu önlemlerin sağlanması için belirli kıstaslar bulunmaktadır; örneğin suçun 10 yıldan fazla hapis cezasını gerektiren bir suç olması gerekmektedir. Rüşvet ve ihaleye fesat karıştırma suçlarının cezasının 10 yıldan az olmasından dolayı, bu madde yolsuzluğu ihbar edenler için geçerli değildir. 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet Ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu yalnızca ihbar edenlerin kimliklerinin kendi rızaları olmaksızın kamuya paylaşılmasını sağlamaktadır. Ancak ihbar edenlerin yaptığı bildirimlerin asılsız olduğu durumlarda kimlikleri suçlama altında kalan kişilerle paylaşılabilir. Dolayısıyla, Teftiş Kurulları bünyesinde hesap verebilirliği sağlayan veya ihbar edenleri teşvik eden bir koruma sistemi bulunmamaktadır.

Her ne kadar teftiş kurullarında hesap verebilirliği sağlayan özel bir sivil izleme mekanizması bulunmasa da, vatandaşlar 4483 sayılı Kanun kapsamında kamu görevlilerine karşı şikayette bulunabilmektedir¹¹ ve 3071 sayılı Kanun kapsamında dilekçe hakkına sahiptir.¹²

PUAN 25

Hesap Verebilirlik (Uygulama)

Uygulamada, teftiş kurulları yürüttükleri faaliyetler için ne ölçüde rapor ve hesap vermektedir?

Yukarıda da bahsedildiği üzere, teftiş kurulları yıllık faaliyet raporları hazırlamaktadır. Ancak faaliyetlere ilişkin bilgi sunma konusundaki performansları zayıftır. Teftiş faaliyetlerine ilişkin bilgilerin toplandığı ve kamuya paylaşıldığı bir veri tabanı bulunmamaktadır. Dolayısıyla teftiş kurullarının uygulamadaki hesap verebilirliğinin değerlendirilmesi güçtür.

Teftiş kurullarının hesap verebilirliğinin sağlanması için izleme mekanizmaları da bulunmamaktadır. Faaliyetlerinin izlenmesi için bir vatandaş denetim mekanizması bulunmamaktadır ve sivil toplumla teftiş kurulları arasındaki işbirliği de oldukça kısıtlıdır. Bu durum kurulların kapasitesini ve yolsuzlukla mücadele konusundaki işbirliğini kısıtlarken, aynı zamanda teftiş kurullarının etkinliğine olan güveni de zayıflatmaktadır.

Dürüstlük Mekanizmaları (Yasa)

Teftiş kurullarının üyelerinin dürüstlüğünü sağlayacak hükümler ne ölçüde mevcuttur?

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun siyasi ve ticari faaliyetler, hediye kabul etme, çıkar çatışmaları ve kamu kaynaklarının kötüye kullanılması konularına ilişkin yasakları tanımlamaktadır. Ayrıca Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Müfettişler için Davranış Kurallarına İlişkin Yönetmelik yayınlamıştır. Bu yönetmelik tarafsızlık, objektiflik, eşitlik, dürüstlük, çıkar çatışmalarından kaçınma, saygı ve kibarlık, gizlilik, mesleki özen ve yetkinlik ilkelerini düzenlemektedir. Her bir teftiş kuruluna ilişkin özel düzenlemeler ve yönetmeliklerde de etik davranış ilkelerine ilişkin maddeler bulunmaktadır.

Teftiş Kurulları'nın çalışanları 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet Ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'na tabidir. Görevlerine başladıklarında mal bildirimlerinde bulunmaları ve bu bildirimleri her on yılın başında ve ortasında, Şubat ayı sonuna kadar yenilemeleri gerekmektedir. Kanun aynı zamanda hediyelere ilişkin düzenlemeleri de tanımlamaktadır; değeri 10 aylık asgari maaş tutarından fazla olan hediyeler ve bağışlar geri verilmelidir. Ancak, Kanun mal bildirimlerinin kamuya açık olmasını veya doğruluklarının düzenli olarak kontrol edilmesini gerektirmemektedir.

657 sayılı Kanun tarafından öngörülen istihdam sonrası kısıtlamalar, görevlilerin kamu kurumundan ayrıldıktan sonra üç yıl boyunca kamu görevlisi olarak üstlendikleri rol ile ilgili alanlarda iş yapmalarını ve çalışmalarını yasaklamaktadır.

Dürüstlük Mekanizmaları (Uygulama)

Uygulamada, teftiş kurulu üyelerinin dürüstlüğü ne ölçüde sağlanmaktadır?

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun 2013 Yıllık Raporu'na¹³ göre, Başbakanlık Teftiş Kurulu ve diğer teftiş kurulları çalışanlarına ilişkin beş şikayette bulunulmuştur. Ancak, bu şikayetlerin nasıl ele alındığına veya bu şikayetlere ilişkin karar alınıp alınmadığına dair bilgi bulunmamaktadır. Görüştüğümüz bir uzman denetçi işe alımlar ve terfiler konusunda çok sıkı uygulanan bir dürüstlük mekanizması olduğunu belirtmiştir. İstihbarat servislerinin de dahil olduğu bir araştırma süreci sonucunda adaylar belirlenmektedir ve tüzükler kurullarda göreve başlayacak kişilerin uyması gereken etik kuralları açıkça tanımlamaktadır.

ROL

PUAN 50

Önleme

Teftiş kurulları yolsuzlukla mücadeleyle ilişkin ne ölçüde önleyici faaliyet girişimlerinde bulunmaktadırlar?

Teftiş kurullarının önleyici rolleri olmasına rağmen, bu rollerde etkin faaliyet göstermelerine engel olan bazı kısıtlamalar bulunmaktadır. Kusurlu davranışların zamanında tespit edilebilmesi ve yolsuzluğun önlenmesi için teftişlerin kapsamının performans ve operasyon denetimlerini de kapsayacak şekilde genişletilmesi gerekmektedir.

Teftiş Kurulları aynı zamanda araştırmalar gerçekleştirme ve yolsuzlukla mücadele stratejilerine girdi sağlama yoluyla da önleyici faaliyetlerde bulunmaktadırlar. Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun, 2010 Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi'nin hazırlanmasında önemli bir rol oynamıştır.¹⁴ Teftiş kurulları aynı zamanda Ulusal Strateji'ye ilişkin Eylem Planı'nın uygulanması aşamasında da çalışma gruplarında yer almışlardır. Ancak, uygulamadaki ilerleme konusunda kamuyla paylaşılan bir bilgi olmaması ve ülke genelinde yıllık yolsuzluk algısı anketleri yürütülmesi ve yolsuzluğa ilişkin verilerin kapsamlı bir şekilde izlenmesi gibi bazı gündelik politika vaatlerinin¹⁵ yerine getirilmemiş olmasından dolayı bu çabaların etkisi ve sonuçları tartışma konusudur. Strateji ve Eylem Planının uygulanma süreci şeffaf olmadığı gibi, sonuçları da kamuoyuna duyurulmamış, bu çerçevede gerçekleştirilen işlemler ve alınması gereken önlemler ve öneriler de bilinmemektedir.

PUAN 25

Eğitim

Teftiş kurulları yolsuzlukla mücadele konusunda eğitim faaliyetleri ne ölçüde bulunmaktadırlar?

Çalışanların soruşturma konusundaki uzmanlık ve yetkinliklerinin geliştirilmesi için tasarlanmış, Avrupa Birliği tarafından finanse edilen Yolsuzlukla Mücadele Politikalarının ve Uygulamalarının Koordinasyonunun Güçlendirilmesi projesi gibi bazı programlar bulunmaktadır. Kamu Görevlileri Etik Kurulu da etik eğitimleri konusunda Teftiş Kurulları'yla işbirliğinde bulunmaktadır. Ancak, Teftiş Kurulları tarafından yönetilen yapılandırılmış veya düzenli bir eğitim mekanizması bulunmamaktadır. Teftiş Kurulları'nın eğitim faaliyetlerine girişme konusundaki kapasiteleri ve iradeleri oldukça kısıtlıdır. Kamu farkındalığı yaratılmasına veya sivil toplumla diyalogun ve işbirliğinin güçlendirilmesine adanmış bir program veya eylem planı bulunmamaktadır.

PUAN 25

Soruşturma

Teftiş kurulları yolsuzluk iddialarına ilişkin soruşturmalara ne ölçüde katkı sağlamaktadır?

Teftiş Kurulları, şikayetlere veya istihbarat bilgilerine dayanarak düzenli denetimler, teftişler ve soruşturmalar gerçekleştirme yetkisine sahiptir. Bu çerçevedeki önemli bir eksiklik ön soruştur-

ma ve teftişlerin gerçekleştirilmemesidir. Ayrıca, Teftiş Kurulları denetim mekanizmaları açısından iç denetim birimleri arasındaki hedef, rol ve sorumluluklar çerçevesinde yaşanan karmaşadan da zarar görmektedir. Kamu Maliye Yönetim Kanunu, Sayıştay'ın üstlendiği yeni görevlere destek verme beklentisi ile idari yapılanmada bağımsız iç denetim birimleri oluşturmuştur. Fakat Kanun, iç denetim birimleri açısından tüm kurumlar için tutarlı bir şekilde uygulanmadığından yeni kurulan birimler teftiş sisteminin genelinde olumsuz etkiler doğurmuştur.¹⁶

Soruşturmaların kapsamı; faaliyetlerin kurumun hedefleri ve yasal çerçevesi, malvarlıklarının ve kaynakların korunması, muhasebe, mali yönetim, bilgi ve insan kaynakları yönetimi ve reform alanları bakımından verimliliğinin ve etkinliğinin değerlendirilmesini içermektedir.¹⁷

Müfettişler ilgili kurumlardaki her türlü bilgiye ulaşma yetkisine sahiptir; bu durum onlara önemli bir güç sağlamaktadır. Her ne kadar cezai kovuşturma, görevden uzaklaştırma ve kamu varlıklarının geri alınması tavsiyesinde bulunabilirler de, raporları yalnızca tavsiye niteliğindedir.¹⁸ Soruşturmalar sırasında yolsuzluk tespit edildiğinde, teftiş kurullarının konuyla ilgili bilgileri toplamaları ve savcılığa bir rapor halinde sunmaları gerekmektedir.

Teftiş Kurulları'nın önemli yolsuzluk olaylarının ortaya çıkarılmasındaki rolü, SELDI Ağı (Kalkınma ve Dürüstlük için Güneydoğu Avrupa Liderliği) kapsamında hazırlanan ve yayınlanan TESEV raporunda vurgulanmıştır. Rapora göre Susurluk, Nesim Malki, Emlak Bank, İmar Bank, Neşter, Paraşüt ve Akrep davaları ve operasyonları Teftiş Kurullarının soruşturmaların yürütülmesinde ve yolsuzluk iddialarına ilişkin kanıt toplanmasında önemli rol oynadığı örneklerdir.¹⁹

Teftiş Kurulları tarafından gerçekleştirilen yolsuzlukla ilgili denetimlere veya soruşturmalara ilişkin kapsamlı bir veri tabanı bulunmamaktadır. Dolayısıyla etkinliklerinin değerlendirilmesi zordur. Örneğin Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun yıllık raporları teftişleri veya soruşturmalara ilişkin istatistikler ve bu faaliyetlere konu olan kamu kurumlarına ilişkin bilgileri içermekte, ancak bu soruşturmaların bulgularına veya sonuçlarına dair bir bilgi sunmamaktadır. Teftiş Kurulları'nın etkinliğinin sağlanması ve geliştirilmesi için bu bilgilerin toplanarak kamuoyuyla paylaşılabilmesi bir elektronik bilgi sisteminin hayata geçirilmesi gerekmektedir.

Sonnotlar

- 1 TYSAP Proje Bilgi Notu <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/TYSAP/Documents/TYSAP%20Project%20Summary.pdf>
- 2 Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin Bülent Tarhan söyleşisi
- 3 Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu'nun yerini 2011 yılında Vergi Denetim Kurulu almıştır.
- 4 Başbakanlık Teftiş Kurulu Yönetmeliği. <http://www.teftis.gov.tr/webform2.aspx?ShowPagelD=13>
- 5 Başbakanlık Teftiş Kurulu Yönetmeliği <http://www.teftis.gov.tr/webform2.aspx?ShowPagelD=13>
- 6 Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Teftiş Kurulu Yönetmeliği <http://www.csgeb.gov.tr/csgbPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/itkb/dosyalar/mevzuat/yonetmelik1>
- 7 Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin Bülent Tarhan söyleşisi
- 8 Başbakanlık Teftiş Kurulu Yönetmeliği, madde 40. <http://www.teftis.gov.tr/webform2.aspx?ShowPagelD=13>
- 9 Yazarların Başbakanlık Teftiş Kurulu Başmüfettişi Bülent Tarhan ile mülakatı
- 10 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>
- 11 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun
- 12 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına dair Kanun
- 13 Yıllık raporlar için bakınız <http://www.etik.gov.tr/Raporlar.aspx?id=1>
- 14 Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin Bülent Tarhan söyleşisi
- 15 Avrupa Komisyonu Türkiye 2014 İlerleme Raporu http://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014_ilerleme_raporu_tr.pdf
- 16 Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA) Türkiye Değerlendirmesi, 2012
- 17 Avrupa Konseyi, Yolsuzluk Raporu: Bulgular, Analiz ve Tavsiyeler, 2009 http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/tyec/1062_Corruption%20Report.pdf
- 18 a.g.e.
- 19 TESEV, Yolsuzluk Değerlendirme Raporu Türkiye, (İstanbul: TESEV Yayınları, 2014) http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/CAR_Turkiye/CAR_Turkiye_English_Final.pdf

11

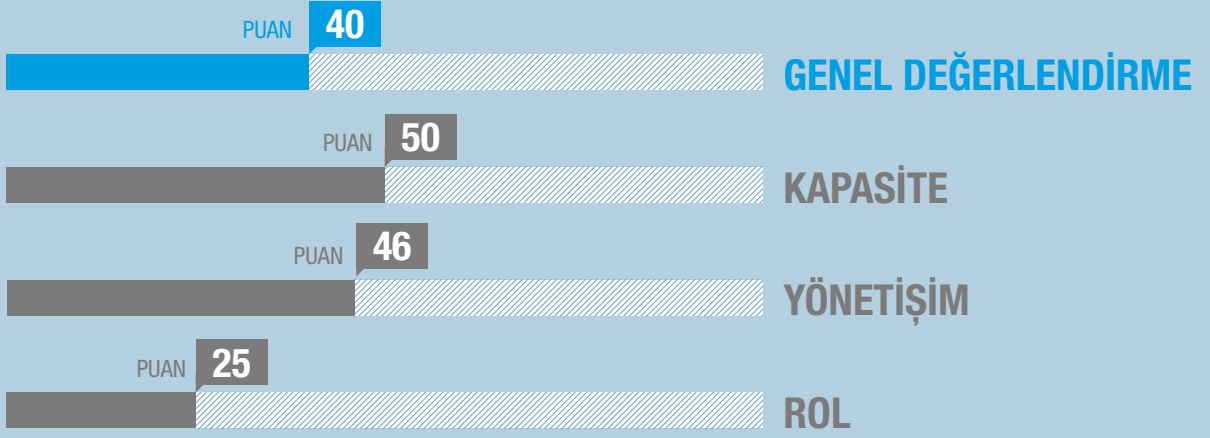
SİYASİ PARTİLER

ÖZET

Siyasi partiler yolsuzluk riski bakımından ülkedeki en hassas kuruluşlardandır. 2013 Küresel Yolsuzluk Barometresi sonuçlarına göre, çalışmaya katılanların üçte ikisi siyasi partilerin yolsuzluğa karışmış olduklarını düşünmektedir.¹ Benzer bir biçimde Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin 2015 Yolsuzluk Araştırması'na göre siyasi partiler %50'lik bir oranla yolsuzluğun en yaygın olduğu kurum olarak algılanmaktadır.²

Şeffaflık ve siyasetin finansmanının etkin denetimine ilişkin mekanizmalar geliştirilmesi ve siyasi etik ilkelere ilişkin mevzuatın 2012'ye kadar tamamlanması amacıyla, Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi ve Eylem Planı 2010'da yürürlüğe koyulmuştur. Buna karşılık, bu konularda hiçbir ilerleme kaydedilmemiştir. Siyasi partilerin finansmanını düzenleyen mevzuattaki eksiklikler varlığını sürdürmektedir. Avrupa'daki diğer ülkelerin aksine, Türkiye'de siyasi partilerin finansmanını ve işleyişini izleyen ve denetleyen bağımsız bir kurum bulunmamaktadır. Bunun yerine, siyasi partilerin mali hesaplarının denetlenmesinden ve partilerin kapatılma kararının alınmasından Anayasa Mahkemesi sorumludur.³

Mevcut mevzuat tarafından sağlanan siyasi partilerin bağımsızlık, şeffaflık ve hesap verebilirlik nitelikleri tatmin edici seviyede değildir. Özellikle, siyasi partilerin finansmanının denetiminde bazı sorunlar bulunmaktadır. Mevzuattaki açık olmayan tanımlar, uzun denetim süreçleri ve parti örgütlerinin şeffaflık konusundaki isteksizlikleri nedeniyle, siyasi partilerin finansmanından kaynaklanan siyasi yolsuzluk riski denetlenememektedir. Siyasi Partiler Kanunu'nda ve partilerin tüzüklerinde parti içi demokrasiyi düzenleyen kurallara yapılan vurguya karşın, Kanun'un genel özellikleri, birçok siyasi parti için merkezîyetçi uygulamaları ve parti üst yönetim birimlerinin güçlenmesini teşvik etmektedir.



	Gösterge	Yasa	Uygulama
Kapasite	Kaynaklar	50	50
	Bağımsızlık	50	50
Yönetişim	Şeffaflık	50	25
	Hesap Verebilirlik	50	50
	Dürüstlük Mekanizmaları	75	25
Rol	Çıkarların Birleştirilmesi ve Temsili	25	
	Yolsuzlukla Mücadele Taahhütleri	25	

YAPI

Türkiye'deki siyasi partiler ilk kez 19. yüzyılın sonunda "Komiteler" ve "Cemiyetler" şeklinde kurulmuştur.⁴ Bu kurumlar 1961 Anayasası dönemine kadar Dernekler Kanunu ile düzenlenmiştir. Siyasi partilerin derneklerden farklı bir statü kazanmaları 1965'te yürürlüğe giren ilk Siyasi Partiler Kanunu ile olmuştur. 1982 Anayasası Döneminde, siyasi partiler, 1983'te kabul edilen 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu uyarınca faaliyette bulunmaktadır.

Cumhuriyetin ilk yıllarındaki iki başarısız çok parti deneyimden sonra, 1946'da çok partili sisteme geçilmiştir. Cumhuriyet Halk Partisi (ilk adıyla Halk Fırkası) 1950'de yapılan milletvekili seçimlerine kadar muhalefetsiz tek parti iktidarını sürdürmüştür. Bu seçimlerde iktidara gelen Demokrat Parti, 1960'da askeri darbe ile görevden alınmış ve kapatılmıştır. 1961 Anayasası ile kurulan ve 1962'de kuruluş kanunu kabul edilen Anayasa Mahkemesi'ne siyasi partileri denetleme ve kapatma yetkisi verilmiştir. Bu tarihten günümüze kadar toplam 24 parti Anayasa Mahkemesi tarafından yasaklanmıştır.⁵

Türkiye, 2002 erken milletvekili seçimlerinden bu yana kesintisiz olarak tek parti hükümeti tarafından yönetilmektedir. 1 Kasım 2015'te yapılan milletvekili seçimlerinde geçerli oyların ve sandalyelerin partiler arasındaki dağılımı şöyledir: Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) %49.50 (317 milletvekili); ana muhalefet partisi Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) %25.32' (134 milletvekili); Kürt hakları savunucusu Halkların Demokrasi Partisi (HDP) %10.76 (59 milletvekili) ve Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) %11.90 (40 milletvekili). Diğer partiler %10 barajını ve bağımsız adaylar da yeterli oyu sağlayamadıklarından için TBMM dışı kalmışlardır.

DEĞERLENDİRME

KAPASİTE

PUAN **50**

Kaynaklar – Yasa

Yasal çerçeve, siyasi partilerin kurulmasına ve faaliyet göstermesine elverişli ortamı ne ölçüde sağlamaktadır?

Siyasi partiler, önceden izin almaksızın kurulur (1982 Anayasası Madde 68 ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu Madde 5)⁶. 18 yaşını dolduran her Türk vatandaşı yalnızca bir partinin üyesi olma hakkına sahiptir. Siyasi partiler, asgari bir koşul olarak 30 Türk vatandaşı kurucu üyeye ilişkin belgelerin diğer belgelerle (parti programı ve tüzüğü vb.) birlikte İçişleri Bakanlığı'na sunulmasıyla tüzel kişiliklerini kazanırlar. Partiler, seçimlere katılabilmek için, Seçim Günü'nden en az 6 ay önce ülke genelindeki şehirlerin en az yarısında yerel örgütlerini kurmaları veya TBMM'de temsil ediliyor olmaları gerekir (2820 sayılı Kanun Madde 36). Bir başka deyişle, siyasi partilerin kurulması kolay olmakla birlikte, seçimlere katılabilmeleri için ülke çapında yaygın örgütlenmeleri gerekmektedir.

2820 sayılı Kanun (Dördüncü Bölüm), partilerin amaçları ve faaliyetlerine ilişkin sınırlamalar getirmektedir. Bu sınırlamalar arasında, "üniter devlet, azınlıklara ilişkin dini, etnik veya dil farklılıkları yaratmanın yasaklanması ve Atatürk ilke ve inkılaplarının korunması" gibi ilkeler yer almaktadır. Anayasa bu sınırlamaları kısaca sayarak; bir siyasi partinin bu faaliyetlerin odağı haline gelmesi du-

rumunda partiye yasak getirilebileceği belirtilmektedir. Bu ilkesel sınırlamalar, ideolojik yelpazenin tamamında yer alan siyasi partilerin temsil edilmesini engellemektedir. Ayrıca, bu sınırlamalar siyasi partilerin kapatılması için yasal bir dayanak sunmaktadır.⁷ Bununla birlikte, son yıllarda Anayasa Mahkemesi'nin AİHM kararları ile uyum içinde davranması sonucunda, bu sınırlamalar uygulamada önemini yitirmiştir. Örneğin, Hak ve Özgürlükler Partisi (HAK-PAR)'ne ilişkin Anayasa Mahkemesi'nin hükümlerinde AİHM kararları büyük rol oynamıştır. Aynı şekilde, Anayasa Mahkemesi'nin AKP'yi kapatmama yönünde aldığı karar AİHM'nin Türkiye Birleşik Komünist Partisi -Türkiye davasına yaklaşımı ile örtüşmüştür.⁸

Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı'nın siyasi partilerin gerçekleştirdiği faaliyetleri inceleme yetkisi bulunmaktadır. Cumhuriyet Başsavcılığı'nın Adalet Bakanlığı ve ya diğer bir siyasi partinin talebi üzerine harekete geçmesi için gerekli bir takım işlemler vardır. Ayrıca, Başsavcılık re'sen ve kendi takdir yetkisine dayanarak hiçbir denge ve denetleme mekanizması olmaksızın da bu yönde bir girişimde bulunabilir.⁹ Siyasi partilerin kapatılması Cumhuriyet Başsavcılığı'nın davayı açmasının ardından Anayasa Mahkemesi'nin nihai kararı ile gerçekleşir.¹⁰ Anayasa Mahkemesi, ayrıca, siyasi partilerle ilgili yasalara uyulup uyulmadığını gözden geçirir ve partilerin yıllık mali hesaplarını inceler.

Siyasi partiler merkezi ve yerel örgütlerin bir önceki yıla ilişkin birleştirilmiş hesaplarını cari yılın Haziran ayı sonuna kadar Mahkeme'ye sunmak zorundadır. Mahkeme sunulan belgelere ve mevcut verilere göre gelirlerin ve giderlerin uygunluğunu inceler. 2011 yılında yapılan bir değişiklik¹¹ ile siyasi partilerin giderlerinin kapsamı amaçları doğrultusunda düzenlenebileceği, istenilen artışların sağlanabileceği biçimde genişletilmiştir. Giderler için bir üst sınır bulunmamaktadır. Siyasi partilerin amaçlarının geniş biçimde tanımlandığı dikkate alındığında, bu durum suiistimale açıktır.

Devlet, son yapılan milletvekili genel seçimlerde verilen geçerli oyların en az yüzde 3'ünü almış olan partilere de doğrudan mali yardım sağlamaktadır.¹² Ancak, bu partilerin oy oranları, yüzde 10'luk ulusal barajı geçen, en düşük oy oranına sahip siyasi partinin oyları ile orantılı olarak hesaplanır. Bu koşulları sağlayan siyasi partiler yıllık devlet yardımını yerel seçimlerde iki katı fazla, milletvekili seçimlerinde ise üç katı fazla alır. Milletvekili seçimlerine ve yerel seçimlere katılan siyasi partiler devlet radyo ve TV kanallarında ücretsiz yayın yapabilir, ancak iktidardaki partiye daha çok zaman tanınmaktadır.¹³

PUAN

50

Kaynaklar – Uygulama

Siyasi partilere sağlanan mali kaynaklar etkin siyasi rekabete ne ölçüde olanak sağlamaktadır?

Yakın zamanlara kadar, siyasi partilere sağlanan devlet yardımı hak sahibi partilerin yıllık gelirlerinin büyük bir kısmını (yaklaşık olarak yüzde 90) oluşturmaktaydı.¹⁴ Son yıllarda, devlet yardımı alan üç parti (Ak Parti, CHP ve MHP) dikkate alındığında bu oran yüzde 50'lere gerilemiştir.¹⁵ Öte yandan, devlet yardımı alabilme barajı 2014'te yüzde 7'den 3'e düşürülmüş olsa da, oyların büyük oranda dört partide toplandığı bir süreçte, devlet yardımı alamayan partiler ciddi mali sorunlarla karşılaşmaktadır.

Her şeyden önemlisi, milletvekili seçimlerindeki yüzde 10'luk baraj, tüm siyasi partilerin TBMM'de temsil edilebilmesini engellemektedir. Meclis'te temsil edilmeyen bu partilerin yeni üyeler bulması güçleşmektedir ve bu partiler üyelik aidatı, bağış toplayamamaktadır. Prof. Dr. Gençkaya'nın da ifade ettiği üzere, büyük partiler devlet yardımından kolayca faydalanırken, küçük partiler özel ve

kurumsal kaynaklardan mali destek bulma konusunda zorluk yaşamaktadırlar. Bu durum küçük partilerin aleyhinde bir haksız rekabete neden olmaktadır. İktidar ve muhalefet partilerine sağlanan devlet yardımları arasında büyük farklar bulunmaktadır.¹⁶ Bu yöntem, siyasi rekabette eşitlik ilkesini ihlal ederek iktidar partisinin lehine olan bir sisteme yol açmaktadır. 1 Kasım 2015 Milletvekili Seçim sonuçlarına göre, 2016'da dört parti devlet yardımı alacaktır.

2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu (Madde 61), siyasi partilerin gelir kaynaklarını şu şekilde sıralamıştır;¹⁷ Bağışlar, aynı destekler, üyelik aidatları, parti yayınlarının satış gelirleri ve konserler, balolar gibi etkinliklerden ve parti malvarlıklarından elde edilen gelirler. Kamu kurumları siyasi partilere mali veya aynı olarak destek sağlayamazlar. İşçi sendikaları ve dernekler siyasi partilere mali destek sağlayamazlar. Ancak, vakıflar ve kooperatifler için böyle bir kısıtlama bulunmamaktadır. Özel ve tüzel kişiler siyasi partilere her yıl yeniden değerlendirme oranına göre artan belirli bir üst sınırdaki bağışta bulunabilir veya aynı destek sağlayabilir.¹⁸

Radyo ve televizyonlardaki yayın süresi de muhalefet partileri için önemli bir sorun teşkil etmektedir. Her ne kadar seçimlerden bir hafta önce tüm siyasi partiler için devlet radyo ve televizyonunda ayrılacak süreler eşit olarak belirlense de, uygulamadaki yayın süresi dağılımı oldukça eşitsizdir. AGİT değerlendirmesine göre¹⁹ 2014 yılında gerçekleştirilen son Cumhurbaşkanlığı seçimleri sırasında, devlet televizyonu da dahil olmak üzere büyük medya kuruluşları; tartışmalarda, haberlerde ve güncel haber programlarında iktidar partisinin lehine açık bir biçimde yanlılık göstermiştir. Benzer bir durum, 2015 Milletvekili Seçimlerinde de gözlemlenmiştir.²⁰

PUAN 50

Bağımsızlık –Yasa

Siyasi partilerin faaliyetlerine haksız dış müdahalelerde bulunulmasını önleyen yasal güvenceler ne ölçüde mevcuttur?

Anayasa (Madde 68 ve 69) ile Siyasi Partiler Kanunu (Madde 98, 99 ve 100) siyasi partilerin kapatılmasına izin vermektedir. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı, siyasi partilerin kapatılması için Anayasa Mahkemesi'nde şu koşullarda dava açma hakkına sahiptir (Madde 101): *Bir siyasi partinin, tüzük veya programının devletin bağımsızlığına, ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, insan haklarına, eşitlik ve hukukun üstünlüğü ilkelerine, millet egemenliğe, demokratik ve laik cumhuriyet ilkelerine aykırı olması, sınıf veya zümre diktatörlüğünü veya herhangi bir tür diktatörlüğü savunmayı ve yerleştirmeyi amaçlaması ve suç işlenmesini teşvik etmesi.* Partiler yabancı devletlerden, uluslararası örgütlerden veya Türk uyrukluğunda olmayan gerçek ve tüzel kişilerden maddi yardım alırsa kapatılabilir. Anayasa Mahkemesi bu kuralları ihlal eden partilerin aldığı devlet yardımını kısmi olarak kesme yetkisine sahiptir (Madde 101). Bu hükümler, öncelikle, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı'na sonra da Anayasa Mahkemesi'ne önemli bir yasal güç tanımakta ve dolayısıyla siyasi partilerin bağımsızlığını olumsuz olarak etkilemektedir.

Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı her siyasi parti için, parti çalışanlarının kişisel bilgilerini, üye listesini, yayınları, parti programlarında ve tüzüklerinde yapılan değişiklikleri içeren bir kayıt tutar (Madde 10). Bu örnek dışında, siyasi partilerin gözetimi konusunda yasal çerçevede ek mekanizmalar bulunmamaktadır. Öte yandan, Kanun'da yazılı yasaklar nedeniyle, siyasi parti faaliyetlerinin sınırlandırılması söz konusudur. Kanunu'nun merkezîyetçi ve hiyerarşik yapısından dolayı, "son on yılda birtakım reformlar gerçekleştirilmiş olmasına rağmen, siyasi partiler hala devletin birimleri olarak tanımlanmaktadır".²¹

Bağımsızlık – Uygulama

Uygulamada siyasi partiler faaliyetlerini yürütürken haksız dış müdahalelerden ne ölçüde uzaktır?

Siyasi parti kapatma davaları ve kararları son yıllarda azalmış olsa da, 2000’li yıllarda gerçekleşen iki önemli dava bulunmaktadır. İlk dava, 2008’de devletin laik yapısına aykırı eylemlerde bulunduğu iddiasıyla AKP’ye karşı açılmıştır. İktidarda olan AKP “zor” da olsa kapatılmaktan kurtulmuştur. Partinin kapatılması için Anayasa Mahkemesi üyesi on bir kişiden en az yedisinin kapatma yönünde oy vermesi gerekmektedir. AKP davasında, altı üye kapatma yönünde oy verirken beş üye kararı reddetmiştir. Mahkeme, iktidar partisinin “laikliğe aykırı faaliyetlerin odağı olduğunu” kabul ederek, partiyi yakın inceleme altında tutmaya karar vermiş ve mali yaptırım uygulamıştır. Bu bağlamda, partiye sağlanan devlet yardımı miktarının azaltılması kararı ile dava sonuçlanmıştır.²² Diğer dava, 2009’da Kürt siyasi hareketini temsil etme iddiasını taşıyan Demokratik Toplum Partisi’ne (DTP) karşı “devletin bölünmez bütünlüğünü bozma amacı taşıyan eylemler gerçekleştirdiği” iddiasıyla açılmıştır. Dava sonucunda, DTP kapatılmıştır ve iki milletvekili de dahil olmak üzere partinin 37 üyesi ve dört belediye başkanına 5 yıl süreli siyaset yasağı getirilmiştir.²³ Mahkeme’nin kapatma kararından bir yıl önce bir önlem olarak yeni bir parti olan Barış ve Demokrasi Partisi’ni (BDP) kurmuştur.

Bunlara karşın, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı’nın ve Anayasa Mahkemesi’nin kullandığı mevcut yaklaşım Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ile uyum içerisindedir.²⁴ Buna göre, 1962-2009 yılları arasında toplamda 25 partiye yasadışı getirilmesine²⁵ ve mevcut yasal çerçevedeki eksikliklere karşın, siyasi partilerin kapatılması ve yasaklanması uygulamalarında elde edilen ilerleme göz ardı edilmemelidir.

Toplumsal siyasette, en önemli endişe konusu Kürt siyasi hareketidir. Bu hareketin içindeki birçok siyasetçi devletin bölünmez bütünlüğüne bir tehdit olarak görüldükleri için “KCK”²⁶ davaları ile tutuklanmıştır. 2009 ve 2011 yılları arasında yürütülen KCK operasyonları çerçevesinde içinde seçilmiş belediye yetkililerinin ve valilerinde olduğu birçok Barış ve Demokrasi Partisi’nin (BDP)²⁷ üyesi gözaltına alınmış ve Terörle Mücadele yasası kapsamında terör örgütü üyeliğiyle suçlanılmışlardır.²⁸ Bu bağlamda, Human Rights Watch, 2014 Türkiye raporunda hükümetin Terörle Mücadele yasasını kullanarak kişiler üzerinde baskı kurmasını ve delil olmadan bu yasa üzerinden hareket edilmesini eleştirmiştir.²⁹

Muhalefet partilerinin, özellikle, seçim kampanyalarında toplantı yeri sağlanması, devlet radyo ve televizyonlarında iktidar partisiyle orantılı olarak zaman verilmesi gibi konularda engellerle karşılaştıkları bilinmektedir.

YÖNETİŞİM

Şeffaflık – Yasa

Siyasi partilerin mali bilgilerini kamuoyuna açıklamalarını zorunlu kılan düzenlemeler ne ölçüde mevcuttur?

Kayıtlı tüm siyasi partilerin yıllık hesaplarını denetim için Anayasa Mahkemesi'ne sunmaları gerekir. Siyasi Partiler Kanunu'nda yapılan 30 Mart 2011 tarihli değişiklik uyarınca, tamamlanmış denetim raporlarının Resmi Gazete'de ve Anayasa Mahkemesi'nin İnternet sitesinde kamuoyuna açık olarak yayınlanması gerekir.³⁰ Ancak, siyasi partilerin kendi hesaplarını kamuoyuna açık hale getirme zorunluluğu bulunmamaktadır. GRECO'ya (Yolsuzluğa Karşı Ülkeler Grubu) göre, siyasi parti finansmanında şeffaflık konusunda kısmi bir ilerleme sağlanmıştır. GRECO, partilerin mali durumuna ilişkin tüm bilgilerin kamuoyu tarafından kolayca ulaşılabilir hale getirileceği, daha şeffaf bir düzen önermektedir.³¹

Siyasi partilere, özel ve tüzel kişilerce yapılacak bağışlar için yıllık üst sınır belirlenirken partilerin harcamalarına dair bir üst sınır bulunmamaktadır. Yalnızca 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun (Madde 55B), kamuoyu araştırmaları ve anketlerin yayınlanması sırasında, araştırmanın kim tarafından finanse edildiğinin açıklanmasının zorunlu kılmasıdır.³²

6271Cumhurbaşkanlığı Seçimi Kanunu seçim kampanyalarının finansmanında şeffaflığı doğrudan düzenleyen ilk kanundur. Siyasi partilere, özel ve tüzel kişilerce yapılacak bağışlar için yıllık üst sınır belirlenirken partilerin harcamalarına dair bir üst sınır bulunmamaktadır. Yalnızca 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun (Madde 55B), kamuoyu araştırmaları ve anketlerin yayınlanması sırasında, araştırmanın kim tarafından finanse edildiğinin açıklanmasının zorunlu kılmasıdır.³³ 6271 sayılı Cumhurbaşkanlığı Seçimi Kanunu³⁴ seçim kampanyası finansmanına ilişkin şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri getirmiştir. Buna göre, Yüksek Seçim Kurulu Cumhurbaşkanlığı adaylarının kampanya gelir ve giderlerini denetler ve denetim raporlarını kamuoyuna sunar. Bununla birlikte, Cumhurbaşkanlığı Seçimine katılacak adaylara yapılacak aynı yardımları ve üçüncü şahısların mali destekleri düzenlenmemiştir. Üçüncü şahısların mali destekleri konusunda şeffaflığı artırmak amacıyla, Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO) Türkiye'ye siyasi partilere "yakın" ya da siyasi partilerin etkisi altına girmiş kuruluşlarının gelir ve giderlerinin de siyasi parti hesaplarıyla birlikte incelenmesini önermektedir. Bu çerçeveye sadece partiler tarafından kurulan kadın ve gençlik kolları değil, partilerin "gizli" destekçilerine dönüşen vakıf ve dernekler de dâhil edilmelidir.³⁵ Bu konudaki en önemli yasal boşluk, milletvekili seçimleri ve yerel seçimlerdeki adaylar için kampanya finansmanına ilişkin bir düzenleme bulunmamasıdır.

PUAN 25

Şeffaflık – Uygulama

Kamuoyu siyasi partilerden ilgili mali bilgileri ne ölçüde alabilmektedir?

Siyasi partilere ilişkin mali bilgilere ulaşmanın tek yolu Anayasa Mahkemesi tarafından hazırlanan denetim raporlarıdır. Mahkeme, denetim süreçlerine ilişkin karar raporlarının bulunabilmesi için bir çevrimiçi arama motoru tasarlamıştır.³⁶

Raporların içeriğinin yeterince ayrıntılı olmamasına ve güncelliğine dair önemli eleştiriler bulunmaktadır.³⁷ Örneğin, 2014 Ekim ayı sonu itibarıyla iktidar partisinin (AKP) mali hesaplarına ilişkin ulaşılabilen en son denetim raporu 2009 yılına aittir.³⁸ Ayrıca, mali denetim raporları; parti finansmanı ve harcamalarına ilişkin olarak yalnızca genel gelir ve gider kalemlerine yer vermektedir. Yasal bir zorunluluk olmamasına karşın, bazı partiler kendi hesaplarını internet sitelerinde açıklamaktadır.³⁹ Ancak, siyasi partilerin finansmanının şeffaflığı konusunda kamuoyu farkındalığı yaratılması için bu bilginin daha fazla kanal aracılığıyla duyurulması gerekmektedir.

Uluslararası Şeffaflık Derneği 7 Haziran 2015 tarihinde gerçekleştirilen milletvekili seçimi sürecini ve siyasi partiler ile bağımsız adayların seçim kampanyalarını yakından takip etmiştir. Türkiye'de siyasi

partilerin ve bağımsız adayların seçim kampanyalarının finansmanını denetleyen bir düzenleme olmadığı için, Uluslararası Şeffaflık Derneği siyasette şeffaflığın ve hesap verebilirliğin desteklenmesi için siyasi partileri ve adayları seçim kampanyalarının bütçelerini ve kaynaklarını gönüllü olarak kamuoyuna açıklamaya davet etmiştir. 7 Haziran seçimleri için siyasi partilerin hiçbiri parti bütçelerini açıklamamışlardır. Ancak 33 aday bireysel seçim kampanyalarının bütçelerini açıklamıştır.

Aynı zamanda, Uluslararası Şeffaflık Derneği, adayları kampanya döneminde malvarlıklarını açıklamaya davet etmiştir. Binlerce adaydan yalnızca 34'ü malvarlığı beyanı formunu doldurarak ve imzalayarak malvarlıklarını açıklamıştır.⁴⁰ Bu gönüllü beyanların önemli tarafı Türk siyasetinde bir ilk olmalarıdır.

PUAN

50

Hesap Verebilirlik – Yasa

Siyasi partilerin görevlendirilmiş bir devlet kurumu tarafından mali açıdan denetlenmesini düzenleyen hükümler ne ölçüde mevcuttur?

Yasal çerçeve hesap verebilirlik için temel denetim ilkelerini sunmaktadır, ancak bu ilkeler yeterince etkili değildir. Siyasi partilerin hesap verebilirliğinin sağlanması için, Anayasa'nın 69. maddesi ve 2820 sayılı Kanun siyasi partilerin gelirleri, giderleri ve alımlarını denetleme yetkisini Anayasa Mahkemesi'ne vermektedir. Mahkeme denetimi gerçekleştirirken Sayıştay'dan yardım alabilir. Mahkeme'nin kararı nihaidir. Kanun, yalnızca tutarsız veya yanlış raporlama için değil, aynı zamanda geç verilen mali raporlar için de yaptırımlar tanımlamaktadır.

GRECO, Mahkeme'nin performansını kısmen kabul edilebilir balsa da, bazı uzmanlar Mahkeme'nin görevlerini farklı bakış açılarıyla eleştirmiştir.⁴¹ Demokratik ülkelerin birçoğunda siyasi partilerin denetimi Sayıştay ya da bu amaç doğrultusunda görevlendirilmiş özel komisyonlar tarafından gerçekleştirilmektedir.⁴² Her halükarda, Mahkeme'nin nitelikli insan kaynakları bakımından kapasitesinin geliştirilmesi gerekmektedir.⁴³

Siyasi partilerin mali raporlarını yıllık olarak Anayasa Mahkemesi'ne sunmaları gerekmektedir. Gelir kalemleri Siyasi Partiler Kanunu'nda üyelik aidatları, milletvekilliği aidatları, adaylık aidatları, bağışlar, bayrakların, yayınların satılmasından ve etkinlikler ve organizasyonlardan elde edilen gelirler şeklinde belirlenmiş olmasına rağmen, gider kalemleri belirlenmemiştir. Kanuna göre (Madde 70), "partinin amaçlarına ulaşması için yapılan her türlü harcama 'gider' olarak kabul edilmektedir"⁴⁴. Bu açık olmayan tanımlama denetim sürecinde öznel kararlar alınması ihtimalini ortaya çıkarmaktadır. GRECO raporlarında, seçim dönemlerinde siyasi parti adaylarının bireysel harcamalarının mali denetimin dışında bırakılması eleştirilmiş ve bunların da denetlenmesi önerilmiştir.⁴⁵ Ayrıca, denetim süreci yalnızca genel merkezin birleştirilmiş hesaplarını kapsadığı için, il ve ilçe örgütleri ayrı bir denetime tabi değildir.

Avrupa Komisyonu'nun 2012, 2013 ve 2014 Türkiye İlerleme Raporları'nda ifade edildiği üzere, siyasi finansmana ilişkin Türkiye'deki yasal çerçevedeki eksiklikler yalnızca açık olmayan dar tanımlamalardan değil, aynı zamanda da dolaylı mali desteklerin özellikle soruşturma ve denetim süreçlerinin dışında tutulmasından da kaynaklanmaktadır.⁴⁶ 2014 İlerleme Raporu'nun siyasi finansmana ilişkin hükümlerinde bir reform yapılmadığını ve kampanya bütçelerine, bağışlara ve adayların malvarlığı beyanlarına ilişkin denetimdeki eksikliklerin yerel seçimlerde de devam ettiğini ifade etmiştir.⁴⁷ GRECO, Türkiye'nin Cumhurbaşkanlığı Seçimi Kanunu dışında Parti Finansmanı'nda

şeffaflığa ilişkin sunulan dokuz öneriden hiçbirini tatmin edici biçimde yerine getirmediği sonucuna varmıştır.⁴⁸ En son yayınlanan GRECO raporunda İkinci Uyum raporundan beri Türkiye’de parti finansmanında şeffaflığın sağlanmasına yönelik bir gelişme olmadığı kaydedilmiştir. Her ne kadar Adalet Bakanlığı bünyesinde oluşturulan bir çalışma grubu tarafından Siyasetin Finansmanında Şeffaflığın sağlanması amacıyla çeşitli yasalarda değişiklik yapmayı öngören bir yasa tasarısı hazırlansa da bu tasarı ne Bakanlar Kurulu’na ne de TBMM gündemine getirilememiştir.⁴⁹

PUAN 50

Hesap Verebilirlik – Uygulama

Uygulamada siyasi partiler üzerinde etkin mali denetim ne ölçüde mevcuttur?

Türkiye’deki siyasi partilerin yıllık hesaplarında, gelirler ve giderlere ilişkin ayrıntılı ve kapsamlı bir bilgi bulunmamaktadır. Bu konuya ilişkin somut ve ölçülebilir veriler olmamasına karşın, dolaylı mali desteklerin miktarının, özellikle adayların hiçbir beyana tabi tutulmadığı kampanya dönemlerinde, siyasi partilerin beyan ettiği gelirlerden daha fazla olabilmektedir.⁵⁰

Türkiye’de parti hesaplarını denetleyen kurum Anayasa Mahkemesi’dir. Uzmanlar denetimlerin yürütülmesi konusunda pek çok eksiklik tespit etmiştir. Anayasa Mahkemesi’nin kısıtlı insan kaynakları, denetim sürecindeki temel zorluk olarak belirtilmiştir. Anayasa Mahkemesi tarafından tüm partiler için hazırlanan denetim raporları, Mahkeme’nin İnternet sitesinde yayınlanmaktadır.⁵¹ Mahkeme’nin yaptırımların uygulanmasını öneren kararları bu raporlarda bulunmaktadır, ancak denetim süresinin oldukça uzun olması önemli bir sorundur. Yayınlanan kararların çoğu karar tarihinden 5 yıl önceki mali hesaplarla ilgilidir. Bu uzun denetim süreleri, kamuoyunun denetim süreçleri ve sonuçlarına ilişkin bilgilere zamanında ulaşmasını engellediği için eleştirilmektedir.⁵²

Anayasa Mahkemesi’nin, Siyasi Partiler Kanunu’nda tanımlanan kurallara aykırı bir gelir elde edildiğine dair bir sonuca varması durumunda, Hazine, siyasi partilerin malvarlıklarına el koyma hakkına sahiptir. Ancak, kamuoyuna açıklanan bilgi sınırlı olduğu için, ilgili kanun tarafından tanımlanan yaptırımların etkinliğini değerlendirmek oldukça güçtür. Anayasa Mahkemesi kararlarının İnternet üzerinden yayınlanmasına karşın, yargı sistemine ilişkin resmi istatistikler, davalara, siyasi partilerin yasa dışı mali faaliyetlerine ilişkin soruşturmalara veya mali raporlarının yanlışlığına veya malvarlıklarına el konulmasına ilişkin verileri içermemektedir.⁵³

PUAN 75

Dürüstlük Mekanizmaları – Yasa

Başlıca siyasi partilerde parti içi demokrasiye ilişkin kurumsal düzenlemeler ne ölçüde mevcuttur?

2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu (Madde 7 ve 13), Parti Büyük Kongresi, Parti Lideri, Merkez Karar Kurulu, Yönetim Kurulu, Yürütme Kurulu ve Disiplin Kurulu da dahil olmak üzere, siyasi partilerin yönetim yapısını düzenleyen bir çerçeve sunmaktadır. Partilerin temel kararları Parti Büyük Kongresi’nde alınır. Kongrenin üyeleri her yıl gizli oylama ile parti liderini, yönetim kurulu ve disiplin kurulu üyelerini seçme; parti programı ve tüzüğünde değişiklik yapma ve partinin nihai hesaplarını

kabul etme veya reddetme hakkına sahiptir. Kanuna göre, partinin lideri Büyük Kongre’de oyların mutlak çoğunluğunu alarak seçilir. Eğer adaylardan hiçbiri ilk iki turda oyların mutlak çoğunluğunu alamazsa, üçüncü turda en çok oy alan aday lider olarak seçilir.

Siyasi Partiler Kanunu’na göre, parti tüzüğü veya programının değiştirilebilmesi için, parti liderinin, Yönetim Kurulu üyelerinin ve Merkez Karar Kurulu üyelerinin ve/veya parti büyük kongresi üyelerinin %20’sinin değişikliği veya ilgili tadili teklif etmesi gerekir. Büyük Kongre’nin toplanmadığı acil durumlarda, Merkez Karar Kurulu parti tüzüğü veya programının değiştirilmesi ve partinin kapatılması kararı haricinde her kararı alabilir.

Siyasi Partiler Kanunu (Madde 12) siyasi partilerin üye olma istemlerini sebep göstermeksizin reddedebileceğini belirtmektedir. Ancak, üyeliğe kaydını isteyen, istemini reddeden teşkilatın bir üst kademesine, parti tüzüğünde gösterilen şekilde itiraz hakkı vardır. İtiraz üzerine verilen karar kesindir.

Siyasi Partiler Kanunu (Madde 57) hakkında partiden veya gruptan geçici veya kesin çıkarma cezası verilen parti üyesinin, bu cezaya karşı disiplin kuruluna sevk eden organ veya merci veya disiplin kurulunun görev ve yetkisizliği veya alınan kararların kanuna, parti tüzüğüne ve iç yönetmeliğe şekil ve usul bakımından aykırı bulunduğu iddiasıyla, parti itiraz yollarını kullandıktan sonra nihai karar niteliğindeki son karara karşı otuz gün içinde nihai kararı veren merciin bulunduğu yer asliye hukuk mahkemesine itiraz edebileceğini belirtmektedir. Mahkeme bu itirazları, diğer işlerden önce ve en geç otuz gün içinde basit muhakeme usulüne göre inceleyerek karara bağlar, bu karar kesindir.

Kanun (Madde 37), siyasi partilere çeşitli modeller arasından aday gösterme sistemlerini seçme şansını tanımaktadır ancak aday gösterme süreci temelde çoğu siyasi partide Merkez Yürütme Kurulu veya parti yönetimi tarafından sonuçlandırılır.

Partiler bünyesindeki demokratik yönetim, temsil ve aday gösterme süreçlerini düzenleyen iç kurallara ilişkin de iyi örnekler bulunmaktadır. Örneğin, iktidar partisi olan AKP, tartışmaların çözümlenmesinden sorumlu bir “demokrasi hakem kurulu” oluşturmuştur.⁵⁴ Ana muhalefet partisi olan CHP de 2012 ve 2014 yıllarında parti tüzüğü ve genelgelerinde yapılan değişikliklerle kadınların ve gençlerin temsil edilmesi için bir kontenjan stratejisi benimseyerek önemli adımlar atmıştır. Aday gösterme süreci sırasında genel merkezden önerilen adaylara ilişkin, kadınlar için belirlenen kontenjan %33, genç adaylar için belirlenen kontenjan ise %10’dur.⁵⁵ Buna ek olarak, genel merkez tarafından önerilen adaylar için %15’lik bir üst sınır belirlenmiştir.

PUAN 25

Dürüstlük Mekanizmaları – Uygulama

Uygulamada siyasi partilerde etkin parti içi demokrasi ne ölçüde mevcuttur?

Kanun’da ve partilerin tüzüklerinde siyasi partilerin yönetimine ilişkin maddeler ve kurallar bulunmasına rağmen, uygulamada dürüstlük (integrity) hala sorgulanmakta olan bir konudur. Uzmanlarla gerçekleştirdiğimiz görüşmelerde, parti içi karar alma süreçlerine ilişkin en temel zorluklar, yukarıdan aşağıya işleyen süreç ve liderlerin bu karar alma süreci üzerindeki güçlü etkisi olarak tanımlanmıştır.^{56,57,58} Parti tarafından benimsenen öncelikler ve takip edilen politikalar, yalnızca kamuoyu için değil parti üyeleri için de genellikle tartışmaya açık değildir.

Partilerin yönetim organlarına ilişkin demokratik usullerin ve dürüstlük mekanizmalarının olmadığı konusunda bir fikir birliği bulunmaktadır. 1980’li yıllara kadar karar alma süreçlerinde demokratik

bir kültür olmasına karşın, bu kültür 1980 askeri darbesinden sonra kaybedilmiştir. Tüm siyasi partiler askeri yönetimce kapatılmış; yeni Siyasi Partiler Kanunu ile partilerin yönetim yapılarında yeni bir hiyerarşi kurulmuştur. Böylece, karar alma süreçleri yanında, milletvekili adaylarının belirlenmesinde de ön seçim gibi demokratik yöntemler yerine, adayların lider ve merkez yönetim organı tarafından belirlenmesi gibi uygulamalar yaygınlaşmıştır.

Bunun yanı sıra, siyasi partilerdeki disiplin mekanizmalarının ve Disiplin Kurulları'nın parti içindeki karşıt görüşleri ortadan kaldırma amacıyla çalıştırıldığına dair örnekler bulunmaktadır. Bu tür durumlara ilişkin yakın zamanda rastlanan örnekler iktidar partisine ve ana muhalefet partisine aittir. AKP'nin Merkez Yönetim Kurulu (MYK), özel dershaneler ve yolsuzluk iddialarını ele alma yaklaşımlarına ilişkin hükümet politikalarını eleştiren beyanlarından sonra, eski Kültür Bakanı Ertuğrul Günay'ı, İzmir Milletvekili Erdal Kalkan'ı ve Ankara Milletvekili Haluk Özdalga'yı disiplin kuruluna sevk etme kararı almıştır. Bu kişilerin disiplin kuruluna gönderilme nedenleri "partiye ve hükümeti küçük düşürücü sözlü ve yazılı ifadelerde bulunmak" olarak belirtilmiştir. Kararın ardından üçü de AKP'den istifa ettiklerini duyurmuşlardır.⁵⁹ Ana muhalefet partisi CHP Milletvekili Süheyl Batum da parti politikalarına ilişkin eleştirilerinden sonra disiplin kuruluna sevk edilmiştir.⁶⁰

Siyasi partilerde demokratik tartışmaların ve katılımın eksikliğine ilişkin en göze çarpan örneklerden biri de son yıllarda gerçekleştirilen parti grup toplantıdır. Eskiden bu toplantılar parti üyelerinin ve milletvekillerinin bir araya gelerek parti gündemini tartıştıkları etkinlikler iken, son yıllarda bu etkinlikler parti üyelerinin alkışlarıyla katıldıkları, parti liderinin basın toplantıları haline dönüşmüştür. Bu toplantılar sırasında sadece liderin konuşması yayımlanmakta, partiler tarafından İnternet üzerinden paylaşılmakta ve medyada yer bulmaktadır.⁶¹

ROL

PUAN 25

Çıkarların Birleştirilmesi ve Temsili

Siyasi partiler, siyasi alanda toplumsal çıkarları ne ölçüde birleştirmekte ve temsil etmektedir?

Türkiye'deki siyasi partilerin çoğunluğu patronaj ilişkilere dayanmakta ve dar bir kesimin çıkarlarına odaklanmaktadır. Dolayısıyla, birçok toplumsal çıkar grubu siyasi parti sisteminde temsil olanağı bulamamaktadır. Ayrıca, TBMM'de temsil için yüzde 10 ülke barajı, siyasi yaşamda seçeneklerin yer alması olanağını sınırlamaktadır.

Seçim rekabeti dört büyük parti arasında sıkışıp kalmıştır ve siyasi tartışmalar TBMM'de yer alan bu dört parti arasında olmaktadır. Dört partinin sahip olduğu oy oranı toplam oyların %90'ından fazlasını oluşturmaktadır. Bu partiler arasındaki yapıcı diyaloglar ve işbirliği oldukça sınırlıdır. Kutuplaşma her partinin toplumun yalnızca belli kesimleriyle ilgilenmesine neden olmaktadır ve bu nedenle sosyal diyalog zarar görmüştür.

Avrupa Komisyonu 2014 Türkiye İlerleme Raporu da Türkiye'deki siyasi kutuplaşma sorununu vurgulamakta ve partilerin sadece belirli konulara odaklanma eğilimi gösterdikleri ve kısa süreli siyasi kavgalara takılıp kaldıkları izlenimi verdikleri yerel seçimlere değinmektedir. Aralık 2013'te ortaya çıkan yolsuzluk skandalına ilişkin olarak bakanları da kapsayan yolsuzluk soruşturmasından ve Mayıs 2012'de İstanbul'da küçük bir parkın yıkılmasına karşı başlayan ve ülke çapında hükümet karşıtı

ayaklanmalara dönüşen “Gezi Parkı” protestolarından sonra zaten kutuplaşmış olan ülkedeki siyasi iklimi daha da ağırlaştırmıştır. ⁶² Aynı şekilde, siyasi iktidarın mezhepçi, Sünni İslamcı bir ton içeren ve laiklere ve İslam inancı mensubu olmayan kişilere ve Türkiye’de yaşayan farklı inançlara sahip Alevi topluma yönelik söylemleri de şüphesiz zaten kutuplaşmış olan toplumdaki siyasi gerginliğin artmasına neden olmuştur. ⁶³

Bazı partilerle, inşaat, medya gibi bir takım alanlarda etkin olan sermaye grupları arasındaki yandaş himayeciliğine dayalı ilişkiler de, siyasi yolsuzluk algısını artıran ve halkın siyasi partilere olan güvenini azaltan önemli bir sorun haline gelmiştir. Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün 2013 yılı Küresel Yolsuzluk Barometresi, siyasi partilerin Türkiye’deki en çok yolsuzluğa karışmış kurumlar olarak görüldüklerini tespit etmiştir ve bu durum halkın gözünce ciddi bir meşruiyet eksikliği olduğunu göstermektedir. ⁶⁴ Benzer bir biçimde Uluslararası Şeffaflık Derneği’nin 2015 Yolsuzluk Araştırması’na göre siyasi partiler %50’lik bir oranla yolsuzluğun en yaygın olduğu kurum olarak algılanmaktadır. ⁶⁵ 2002 yılında, Star TV ve Gazetesi sahibi Cem Uzan parti liderliğine seçilmiş ve 2002 ve 2007 genel seçimlerinde aday olmuştur. Uzan lehine yapılan ve Star Gazetesi’nde yer alan yanlı medya yayınları Tunç ve Arsan tarafından gerçekleştirilen 2002 seçimlerindeki medya yayınlarına ilişkin çalışmada ortaya çıkarılmıştır. ⁶⁶ Günümüzdeki medya patronları ve siyasetçiler arasındaki ilişkiler de sorgulanmaktadır. Hükümet yanlısı olarak bilinen medya kuruluşları enerji ve inşaat sektörlerinde de yatırım sahibidir ve bu sektörlerde büyük çaplı kamu ihalelerini de almaktadır. Aktivistlerden oluşan “Mülksüzleştirme Ağları” tarafından görselleştirilen kolektif veri toplama ve haritalandırma çalışması bu ilişkileri İnternet üzerinden göz önüne sermektedir. ⁶⁷ Çeşitli iş çevreleri ve medya patronları ile sıkı ilişkiler geliştiren AKP’nin siyasi gücünü pekiştirmesine ilişkin örnekler bu Ağ üzerinden incelenebilir.

PUAN

25

Yolsuzlukla Mücadele Taahhütleri

Siyasi partiler, kamuoyuna hesap verme ve yolsuzlukla mücadeleye gereken ilgiyi ne ölçüde göstermektedir?

Yolsuzlukla mücadele taahhütleri siyasi partilerin programlarında ve seçim beyanlarında sıklıkla yer almaktadır. Ancak bu taahhütler genellikle yerine getirilmemektedir. İktidar partisi olan AKP’nin 2002 yılı Seçim Bildirgesi üç temel ilkeye dayanmaktadır; yolsuzlukla mücadele, yoksullukla mücadele ve yasaklarla mücadele. Bu bildirmede yer alan yolsuzlukla mücadele taahhütleri ve AKP parti programı, mevzuata ilişkin çok sayıda belirli eksikliklere işaret etmiş ve bunların üstesinden gelmesi için, siyasi finansmanda ve kamu ihaleleri düzenlemelerinde değişiklikler yapılması da dahil olmak üzere çeşitli eylem önerileri sunmuştur. AKP’nin 14 yıllık iktidarına ve TBMM tarafından yapılan bir takım kanun değişikliklerine karşın, kampanya finansmanında şeffaflık ve malvarlığı beyanları gibi bu taahhütlere dair iyileştirmeler çok kısıtlı sınırlı ve yetersiz kalmıştır.

Aralık 2013 yolsuzluk soruşturmalarından sonra, yolsuzluk siyasi partilerin başlıca gündem maddesi haline gelmiştir. Bu olaylar hükümet tarafından komplo olarak değerlendirilmiştir ve bu konuya dair her türlü hesap verme mekanizmasından kaçınılmıştır. AKP ne bir parti içi soruşturma yürütmüş, ne de Bakanları partinin disiplin kuruluna göndermiştir. ⁶⁸ Yolsuzluk iddialarında adı geçen Bakanlar kabine değişikliği öncesinde istifa etmişlerdir. Daha sonra Mayıs 2014’te savcının Bakanlar hakkındaki iddianamelerini incelemek üzere bir Meclis Araştırma Komisyonu kurulmuştur. Ancak Komisyon’un çalışmalarına yayın yasağı getirilmiştir. Aralık 2014’te yeni atanan savcı yolsuzluk soruşturması kapsamında 53 kişi hakkında takipsizlik kararı vermiştir. ⁶⁹

Ayrıca, söz konusu bakanlar TBMM soruşturması önergesinde oy çoğunluğuyla soruşturulmamasına karar verilmiştir. Bunun yerine, partiyi ve hükümeti eleştiren milletvekilleri disiplin mekanizmalarına maruz kalmıştır. Bu siyasi ortam, bu iddiaların ayrımcılık içermeyen, şeffaf ve tarafsız biçimde ele alınmasını engellemiştir. Avrupa Komisyonu 2014 Türkiye İlerleme Raporu'nda da ifade edildiği üzere, iddialardan sonra hükümetin verdiği karşılık, yargının bağımsızlığı ve kuvvetler ayrılığı konularında önemli endişelerin ortaya çıkmasına neden olmuştur.⁷⁰

Muhalefet partileri yolsuzlukla mücadele konusundaki vaatlerini ilan etmekte ve bu konuda mücadele etme isteklerini seçim bildirgelerine ve kamu beyanlarına yansıtmaktadırlar. Ancak, TBMM'deki sandalye dağılımı ve yolsuzlukla mücadele eylemlerinde bulunma konusunda etkili bir güç birliği yapamadıklarından çabalar yetersiz kalmaktadır. CHP milletvekili Aykut Erdoğan gibi düzenli olarak soru önergeleri veren ve muhalefet partilerinin yolsuzlukla mücadele faaliyetlerini yöneten az sayıda milletvekili bulunmaktadır. Ancak, parti düzeyinde yolsuzlukla mücadelenin öncelikli hale getirilmesi için sistematik ve sürekli bir çaba bulunmamaktadır. Yukarıda anılan yolsuzluk iddialarından sonra, CHP 17 Aralık tarihinin "Yolsuzlukla Mücadele Günü"⁷¹ ilan edilmesini öneren bir kanun teklifi sunmuş ve GRECO önerilerine ilişkin ilerleme konusunda bir soru önergesi vermiştir.⁷² Bunlar yolsuzlukla mücadele konusunda atılan önemli adımlar olmakla beraber, mevzuatta ve uygulamada bir değişiklik sağlanabilmesi için partiler arasında işbirliği ve yolsuzlukla mücadele konusunda güçlü bir istek şarttır.

Sonnotlar

- 1 Uluslararası Şeffaflık Örgütü, Küresel Yolsuzluk Barometresi 2013 <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=turkey>
- 2 http://www.seffalik.org/wp-content/uploads/2015/03/TURKCE_yolsuzluk-ara%C5%9Ft%C4%B1rma-sonu%C3%A7lar%C4%B1.pdf
- 3 Turkey, Money, Politics and Transparency, <https://data.moneypoliticaltransparency.org/countries/TR/>
- 4 Siyasi Partiler, TBMM Kütüphane Arşivi, http://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/siyasi_partiler.html[Erişim tarihi: 24 Kasım 2014]
- 5 TESAV (2015) Cumhuriyet döneminde kurulan ve kapanan siyasi partiler <http://www.tesav.org.tr/docs/derlemeler/siyasipartiler.pdf>
- 6 1982 Anayasası, <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.2709&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=2820> sayılı Siyasi Partiler Kanunu <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2820.pdf>
- 7 Bülent Algan, Türkiye'de siyasi partilerin Anayasa Mahkemesi tarafından kapatılması: Mahkeme ile Meclis arasında bitmeyen çekişme? AUHFD, 2011, 60(4) ss.809-836.
- 8 a.g.e. ss. 823-828
- 9 Venedik Komisyonu, Türkiye'de Siyasi Partilerin Kapatılmasına İlişkin Yasal ve Anayasal Hükümler Hakkında Görüş Bildirgesi, CDL-AD (2009) 006 . Opinion No. 489/2008. Strasbourg, 2009.
- 10 Turkish Constitution Article 69 (5)
- 11 Siyasi Partiler Kanunu, değişiklik (13/2/2011-6111/180)
- 12 Ömer Faruk Gençkaya, Siyasetin ve Seçim Kampanyalarının Finansmanı: Rekabet, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik, Mayıs 2015, http://www.birarada.org/upload/Node/18055/files/Siyasetin_ve_Secim_Kampanyalarının_Finansmanı_Rekabet_Seffalik_ve_Hesap_Verebilirlik.pdf
- 13 Uluslararası Şeffaflık Derneği, Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık, İstanbul, 2016, http://www.seffalik.org/wp-content/uploads/2015/03/siyasetin-finansman%C4%B1-rapor_Ocak-2016.pdf
- 14 Gençkaya, a.g.e. s.19
- 15 Uluslararası Şeffaflık Derneği, Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık, İstanbul, 2016, Tablo 1.
- 16 2015 yılında devlet yardımı: AKP- 302,7 milyon TL (100,6 milyon ABD Doları), CHP – 157,2 milyon TL (52,4 milyon ABD Doları) ve MHP – 78,2 milyon TL (26 milyon ABD Doları). Bakınız Gençkaya, 2015 s. 21.
- 17 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu, madde 61
- 18 2015'te başlı üst sınırı 24,398 TL (8133 ABD Doları) olarak hesaplanmıştır. Ömer Faruk Gençkaya'dan alınmıştır.
- 19 AGİT/DKİHB Seçim Gözlem Heyeti, Ön Bulgular ve Sonuçlar: Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Seçimleri <http://www.osce.org/odihr/elections/turkey/122553?download=true>
- 20 AGİT - DKİHB, Türkiye Cumhuriyeti Seçim Gözlem Heyetleri Raporları, www.osce.org/odihr/elections/turkey/179806?download=true.
- 21 Yazarların Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Fransızca Kamu Yönetimi Bölümü Başkanı Prof.Dr. Ömer Faruk Gençkaya ile mülakatı, İstanbul, 22 Ekim 2014.
- 22 İhsan Dağı, AKP kapatma davasından kurtuldu: Sonrası ne olacak? SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı, 19, 2008
- 23 Uluslararası Af Örgütü, 14 Aralık 2009 <http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/news/turkey-criticized-closing-pro-kurdish-political-party-20091214>
- 24 Yazarların Demokratik Sol Parti eski milletvekili Uluç Gürkan (1999-2002) ile mülakatı, Ankara, 31 Ekim 2014.
- 25 İnsan Hakları İzleme Örgütü, <http://www.hrw.org/news/2009/12/11/turkey-kurdish-party-banned>
- 26 Kürdistan'da Topluluklar Grubu; Koma Civakên Kurdistan (Kürtçe)
- 27 2014 yerel seçimlerinden sonra BDP aldığı karar ile HDP'ye katılmıştır.
- 28 Uluslararası Af Örgütü, 16 Kasım 2011. <http://bianet.org/bianet/freedom-of-expression/134065-kck-arrests-deepen-freedom-of-expression-concerns>

- 29 Human Right Watch 2014 Türkiye Raporu http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/turkey0914_ForUpload.pdf
- 30 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nda yapılan Değişiklik <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/04/20110403-1.htm>
- 31 Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO) (2014) Türkiye Uygunluk Ara Raporu, Üçüncü Değerlendirme Turu, Parti Finansmanında Şeffaflık, kabul tarihi 12 Aralık 2014. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2014\)24_Turkiye_Inte-rim_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2014)24_Turkiye_Inte-rim_EN.pdf)
- 32 Ömer Faruk Gençkaya, Siyasetin ve Seçim Kampanyalarının Finansmanı, ss.28-29
- 33 Ömer Faruk Gençkaya, Siyasetin ve Seçim Kampanyalarının Finansmanı, ss.28-29
- 34 Cumhurbaşkanlığı Seçimi Kanunu. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6271.pdf>
- 35 Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO) (2014) Türkiye Uygunluk Ara Raporu, Üçüncü Değerlendirme Aşaması, Parti Finansmanında Şeffaflık,
- 36 Anayasa Mahkemesi, Veri Bankası <http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/KararlarBilgiBankasi/>
- 37 Yazarların Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü (Fransızca) Başkanı Prof.Dr. Ömer Faruk Gençkaya ile mülakatı, İstanbul, 22 Ekim 2014.
- 38 Anayasa Mahkemesi Denetim Raporu. <http://www.kararlariyeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/ab567a58-c4b7-42eb-9582b72dcd-5800c1?highlightText=Adalet%20ve%20Kalk%C4%B1ma%20Partisi&excludeGerekece=False&wordsOnly=False>
- 39 CHP bütçesi için bakınız: http://www.chs.org.tr/wp-content/uploads/2014/04/CHP_2013_Yili_Kesin_Olmayan_Mali_Tablo.pdf
- 40 Bildirim formları, Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin Siyasi Yaşamda Şeffaflık projesi İnternet sitesinde mevcuttur, <http://transparencypolitics.seffaflik.org/mal-varligi-ve-kampanya-finansmani/>
- 41 Savaş, Demirel, Siyasi Partilerin Mali Denetimi. Dış Denetim Dergisi, 2011, No 212. <http://www.sayder.org.tr/e-dergi-siyasi-partilerin-mali-denetimi-11-23.pdf>; Cem Duran Uzun, Anayasa Önerilerinde Siyasi Partilerin Finansmanı ve Yeni Bir Öneri, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 2011, No.94. <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2011-94-709>.
- 42 Recep Kaplan, Bazı Yabancı Ülkelerde Siyasi Partilerin Mali Denetimini Yapan Kurumlar ve Türkiye Açısından bir Değerlendirme, Maliye Dergisi, 2012, No.162 http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/162/18.pdf.
- 43 Savaş, Demirel, Siyasi Partilerin Mali Denetimi. Dış Denetim Dergisi, 2011, No 212. <http://www.sayder.org.tr/e-dergi-siyasi-partilerin-mali-denetimi-11-23.pdf>; Cem Duran Uzun, Anayasa Önerilerinde Siyasi Partilerin Finansmanı
- 44 Siyasi Partiler Kanunu <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2820.pdf>
- 45 Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO) (2014) Türkiye Uygunluk Ara Raporu, Üçüncü Değerlendirme Turu, Parti Finansmanında Şeffaflık
- 46 Avrupa Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporları 2012, 2013 ve 2014:
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/tr_rapport_2012_en.pdf
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/brochures/turkey_2013
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-turkey-progress-report_en.pdf
- 47 Avrupa Komisyonu, 2014 Türkiye İlerleme Raporu http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-turkey-progress-report_en.pdf
- 48 Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO) (2014) Türkiye İkinci Uyum Raporu, Üçüncü Değerlendirme Turu, Cezalandırma ve Parti Finansmanında Şeffaflık, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)27_Second_Turkey_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)27_Second_Turkey_EN.pdf)
- 49 Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO) (2014) Türkiye Uygunluk Ara Raporu, Üçüncü Değerlendirme Turu, Parti Finansmanında Şeffaflık
- 50 Yazarların Gençkaya ile mülakatı, İstanbul, 22 Ekim 2014.
- 51 Anayasa Mahkemesi Kararları Veri Bankası <http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/KararlarBilgiBankasi/>
- 52 Yazarların Gençkaya ile mülakatı, İstanbul, 22 Ekim 2014.
- 53 Ömer Faruk Gençkaya, Para, Siyaset ve Şeffaflık, Türkiye'nin Karnesi, Küresel Dürüstlük Raporu
- 54 AKP Tüzüğü: <http://www.akparti.org.tr/site/akparti/parti-tuzugu>
- 55 CHP Tüzüğü: http://www.chp.org.tr/wp-content/uploads/2013/07/chp_yonetmelikleri_15_06_2013.pdf
- 56
- 57
- 58
- 59 Hürriyet Daily News, 27 Aralık 2013: <http://www.hurriyetdailynews.com/corruption-cracks-in-Turkeys-akp-as-three-mps-announce-resignations-from-party.aspx?pageID=238&nID=60209&NewsCatID=338>
- 60 Anadolu Ajansı, 5 Kasım 2014: <http://www.aa.com.tr/tr/haberler/415768--suheyil-batum-yuksek-disiplin-kuruluna-sevkedildi>
- 61 AKP Parti Grubu Toplantısı, 11 Kasım 2014 http://www.youtube.com/watch?v=VTICrOnN_0
- 62 CHP Parti Grubu Toplantısı, 18 Kasım 2014 <http://www.youtube.com/watch?v=b1mS61deMU>
- 63 MHP Parti Grubu Toplantısı, 11 Kasım 2014 <http://www.youtube.com/watch?v=KGr-urnwx6s>
- 64 HDP Parti Grubu Toplantısı, 18 Kasım 2014 <http://www.youtube.com/watch?v=DbsMBVqxVrI>
- 65 <http://www.akparti.org.tr/site/video/16266/ak-parti-grup>
- 66 http://www.sabah.com.tr/haberleri/ak_parti_grup_toplantisi
- 67 SETA, Türkiye'de 2014 Yerel Seçimleri, 2014 http://file.setav.org/Files/Pdf/20140322163202_turkeys-2014-local-elections.pdf
- 68 Murat Somer, "Whither with secularism or Just Undemocratic Laiklik The Evaluation and Future of Secularism under the AKP" pp.23-48. In Valeria Tabott, ed.Uncertain Path of the New Turkey. (Milan:ISPI), 2015.
- 69 Uluslararası Şeffaflık Örgütü, Küresel Yolsuzluk Barometresi 2013: <http://www.transparency.org/gcb2013/report>
- 70 http://www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2015/03/TURKCE_yolsuzluk-ara%C5%9Ft%C4%B1rma-sonu%C3%A7lar%C4%B1.pdf
- 71 Tunç ve Arsan, Gazetelerde Seçim Var: 2002 Genel Seçimlerinin Yazılı Basında Sunumu: Bir İçerik Analizi
- 72 Mülksüzleştirme Ağları <http://mulksuzlestirme.org/>
- 73 Hürriyet Daily News, 27 Aralık 2013 <http://www.hurriyetdailynews.com/corruption-cracks-in-turkeys-akp-as-three-mps-announce-resignations-from-party.aspx?pageID=238&nID=60209&NewsCatID=338>
- 74 TESEV, Yolsuzluk Değerlendirme Türkiye Raporu (İstanbul: TESEV Yayınları, 2014) http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/CAR_Turkey/CAR_Turkey_English_Final.pdf
- 75 Avrupa Komisyonu, 2014 Türkiye İlerleme Raporu, Türkiye: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-Turkiye-progress-report_en.pdf
- 76 Hürriyet, 08 Ocak 2014: <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/25526526.asp>
- 77 Oda TV, 14 Haziran 2015, . <http://odatv.com/tbmm-2-ay-askiya-alindi--0406151200.html>

12

MEDYA

ÖZET

İfade özgürlüğü Anayasa tarafından güvence altına alınmıştır. Ancak, uygulamada, sansür ve gazetecilerin dava edilmesi için defalarca kullanılan 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu ve Türk Ceza Kanunu'nun 299 ve 301. maddeleri bakımından ciddi endişeler vardır. Uluslararası raporların neredeyse tamamında, gazetecilerin hapse atılması, İnternet erişiminin engellenmesi, yayınların yasaklanması, siyasi müdahale ve otosansür Türkiye'de medya sektörünü simgeleyen eden uygulamalar olarak eleştirilmektedir.

Özellikle son yıllarda sansür önemli bir sorun haline gelmiştir. Freedom House ve Gazetecileri Koruma Komitesi (CPJ), gazetecileri hapse atan ülkeler sıralamasında Türkiye'nin, İran ve Çin'in önünde, dünyada birinci olduğunu belirtmiştir. CPJ'nin raporuna göre, 2012 yılı sonunda 49 gazeteci demir parmaklıklar ardındaydı; bir yıl önce bu rakam sekizdi.¹ Hükümetin ifade özgürlüğünü baskı altına alan eylemleri Aralık 2013'teki büyük yolsuzluk skandalının ortaya çıkmasından beri yoğunlaşmıştır.²

Geçtiğimiz yıl boyunca, onlarca gazeteci hükümet baskısı sonucu işlerinden atılmış, hükümet yetkililerinin gazetecilere yönelik tehditleri yaygın hale gelmiştir. 14 Aralık 2014 tarihinde çok sayıda gazeteci tutuklanmış ve yargılanmıştır.³ Bu durum medyada gözdağı verme ortamının yeniden belirmesine neden olmuş ve çeşitli basın özgürlüğü endekslerinde Türkiye'nin dünyadaki sıralaması gerilemiştir. 2013 yılında Dünya Basın Özgürlüğü Endeksi'nde Türkiye bir önceki yıla göre altı sıra düşerek 154. sıraya yerleşmiştir.⁴ Benzer şekilde Freedom House, Mayıs ayında yayımladığı Basın Özgürlüğü 2014 raporunda, Türkiye'de basın özgürlüğünde "önemli düşüş" ve oto sansür ve kutuplaşmada artış olduğunu belirterek, Türkiye'yi "Kısmen Özgür" kategorisinden çıkararak "Özgür Değil" kategorisine indirmiştir.⁵

Türkiye'de yayınları düzenleme makamı, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'dur (RTÜK). Düzenleyici makam olarak, nesnelliği ve mali ve idari özerkliğe sahip olması dürüstlük mekanizmasının işleyişi için yüksek önem taşımaktadır ve gereklidir. Ancak RTÜK'te karar süreci ve RTÜK'ün genel yapısı siyasi etkiye açıktır ve verilen kararlar genellikle hükümet lehinedir. Bertelsmann Vakfı'nın hazırladığı Sürdürülebilir Yönetişim Göstergeleri 2014 raporu RTÜK'ün siyasi yapısının (Üst Kurul başkan seçimi süreci başta olmak üzere) endişe verici olduğunu ve RTÜK'ün medya üzerinde özellikle Aralık 2013'ten sonra artan baskısının hükümete açıkça karşı çıkan medya organları için zorluklar oluşturduğunu belirtmektedir.⁶

Mevzuat medyada dürüstlüğü sağlamak için yeterli değildir. Gazeteciler Cemiyeti ve Gazeteciler Sendikası'nın çabalarına rağmen medyaya karşı toplumdaki güven düzeyi düşüktür.

Tipik olarak varlıklı kişilerin kontrolünde olan büyük şirketler gruplarının birer parçası olan büyük özel medya kuruluşları (Doğan, Çalık, Doğuş, Turkuaz, Çukurova ve Ciner) Türk medyasının tanımlayıcı bir özelliğidir. Bu grupların enerji, ticaret, turizm, bankacılık gibi alanlarda da yatırımları bu-

lanmaktadır ve gruplar bu alanlarda kamu ihalelerine katılmaktadır.⁷ Bahsi geçen gruplar siyasi ve mülkiyet yapıları eksenlerinde hükümet destekçileri ve hükümet karşıtları olarak ikiye bölünmüş durumdadır. Bu durum vatandaşların nesnel haberlere erişmesini güçleştirmektedir ve medyayı, gözetim işlevini yerine getirmekten uzaklaştırmaktadır.

Aşağıdaki tabloda medyanın kapasite, yönetim ve rolü bakımından değerlendirilmesini özetleyen gösterge puanları verilmektedir. Bu bölümün kalan kısımlarında ise, her göstergeye ilişkin nitel değerlendirmeler yer almaktadır.



	Gösterge	Yasa	Uygulama
Kapasite	Kaynaklar	50	25
	Bağımsızlık	25	0
Yönetişim	Şeffaflık	25	25
	Hesap Verebilirlik	50	25
	Dürüstlük Mekanizmaları	25	25
Rol	Yolsuzlukların Ortaya Çıkarılması	25	
	Yolsuzluklar Hakkında Bilgilendirme	25	
	Yönetişim Hakkında Bilgilendirme	25	

YAPI

Resmi istatistiklere göre, Türkiye’de 24 ulusal, 17 bölgesel ve 205 yerel televizyon işletmesi hâlihazırda yayın yapmaktadır.⁸ Medyada ağırlıklı olarak reklamlardan elde edilen ticari gelirin büyük kısmını TV kanalları almaktadır. Kamu yayıncısı Türkiye Radyo Televizyon Kurumu (TRT) 1961 yılında, ilk özel televizyon istasyonu ise 1990 yılında kurulmuştur.⁹

2014 yılında ulusal gazete sayısı 182’dir; bunlar toplam tirajın %83,9’una karşılık gelmektedir.¹⁰ Günlük olarak her 1000 kişiden 96’sı gazete almaktadır; Avrupa ülkeleriyle karşılaştırıldığında satış oranları nispeten düşüktür.¹¹

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’na ek olarak üç temel kanun medya sektörünü düzenlemektedir: 5187 sayılı Basın Kanunu, 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu ve 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun. 26 Haziran 2004 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren Basın Kanununun amacı basın özgürlüğünü ve bu özgürlüğün tanımını düzenlemektir. Radyo ve Televizyon Kanununun amacı radyo ve televizyon ile tüm medya araçlarından yapılan yayınların düzenlenmesine ve özerkliği ve tarafsızlığı Anayasada hükme bağlanan RTÜK’ün kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin esas ve usulleri belirlemektir. 1983 tarihli bu kanun halen yürürlükte, fakat 2002 yılından itibaren kanunda çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Son olarak, 2011’de kabul edilen Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun (kısaca Yayın Kanunu) radyo, televizyon ve isteğe bağlı yayın hizmetlerini ve ifade ve haber alma özgürlüğünün sağlanması, medya hizmet sağlayıcılarının idarî, malî ve teknik yapıları ve yükümlülükleri ile Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun kuruluşu, teşkilâtı, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin usul ve esasları düzenler. Bunlara ek olarak Şubat 2014’te kabul edilen ve internet kullanımını düzenleyen yeni İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanunla Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı’na (TİB) internet sitelerine erişime engelleme yetkisi verilmiş, TİB’in erişim engellemesi kararının herhangi bir mahkeme kararı beklenmeden 4 saatlik bir zaman zarfında uygulanması sağlanmıştır.¹²

DEĞERLENDİRME

KAPASİTE

PUAN **50**

Kaynaklar – Yasa

Yasal çerçeve, çeşitlilik içeren bağımsız medya oluşmasına elverişli ortamı ne ölçüde sağlamaktadır?

Türkiye’de yasal çerçeve, yazılı basın kuruluşu kurma ya da gazetecilik mesleğine giriş gibi konularda engel oluşturmamakta, bu konudaki özgürlükleri korumaktadır. Ancak, görsel yayıncılık kuruluşlarının kurulmasına ilişkin birtakım çeşitli kısıtlamalar bulunmaktadır. İlgili Avrupa Birliği direktiflerine uyum sağlamak amacıyla 1994 tarihli olan eski kanunun yerine 2011 tarihli 6112 sayılı Kanun getirilmiş olmasına rağmen, yayıncı kuruluşlarda yabancı mülkiyeti ve kontrolü medya sektörünü düzenleyen kanunlar kapsamında sınırlandırılmaktadır.¹³

Gazete, dergi veya diğer yazılı medya oluşumlarını kurmak için sadece yayının sahibi ve içerik ayrıntısını içeren bir beyannameyi yerel başsavcılığa sunmak yeterli olmaktadır. Eğer beyanname kanun tarafından tarif edilen şartları karşılamıyorsa, yayının sahibi bildirim tarihinden itibaren iki hafta içinde beyannameyi düzeltmek zorundadır. Beyanname bu süre içinde düzeltilmezse, savcılık yayının durdurulması için Asliye Ceza Mahkemesi'ne başvurur ve Asliye Ceza Mahkemesi az iki hafta içinde karar verir. Bu karar acele itiraz yolu talebiyle temyiz edilebilir.¹⁴

Öte yandan, görsel yayıncılık hakkındaki mevzuat medyada çeşitliliği ve çoksesliliği sağlamaktan uzaktır. Görsel yayıncılık kuruluşlarını kurmak için RTÜK'ten lisans alınmasına gerek vardır.¹⁵ Görsel yayıncılık lisansı yalnızca anonim şirketlere verilmektedir,¹⁶ dolayısıyla bu yayın lisansı siyasi partiler, işçi sendikaları, meslek kuruluşları, kooperatifler, birlikler, dernekler, vakıflar veya yerel yönetimlere verilemez. Bu durum, görsel yayıncılıkta çeşitliliğin önünde bir engel olarak görülmekte ve İletişim Araştırmaları Derneği'ne (İLAD) göre, üniversitelerin iletişim fakültelerine görsel yayıncılık yasağı getirilmesi, haber yapmayı, eğitimi ve uzman yayıncılığı engellemektedir.¹⁷

Televizyon ve radyo işletmelerinde izin verilen yabancı payı 2011 itibarıyla %50'ye (önceki kanunda %25'ten) yükseltilmiştir ve özellikle medya hizmetleri sunucularında "doğrudan" yabancı ortaklık kısıtlamalarını sınırlandırılmıştır. Bu hüküm Türkiye medya sektörüne ilgi göstermeye başlayan yabancı sermayenin önündeki önemli bir engeli kaldırmıştır.

Lisansa ek olarak, şirketlere karasal televizyonlar ve radyoların temel unsuru olan frekans tahsisi yapılmalıdır. Frekans sayısı sınırlıdır ve frekanslar ihale yoluyla tahsis edilmektedir.¹⁸ Uydu yayıncılığı için frekans kısıtlaması bulunmazken karasal yayın için frekans tahsis edilmesi gerekmektedir. Ne var ki, Türkiye'de bu tür frekansların tahsisi problemlidir. 1990'larda ordu ile Refah Partisi arasındaki çatışma sonucu İslami kuruluşlara ve medyaya karşı güvenlik önlemleri kabul edilmiş ve bu dönemde frekans tahsisi durdurulmuştur. 2000'li yılların başında Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı'na frekans tahsisi planlama yetkisi veren birçok yasal ve yapısal düzenlemeler yapılmıştır.¹⁹ Ancak, yeni kanun frekans tahsis planlama görevini RTÜK'e vermiştir. Yeni Yayın Kanununun 26(4) maddesine göre; "sıralama ihalesine, radyo ve televizyon yayın şirketi olarak kurulan, radyo ve televizyon yayıncılık alanında en az bir yıl faaliyette bulunan, ihale şartnamesinde belirtilen ön şartları yerine getiren ve Üst Kuruldan ihaleye girmek için yeterlilik belgesi alan medya hizmet sağlayıcı kuruluşlar katılabilir."²⁰

Bu çerçevede yeni kanun hükümleri, Anayasa tarafından güvence altına alınan eşitlik ilkesine aykırı olarak sektörün eski oyuncularına sıralama ihalesinde avantaj sağladığı söylenebilir.²¹

Tekelleşmeyi önlemek için, kanunda medya hizmetleri sunucularının sahip olabileceği azami piyasa payı belirlenmiştir. Önceki kanunda radyo ve televizyon şirket ortaklıklarına başka bir radyo televizyon şirketinin ortak olmasına izin verilmemesine rağmen, 2011 tarihli 6112 sayılı Yayın Kanunu, gerçek ve tüzel kişilerin doğrudan veya dolaylı olarak en fazla dört medya hizmetleri sunucusunda pay sahibi olmalarına izin vermiştir. Ancak, bu tarz ortaklıklarla kurulan medya hizmetleri sunucusunun yıllık toplam ticarî iletişim gelirinin sektörün toplam ticarî iletişim gelirinin %30'unu geçmemesi gereklidir. Bu oran geçildiği takdirde, gerçek veya tüzel kişi medya hizmetleri sunucusu içindeki payını bu yasal sınırlar içinde kalacak şekilde 90 gün içinde devretmek zorundadır. Aksi takdirde, RTÜK ay başına 400.000 TL (130.000 Euro) para cezası uygulayabilir.²² Bu konuda tek kaygı toplam hasılatı ve bu hasılat üzerinde gerçek veya tüzel kişilerin paylarını değerlendirebilecek bir hesaplama yönteminin kanunla belirlenmemiş olmasıdır.²³

Kaynaklar – Uygulama

Farklı perspektifler sağlayan, çeşitlilik içeren ve bağımsız medya ne ölçüde mevcuttur?

Türkiye çeşitli yerli ve yabancı süreli yayınlara sahiptir. Ulusal gazetelerin sayısı 43'tür ve yarısı haftalık olarak yayınlanan 3.450 adet süreli yayın bulunmaktadır. Ulusal gazetelerin toplam tirajı 74 milyon nüfuslu ülkede yaklaşık 4,5 milyondur. Türkçe dışında diğer dillerde yayınlanan 9 gazete vardır, fakat azınlık gazeteleri 500'den 2000'e varan oldukça sınırlı baskı sayısına sahiptir.²⁴

2003 itibarıyla toplam 257 televizyon istasyonu ve 1.100 radyo istasyonu lisanslı olarak faaliyet göstermektedir; ancak lisanssız olarak faaliyet gösterenler de vardır. Türkiye'de medya sektörü Doğan Grubu, Doğuş Grubu, Zirve Holding, Ciner Grubu ve Feza Grubu gibi büyük çok sektörlü grupların hakimiyeti altındadır.²⁵ Tüm büyük ticari kanallar ve gazeteler bu medya holdinglerine aittir. Ancak AKP döneminde siyasi kutuplaşmanın artması ve hükümetin medya üzerindeki rolü sonucu, muhalif medya kuruluşlarının yeterli mali kaynakları bulunmamaktadır. Bu nedenle, Türkiye'de muhalif medyanın sürdürülebilirliği kaygı konusudur.²⁶

Reklamlar ve kamu ilanları, medya işletmelerinin tek gelir kaynağını oluşturmaktadır. Fakat tek kamu yayıncısı olan TRT kamu ve reklam gelirlerinin birleşiminden oluşan bir kaynak ile finanse edilir. Kurumun gelir kaynaklarını video ve birleşik cihazlardan tahsil edilecek ücretler, elektrik enerjisi hasılatından ayrılan %2'lik paylar ve genel bütçeden yapılacak katkılar oluşturmaktadır.²⁷

Yasal çerçevede hiçbir medya kuruluşunun ticari iletişim gelirlerinde pazar payının %30'dan fazla olamayacağını belirtilmesine rağmen, toplam gelirin ve şirket paylarının hesaplamasında açıklık yoktur.²⁸ Bununla birlikte, RTÜK veri toplama ve denetleme mekanizmaları konusunda şeffaflıktan uzak bir görüntüdedir. İnternet sitesinde medya kurumlarının bir önceki seneye ait verilerini toplu bir halde yayımlamakta, kuruluşlara ait verileri ticaret sırrı olduğu gerekçesiyle detaylı bir biçimde sağlamamaktadır.²⁹ Bu eksikliklere ek olarak, iktidara yakın medya kuruluşları hükümetin resmi tebliğlerinden faydalanarak maddi fırsatlar yaratmaktadır; hükümetin iş dünyası, ve dolayısıyla medya sektörü, üzerindeki etkisi sayesinde iktidara yakın duruşlu medya kuruluşları özel sektörden ve kamu kuruluşlarından aldıkları reklamlarla kaynaklarını arttırabilmektedir.³⁰ Ayrıca Basın İlan Kurumu da yazılı basına resmi ilan ve duyuruları dağıtmakla yetkilendirilmiştir. Ancak Kurumun bu mekanizmayı bir cezalandırma aracı olarak kullanabildiği yönünde eleştiriler bulunmaktadır. Sözeri, kurumun çeşitli basın kuruluşlarına ilan verilmesini medya etik kurallarını ihlal ettiği gerekçesiyle yasaklayabildiğini belirtmektedir.³¹

Frekansların tahsisi sırasında usulsüzlükler dikkat çekmektedir. Yayın şirketleri, frekansların sınırlı olması sebebiyle lisanslama zorunluluğuna tabidir. Bu sorunun aşılması için gerekli olan frekansların genişletilmesi ise bugüne kadar hala tamamlanmamıştır. Bu nedenle, karasal yayın piyasasına girecek bir işletmenin, hâlihazırda bir medya kuruluşuna ait olan bir frekansı satın alması dışında başka seçeneği bulunmamaktadır. Kurban ve Sözeri'nin söylediği üzere "frekansların tahsisi ile ilgili açmaz, pazara giriş maliyetini artırarak engel oluşturmakta ve görsel yayıncılığın çeşitlenmesine ve çoğulculuğuna başlıca engel teşkil etmektedir."³²

Medya, toplumun farklı yapısını da yansıtmamaktadır.³³ Kürtler ve Aleviler orantısız olarak ana akım medyada olan Türk çoğunluktan daha az haber veya yayın konusu olmaktadır. Aşırı muhafazakar gazeteler "Ermeni"³⁴ ve "Rum"³⁵ kelimelerini küfür sözcüğü olarak kullanmaktadır. Benzer şekilde ateist ve LGBTİ bireylere de aşağılayıcı muamele gözlenmektedir.³⁶

Bağımsızlık – Yasa

Medyanın faaliyetlerine haksız dış müdahalelerde bulunulmasını önleyen yasal güvenceler ne ölçüde mevcuttur?

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ifade özgürlüğünü güvence altına almaktadır. Anayasa'nın 26. maddesine göre, herkes tek başına veya toplu olarak düşüncelerini ve kanaatlerini açıklama ve yaymakta özgürdür. Ancak bu özgürlüğün kullanılması milli güvenlik, kamu düzeni, devlet sırrı, devletin bölünmez bütünlüğü ve suçların önlenmesi yararına sınırlandırılabilir. ³⁷ Bu geniş ve belirsiz sınırlamalar, 26. maddenin kapsamını tartışmaya açmaktadır. Kurban ve Sözeri, liberal görüntüsünün arkasında Anayasa'nın yüksek değerlerinin milliyetçilik, kültürel muhafazakarlık ve devletçilik olduğunu ve bunların medyada ifade özgürlüğünün önündeki başlıca engeller olduğunu ileri sürmektedir. ³⁸

3713 Sayılı Terörle Mücadele Kanunu, 5537 sayılı Türk Ceza Kanunu ve 6112 Yayın Kanunu'nda basın özgürlüğünü önemli ölçüde sınırlayan hükümler vardır ve bu hükümler basın çıktıları üzerinde dolaylı kontrol kurmakta, örneğin milli güvenliğe yönelik tehdit, genel ahlak kuralları ve onur kırıcı yayınlara karşı korunma gerekçeleriyle ilişkilendirmek suretiyle, hükümetin basın kuruluşlarını ve gazetecileri dava etmesine ve gazete ve gazetecilerin para cezaları ile karşı karşıya kalmasına imkan tanımaktadır. ³⁹

Medyanın bağımsızlığı ve ifade özgürlüğü için Türk Ceza Kanunu'nun 301. maddesi ciddi bir sorun teşkil etmektedir. Bu madde, Türklük, Cumhuriyet ve devletin kurum ve organlarının aşağılanmasını suç olarak nitelendirmektedir. ⁴⁰ Bu madde gazeteciler, yazarlar ve akademisyenler dahil geniş bir yelpazedeki kişilerin yargılanması için kullanılmıştır. ⁴¹

Basının bağımsızlığı ile ilgili diğer bir engel, sansür ve gazetecilerin yargılanması için defalarca kullanılan Terörle Mücadele Kanunu'dur. Bu kanunun gazetecilerin yargılanması için kullanılması 2006 yılında yapılan değişiklikle artmıştır. Terörle Mücadele Kanunu'nun 7. maddesi altında terör örgütleri ile bağlantılı propaganda faaliyetleri hapis cezasıyla cezalandırılmaktadır. Sınır Tanımayan Gazeteciler'e göre,

“Ne propaganda ne de terörist örgütleri tanımlıyor olmasına karşın, bu madde neredeyse her gazeteciye veya basını hedef almak için mümkün olan en geniş biçimde yorumlanabilmektedir.” ⁴²

2013 yılında, hükümet ifade özgürlüğünü sınırlamak için kullandığı bazı kanunları dördüncü yasa reform paketinin kabulüyle değiştirmiştir. Reform paketinin amacı Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin (AİHM) bu alanda tespit ettiğini ihlal sayısı azaltmaktır. Bu çerçevede paketin getirdiği yasal değişiklikler Terörle Mücadele Kanunu madde 6/2 yoluyla yasa dışı örgütlerin demeçlerini yayımlama veya haber yapma üzerine konulan ağır kısıtlamaların kaldırılmasını ve Terörle Mücadele Kanunu madde 7/2 ve Türk Ceza Kanunu madde 220/8'deki “terörizm propagandası yapmak” suçunun kapsamının daraltılmasını içermiştir. ⁴³ Her ne kadar Terörle Mücadele Kanunu'nun 6/2 ve 7/2 maddeleri yasadışı grupların açıklamalarının yayınlanmasını daha az kısıtlayıcı hale getirecek şekilde (açıklama sadece açık şekilde şiddet, zor kullanma ve tehdit içeriyorsa yayın suç olarak sayılır) değiştirilse de reform paketi Türk Ceza Kanunu'nun 125 (hakaret) 301 ve 304. madde gibi sorunlu maddelerine bir değişiklik getirmemiştir. ⁴⁴

Aralık 2013'teki yolsuzluk skandalının ortaya çıkmasını müteakip, kritik bilgiler, ses kayıtları ve iddianemeler İnternet yoluyla sızdırılmıştır. Bunun üzerine hükümet İnternet sansürünün kapsamını genişleterek bilgi akışını kontrol etmeye çalışmış, birçok İnternet sayfasını engellemiştir.⁴⁵ Bu çerçevede, Şubat 2014'te 5651 sayılı İnternet Kanununda yapılan değişiklik sansürün kanunlaştırılması olarak nitelenmiştir.⁴⁶ Kanun, Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı'na İnternet sayfalarının, özel hayatın ihlal edildiğine dair salt bir iddiaya dayanarak hiç soruşturmaksızın, dört saat içinde kapatma ve erişimi engelleme izni vermiştir.⁴⁷

PUAN

0

Bağımsızlık – Uygulama

Uygulamada, medya işini yaparken haksız dış müdahalelerden ne ölçüde uzaktır?

2014 Dünya Basın Özgürlük Endeksi'nde Türkiye 180 ülke içinde 154. sırayı almıştır.⁴⁸ Raporda 2013 yılı sonunda yaklaşık 60 gazetecinin tutuklu olması ile Türkiye medya mensuplarını en fazla hapse atan ülkelerden bir olarak tanımlanmıştır. Onlarca tutuklu gazeteci yıl boyunca serbest bırakılmıştır ancak yargı süreçleri devam etmektedir. Ayrıca, basın mensuplarını cezalandırmak amacıyla tutuklama birçok kez kullanılmış; “yargılanmadan önce aylarca hapiste kalmışlardır.”⁴⁹

Gazetecileri Koruma Komitesi, 14 Aralık 2014 tarihinde, gazeteciler, televizyon şov yapımcıları, oyun yazarları ve polis memurları dahil en az iki düzine insanın tutuklanmasını kınamıştır. Yetkili makamlar bu kişilere “korkutma ve tehdit”, “devleti ele geçirmek için çete kurma”, “sahtecilik” ve “iftira” dahil birçok suç isnat etmiştir.⁵⁰ Bu operasyon, o zaman Başbakan olan Erdoğan'ın eski müttefiki ABD'de yaşayan Fethullah Gülen ve destekçilerine karşı yapılan en önemli operasyon olmuştur. Gülen hareketine mensup oldukları iddia edilen polis ve savcıların 2013 yılında Erdoğan'ın yakın çevrelerine yönelik bir yolsuzluk soruşturması başlatmasının ardından Erdoğan'ın Gülen ile arası açılmış ve Gülen hareketini yurt dışından “paralel bir devleti” yönetmekle suçlamıştır.⁵¹

Yayın yasakları bilgi erişim hakkı ve ifade özgürlüğü için başlıca engellerden biridir. Freedom House'a göre:

“...yaklaşık 400 kitaptan oluşan yasaklı kitaplar listesine 2012 yılında yasaklanmış on kitap daha eklenmiştir; öte yandan yıl içinde toplatılan 46 yayının 12'si gazeteler olmuştur. Yayınlar, çeşitli bakanlıklar veya kurumların emirleriyle yasaklanmaktadır. Yasaklı konular Kürt sorunu, Ermeni soykırımı veya İslam'ı veya Türk devletini aşağıladığı kabul edilen her konuyu içermektedir.”⁵²

2014 sonunda verilen bir Meclis soru önergesi Ocak 2010 ile Haziran 2014 arasında 149 yayına yasak getirildiğini ortaya çıkarmıştır.⁵³ Futbol maçlarında yapıldığı iddia edilen şike ve Soma maden felaketinden yolsuzluk iddialarının Meclis soruşturmasına kadar çok sayıda yayın yasaklanmıştır.⁵⁴

Medya kuruluşlarının bazen siyasi nedenlerden dolayı etkinliklere girişleri ve bilgiye erişimleri engellenmektedir. Eylül 2012'de *Cumhuriyet*, *Sözcü*, *Birgün*, *Evensel*, *Aydınlık*, *Özgür Gündem* ve *Yeniçağ* olmak üzere 7 yayın kuruluşunun, AKP'nin dördüncü parti kongresini izlemek için akreditasyonları kabul edilmemiştir.⁵⁵ Kasım 2014'de medyanın 17-25 Aralık yolsuzluk skandalının Meclis soruşturma komisyonu hakkında haber yapması yasaklanmıştır. Türkiye Gazeteciler Cemiyeti ve Gazeteciler Sendikası mahkeme kararının sansür anlamına geldiğini ifade etmiştir.⁵⁶ Yine de, Today's Zaman ve T24 haber portalı dahil bazı basın organları mahkeme kararına uymayacaklarını ilan etmiş ve tutanaklardaki bazı ayrıntıları yayınlamıştır.

Türkiye’de 90.000 web sitesine erişim engellidir ve bu erişim yasaklarının %90’ı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu kararları ile gerçekleşmiştir. Freedom House 2013 İnternet Özgürlüğü raporu Türkiye’nin İnternet özgürlük durumunu 100 üzerinden 49 puanla (0=en iyi, 100=en kötü) “kısmen özgür” olarak değerlendirmiştir.⁵⁷ Twitter ve YouTube’a erişim 2014 yılında engellenmiş, ancak bu yasak, toplumun memnuniyetsizliğinin artması ve Anayasa Mahkemesi’nin ifade özgürlüğü lehine kararı sonucu iki ay içerisinde kaldırılmıştır.⁵⁸ Aynı zamanda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi 3110/10 sayılı Ahmet Yıldırım v. Türkiye kararında bir internet platformunun tamamına erişimi engellemenin ifade özgürlüğüne aykırı olduğuna hükmetmiştir.⁵⁹

Nedim Şener iktidar partisinin, kendi politikalarını eleştiren haberlerin ve üst düzeyli yetkililerin demeçlerinin haber yapılmasını önlemek amacıyla medyayı kontrol etmek istediğini belirtmektedir.⁶⁰ Şener’e göre, hükümetin medyaya müdahalesine çarpıcı bir örnek, “Alo Fatih” olarak bilinen olaydır. Başbakan Erdoğan Gezi olayları sırasında Habertürk TV’nin yönetim kurulu üyelerinden biri olan Fatih Saraç’ı Fas’tan arayarak, MHP liderine ait bir konuşmanın ekrandaki alt yazısını HaberTürk ekranından kaldırılmasını istemiştir. Bundan sonra, Saraç yazı işleri müdürünü arayarak gerekli talimatları aktarmıştır.⁶¹

Benzer bir şekilde, Milliyet ve Vatan gazetelerinin sahibi olan Yıldırım Demirören ile o zaman Başbakan olan Erdoğan arasında geçen ve internete sızan bir görüşme yazılı basına dış müdahalelerin derinliğine dair bir örnek olarak gösterilmektedir. Bu iddiaya göre Erdoğan, 28 Şubat 2013 tarihinde Milliyet’te yayınlanan “İmralı zabıtları” adlı haber hakkında Demirören’i azarlamış ve “Milliyet’ten hiç kimseyi artık uçağına almayacağını” belirtmiştir.⁶² Bianet’e göre, bu konuşma, Milliyet gazetesinden önde gelen gazeteciler Hasan Cemal, Can Dündar, Yazı İşleri Müdürü Derya Sazak ve Genel Yayın Koordinatörü Tahir Özyurtseven’in işten atılmalarının arkasındaki nedenlerdendir.⁶³

Medya kuruluşu sahipleri üzerinde hükümetin baskısının en kritik göstergelerinden biri artan otosansürdür. Ceren Sözeri, otosansürün medyada oldukça yaygın olduğunu ve kurumsallaşmaya başladığını, gazetecilerin haber yapıldığında kendilerine zarar verecek konuların farkında olduklarını belirtmiştir.⁶⁴ Hükümet baskısı ve denetimi nedeniyle, medya kuruluşu sahipleri hükümet aleyhinde fikirlerini gazete köşelerinde ve TV programlarında haber yapan çalışanlara hoşgörü göstermemektedir.

Bu bağlamda, Gezi Parkı Protestolarının başlangıcında, ana akım medyanın bu olayı haberleştirmemiş olması kayda değer bir örnektir. Büyük TV kanalları, polis göstericilere karşı aşırı kuvvet ve göz yaşartıcı gaz kullanırken, penguenler hakkında belgeseller ve yemek programı yayınlamayı yeğlemiştir.⁶⁵ Bunun sonucunda insanlar, sokaklarda ne olup bittiğini öğrenmek için ana akım kanallar yerine sosyal medyayı kullanmıştır.⁶⁶ Ana akım medyanın işçi ölümleri gibi konuları da haber yapmaktan kaçınması medyanın özel sektörden ve yürütmeden bağımsız hareket edemediğini göstermektedir.

Freedom House’a göre, hükümetin medya üzerindeki en büyük baskı gücü ekonomiktir.⁶⁷ Aralık 2013 yolsuzluk skandalındaki en şaşırtıcı iddialardan biri, Başbakan’ın oğlunun ve bir bakanın yönlendirmesiyle Türkiye’nin varlıklı ve siyasi bağlantıları güçlü bazı işadamlarını (Başbakan Tayyip Erdoğan’ın damadının genel müdür olduğu Çalık Grubu) Sabah gazetesi ve ATV kanalının sahibi en büyük medya kuruluşlarından biri Turkuaz Medya’yı satın almaya yönlendirdiği yönündeki iddidir.⁶⁸ Yaklaşık 700 milyon Euro toplam tutarın dörtte üçünün devlet bankaları Vakıfbank ve Halkbank’tan sağlanan borçlarla karşılandığı belirtilmiştir. Qatar Investment Authority (Katar Yatırım Kurumu) de aynı ihale kapsamında Turkuaz Medya’da %25 pay sahipliği edinmiştir.⁶⁹ 2008 yılında, devlet bankaları tarafından Turkuaz Medya’ya sağlanan bu borçlar ile ilgili süresi, taksitlendirilmesi ve diğer şartları gibi bilgilerinin talep edildiği bir Meclis soru önergesi verilmiştir. Bu Meclis soru önergesine cevap olarak, düzenleyici makamlar ve bankalar talep edilen bilgilerin ticari sır olduğunu ileri sürerek hiç bilgi vermemiştir.⁷⁰

Daha sonra Turkuaz Medya Grubu ATV ve Sabah'ı 2013 yılında Kalyon İnşaat'a satmıştır. Aralık 2013 yolsuzluk davasının iddianamesindeki, önemli iddialardan biri Sabah ve ATV'nin Turkuaz Medya'dan Kalyon İnşaat'a aktarılma kaynağının Başbakan'ın oğlu ve bir bakan tarafından yaratılmasıdır.⁷¹ Bu fona katkıları olan tanınmış iş adamının varlıkları geçici olarak dondurulmuştur.⁷² Daha sonra bu varlıklar serbest bırakılmış, soruşturma kapsamındaki iddialar yargılama sürecine geçmeden kapanmış, kimse ceza almamış ve mahkeme ceza kovuşturmasını sona erdirmiştir.

Buna ek olarak hükümeti eleştiren medya kuruluşları vergi denetimlerinin hedefleri olmuş, büyük para cezalarına çarptırılmıştır.⁷³ Örneğin, iktidar partisi AKP'ye yöneltilen yolsuzluk iddialarını takiben Doğan Medya Grubu'na bir kerede çok büyük miktarda vergi cezaları⁷⁴ verilmiş; bunun sonucunda Doğan Grubu ülkenin önde gelen gazetelerinden biri olan Milliyet dahil bazı medya varlıklarını satmak zorunda kalmıştır.⁷⁵ Bu ve benzeri olaylar sonucu büyük medya sahipleri diğer sektörlerdeki faaliyetleri uğruna iktidar partisine karşı çıkmaya cesaret edememektedir.⁷⁶

Türkiye'de medyanın personel, habercilik ve yayın politikaları ile ilgili bilgiler kamuya açık değildir. Bununla birlikte, büyük medya sahiplerinin yazı işleri üzerindeki baskısı yaygın bir olgu olarak dikkat çekmektedir; yazı işleri müdürü kanalıyla kuruluş sahibinin isteğiyle haberlerin iptal edilmesi veya manipüle edilmesi kuvvetle muhtemeldir. Başlıca medya kuruluşlarının kontrolünün büyük şirket gruplarında olması yazı işleri müdürünün bağımsız ve eleştirel habercilik yapma yeteneğini zayıflatmaktadır. Geleneksel olarak zayıf olan sendikalar, meslekteki önemli işsizlik oranı ve ideolojik bölünmeler de dikkate alındığında durum daha da ağırlaşmaktadır.⁷⁷

Diğer bir endişe konusu da gazetecilerin çalışma şartlarıdır. Yazı işleri personeli ile karşılaştırıldığında genç gazeteciler ve muhabirlerin hakları korunmamaktadır ve çalışma şartları oldukça risklidir.⁷⁸

YÖNETİŞİM

PUAN 25

Şeffaflık – Yasa

Medyanın faaliyetlerinde şeffaflığı sağlayacak hükümler ne ölçüde mevcuttur?

Önceki bölümlerde belirtildiği üzere, 5187 sayılı Basın Kanunu kapsamında, basın kuruluşları başsavcılığa sahibinin ve yayın içeriğinin ayrıntılarını kapsayan bir beyanname vermektedir.⁷⁹ Benzer şekilde yayın kuruluşları, 6112 sayılı Kanun uyarınca, mülkiyet yapılarını RTÜK'e bildirmek zorundadır.⁸⁰ Buna rağmen, Türkiye'de yasal çerçeve basında mülkiyet şeffaflığını temin etmekte yetersizdir.

PUAN 25

Şeffaflık – Uygulama

Uygulamada medya ne ölçüde şeffaftır?

Türkiye'de medya sahipliği tartışması siyasiler, medya patronları ve iş insanları üçgenindeki sorular etrafında şekillenmektedir. Basın yayın konusunda kanuni düzenlemelerin eksikliği ve var olan düzenlemelerin uygulanmaması şeffaflıktan uzak bir medya sahipliği düzeninin oluşmasını sağla-

mıştır. Medya patronlarının diğer iş alanlarındaki paylarına bakıldığında enerji, sanayi ve inşaat, sağlık, finans ve eğitime kadar geniş çerçevede etkin olduğu görülmektedir. Bu bağlamda paydaşların ve yatırımcıların diğer sektörler üzerinde kurduğu baskının medya üzerinde de kurulduğu ve ötesinde, medyanın bu baskının sürdürülebilmesi için bir araç olarak kullandığı görülebilir.⁸¹ Bu düzen içerisinde sansür ve otosansür mekanizmaları beslenerek medyanın bağımsızlığına, şeffaflığına ve etik ilkelerine olan güveni zedelemektedir.

Medya sahipliği ve şeffaflık tartışmaları beraberinde gerçek lehtar tartışmalarını da getirmektedir. RTÜK medya kuruluşlarının sahipleri hakkındaki bilgileri kamuoyuna açık hale getirirse de bu kuruluşların arkasında kağıt üzerinde görünmeyen lehtarların olduğuna dair kaygılar bulunmaktadır. Bunun en çarpıcı örneklerinden biri bugün “havuz medyası” olarak tabir edilen kuruluşlar etrafındaki tartışmalardır. Bu kapsamda, Türkiye’de STK’lar ve diğer gruplar medya sahipliği ayrıntılarını açığa çıkarmada önemli rol oynamaktadır.⁸²

Önceki bölümlerde bahsedildiği üzere, medya kuruluşlarının satışı ve satın alınması alanında da şeffaflık yoktur. Medya kuruluşlarında hissedarlar ve pay sahipliğinin oranları konusunda kamuya açık bilgi bulunmamaktadır.

PUAN

50

Hesap Verebilirlik – Yasa

Medya kuruluşlarının faaliyetlerinden sorumlu tutulmasını sağlayacak yasal hükümler ne ölçüde vardır?

RTÜK, görsel yayıncılığın düzenleyici makamıdır; medya sektörünü hem düzenler hem de denetler.⁸³ Kanuna göre, düzenleyici makamlar nesnel olmalı ve idari ve mali özerkliğe sahip olmalıdır. Ancak RTÜK üyelerinin seçim süreci (6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanununun 35. maddesinde tanımlandığı üzere⁸⁴) oldukça siyasideir ve iktidar partisi lehine suiistimal edilmeye açıktır.

Her siyasi parti, gruplarının milletvekili sayısı oranında aday göstermektedir. 2014 yılında, AKP 9 üyeden 5’ini atamıştır; kalan üyelerden 2’si CHP, 1’er üye de MHP ve HDP tarafından atanmıştır. RTÜK’ün bazı üyeleri Kurul’un hükümet tarafından bir araç olarak kullanıldığını ve hükümetin görsel medyayı iktidar partisinin tarafını tutacak şekilde düzenlemeye eğilimli olduğunu iddia etmişlerdir.⁸⁵

Medyada hesap verebilirliğin geliştirilmesi kapsamında öz denetim amacıyla kurulmuş olan Basın Konseyi önemli bir yerdedir. İfade özgürlüğü ve iletişim özgürlüğünü destekleyen Türkiye Basın Konseyi 1988 yılında bağımsız sivil toplum kuruluşu olarak kurulmuştur. Kurum “Daha özgür ve daha saygın basın” şiarı ile yola çıkmış ve meslek etik kurallarına ve ilkelerine uygun olarak basının öz düzenleme kurmayı amaçlamıştır:

“Yasal usullere uyacağımızı ve özellikle basının haber yapma hakkına ve kamunun haber alma hakkına karşı yürütülecek her türlü girişime karşı olduğumuzu ilan ediyoruz.”⁸⁶

Konsey’in temel işlevi, olayları gözlemek ve gözdağı ve tehditler hakkında yapılan haberleri ve şikayetleri değerlendirmektir.⁸⁷ Konseye yıllık ortalama 160 şikayet ulaşmaktadır. Bu şikayetlerin hepsi hakkında Konsey’in bir işlem yapmasına gerek kalmamakta, taraflar arasında anlaşma sağlanması

durumunda şikayetler geri çekilmektedir.⁸⁸ Basın Konseyi “az sayıda gazetenin paydaşı olduğu bir kurum olarak medya camiasında hak ettiği saygıyı görmemektedir.”⁸⁹ Bu bağlamda konsey için önemli konuların itibar ve nesnellik olduğu söylenebilir.⁹⁰ TESEV raporuna göre Basın Konseyi’nin devlet ideolojisinden bağımsızlığı meslekteki birçok gazeteci tarafından tartışılmaktadır.⁹¹

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’na göre “düzeltme ve cevap hakkı, ancak kişilerin haysiyet ve şereflerine dokunulması veya kendileriyle ilgili gerçeğe aykırı yayınlar yapılması hallerinde tanınır”.⁹² 6112 sayılı Kanun⁹³ bu süreci düzenlemektedir. Gerçek veya tüzel kişi, yayın tarihinden itibaren 60 gün içinde, düzeltme ve cevap yazısını ilgili basın kuruluşuna gönderir.

Basın kuruluşları tam düzeltmeyi hiçbir değişiklik ve ekleme yapmaksızın yayınlamaktadır. Yazılı basında da benzer şekilde yazı işleri müdürü düzeltmeyi aynı yerde, aynı boyutta yazı ile ve değişiklik yapmadan yayınlamak zorundadır.⁹⁴ Düzeltme ve cevap günlük yayınlarda üç gün içinde, haftalık/aylık süreli yayınlarda gelecek baskıda yayınlanmak zorundadır.⁹⁵ Bu açık ve güçlü hükümlere rağmen, yasal çerçeve düzeltme yazılarının doğruluğunu güvence altına almamaktadır, bu nedenle bazen düzeltmelerin yanlış bilgileri düzeltip düzeltmediği belirsizdir.

PUAN 25

Hesap Verebilirlik – Uygulama

Uygulamada, medya kuruluşlarından ne ölçüde hesap sorulabilmektedir?

Yayıncılık ve radyonun temel düzenleme makamı RTÜK siyasi etki altındadır.⁹⁶ Özellikle Kurul’un siyasi oluşumu kaygı konusudur. Kurul, Meclis tarafından, siyasi partilerce belirlenen adaylarının oluşturduğu bir havuzdan, altı yıllığına seçilen dokuz üyeden oluşmaktadır. Kurul iktidar partisinin çoğunlukta olduğu Meclis tarafından seçilen 9 üyeden oluşmaktadır.⁹⁷ RTÜK, medya sektörünün hesap verebilirliğine çok az katkıda bulunmaktadır. Aksine, RTÜK’ün medyanın hesap verebilirliği konusunda kamu algısını kötüleştirdiği söylenebilir. Örneğin, RTÜK eski başkanlarından biri uluslararası “Deniz Feneri” dolandırıcılık davasının baş aktörü olmakla suçlanmıştır.⁹⁸ Nisan 2012’de, Ankara Ağır Ceza Mahkemesi, eski RTÜK başkanı ve Kanal 7 Genel Müdürü dahil 20 şüpheli hakkında Almanya’da yerleşik Türk yardım derneği Deniz Feneri üzerinden sahtecilik, görevin kötüye kullanılması ve kamu görevlisinin dolandırıcılığa katılması suçlarını içeren bir iddianameyi kabul etmiştir. Deniz Feneri yönetimi, Almanya’da yardım için toplanan paraları, yardım kuruluşunu kuran bir Türk televizyon ağı olan Kanal 7’ye bağlı şirketler ve işletmelere aktarmakla suçlanmışlardır.⁹⁹ Sözeri’ye göre, Basın Konseyi’nin yaptırım gücü olmadığından, yazılı basının hesap verebilirliği bakımından etkisi çok düşüktür. Önceki konsey başkanlarından biri, kuruluşundan itibaren 23 yıl boyunca görevde kalmıştır ve bu durum tek adamlık endişelerine neden olmuştur. Konseyin güvenilirliğini zedeleyen unsurlardan bir diğeri de ülkedeki en büyük basın kuruluşlarından birinin etkisi altında olmasıdır. Basın Konseyi’nin Doğan Medya Grubu tarafından kurulduğu ve bu nedenle Türkiye’de basın politikasının gelişimine katkıda bulunmaktan daha farklı gündemlere sahip olduğu konusunda eleştiriler vardır.

Hürriyet, Sabah, Cumhuriyet ve Milliyet gibi birkaç ana gazetenin “okur temsilcisi” vardır.¹⁰⁰ Toplam tiraj içinde bu gazetelerin payları dikkate alındığında, okur temsilcisine sahip olan basın oranı yetersiz kalmaktadır.¹⁰¹

Şener, düzeltme yazılarının nadir olduğunu ve uygulandığı zamanda da, genellikle gazetenin en görünmez kısımlarında küçük harflerle yayınlandığını belirtmiştir.¹⁰²

Dürüstlük Mekanizmaları – Yasa

Medya çalışanlarının dürüstlüğünü sağlayan hükümler ne ölçüde vardır?

Türkiye’de medya çalışanlarının dürüstlüğünü sağlayacak yasal hükümler yoktur. Sektör genelinde zorunlu etik davranış ilkeleri de bulunmamaktadır. Bununla birlikte birkaç medya şirketi dürüstlük mekanizması oluşturmak için girişimde bulunmuştur. Okur temsilciliği bu kapsamda örnek olarak değerlendirilebilecek uygulamalardan biridir.

Hâlihazırda dört Türk gazetesinin (Hürriyet, Sabah, Star ve Milliyet) gazetelerinin gazetecilik etik ilkelerine uygunluğunun kendi gözlemi yapan faal okur temsilcileri vardır. Buna ek olarak 34 ulusal ve yerel televizyon kanalının irtibat bilgileri RTÜK İnternet sitesinde verilen “izleyici temsilcileri” vardır.¹⁰³ Benzer şekilde, Doğan Medya, Cumhuriyet gazetesi ve TRT gibi çeşitli medya kuruluşları kendi etik ilkeleri düzenlemelerine sahiptir.¹⁰⁴ Kurum içi öz düzenleme örneği olarak Doğan Medya Grubu’nun aşağıdaki ilkesini vermek mümkündür: “Gazeteciliğin başlıca fonksiyonu tarafsız bilgilerin ortaya çıkarılması ve çarpıtılmadan, abartı veya dışardan müdahale olmadan, en kısa zamanda ve tam doğrulukla kamuya yaymaktır. Gazeteciler mesleki çalışmalarını kişisel menfaat ve etkileyici ilişkilerden ayırmalıdır.”¹⁰⁵

Türkiye Gazeteciler Cemiyeti tarafından hazırlanan “Türkiye Gazetecileri Hak ve Sorumluluk Bildirgesi” şu hususların altını çizmektedir: “Her gazeteci ve basın-yayın kuruluşu, gazetecilerin haklarını savunmalı, mesleki ilkelere uymalı ve aşağıda tanımlanan ilkelere uyulmasını sağlamalıdır. Basın-yayın kuruluşlarının icra direktörleri, baş editörleri, yönetici editörleri, sorumlu editörler ve diğerleri, istihdam ettikleri gazetecilerin mesleki ilkelere uymasından ve mesleki ilkelere göre üretilen basın-yayın ürününden sorumludurlar. Gazetecilerin hakları, kamunun haber alma hakkı ve ifade özgürlüğünün temelini oluşturmaktadır. Mesleki ilkeler, öte yandan, doğru ve güvenilir bilgi iletişiminin temelleridir.”¹⁰⁶

Türkiye Gazeteciler Cemiyeti tarafından hazırlanan davranış ilkeleri kapsamlı ve açık olmasına rağmen mecburi değildir.¹⁰⁷

Dürüstlük Mekanizmaları – Uygulama

Uygulamada, medya çalışanlarının dürüstlüğü ne ölçüde sağlanmaktadır?

Uygulamada Türkiye’de medya çalışanlarının dürüstlüğü sorunlu bir alandır. Kamu, medya çalışanlarına karşı oldukça şüpheli ve güvensizdir. Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün Küresel Yolsuzluk Barometresi’ne göre, ankete katılanların %56’sı medyanın yolsuzluk/aşırı derecede yolsuzluk yaptığını düşünmektedir.¹⁰⁸ Basında öz düzenleme sistemi yoktur ve etik davranış ilkeleri tutarlı biçimde uygulanmamaktadır.¹⁰⁹

Bazı medya organları (T24 ve Today’s Zaman) 17-25 Aralık yolsuzluk skandalı kapsamında yürütülen soruşturmaya ilişkin belgelere bu konuda yayın yasağı getirilmiş olmasına rağmen sayfalarında yer vermiştir. Yayın yasağı getirilen belgelerde, Ekonomi Bakanı Zafer Çağlayan, toplamı 47 milyon Euro’ya ulaşan 28 farklı rüşvet suçlamasıyla ve “Suç işlemek amacıyla suç örgütü oluşturmak”, “sah-te belge ile ithalat yapmak”, “Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu’nu ihlal” suçlamalarıyla karşı karşıya

kalmıştır. Tutanaklardaki iddiaların özetine göre, iş adamı Ali Ağaoğlu'nun inşaat şirketi için yapılan ayrı bir soruşturma sonrası Çevre ve Şehircilik Bakanı Erdoğan Bayraktar hakkında bir soruşturma başlamıştır. Belge, Bayraktar'ın bakanlık denetlemesinden sorunsuz geçmesi için Ağaoğlu'na yardım ettiğini iddia etmektedir.¹¹⁰

Friedrich-Ebert Stiftung tarafından yapılan basın araştırması etik olmayan gazetecilik örneklerini ortaya çıkarmıştır. Raporda açıkça bahsedildiği gibi hükümet yanlısı gazeteler "üretmiş ve hayali" haberler kullanmıştır. Bir uç örnek, Takvim gazetesinin CNN sunucusu Christian Amanpour ile yaptığı sahte röportajdır.¹¹¹ Gazete, röportajı 18 Haziran 2013 tarihinde manşetten bildirmiş ve Amanpour'un CNN yayın yönetmeninin onu Türkiye'deki protestoları ülkede istikrarı uluslararası iş dünyasının gözünde zedeleyecek şekilde haber yapmaya zorladığını belirten ifadelerine yer vermiştir. Bu sahte röportaja göre, Amanpour para için gerçekleri çarpıttıklarını söylemiştir, Amanpour röportajın sahte olduğunu belirtmiş ve "kendinden utan [@Takvim](#) benimle yaptığın SAHTE röportajı yayınladığın için" tweetini atmıştır.¹¹² Diğer bir sahte röportaj, hükümet yanlısı Yeni Şafak gazetesinin önde gelen dilbilimci ve filozof Noam Chomsky ile yaptığı röportajdır. Chomsky'nin söylemediği sözlerin röportajda yer aldığı, çeviri hataları nedeniyle fark edilebilmiştir.¹¹³

Sabah'ın okur temsilcisi Yavuz Baydar'ın işten çıkarılması da basında dürüstlük mekanizmasının işleyişi hakkında kayda değer bir örnektir. Baydar'ın bir kamu araştırmasının bir bölümünde gazetede yayınlanan yanlış bir bilgiyi düzeltmesini takiben kurum içerisinde başlayan gerginlik Gezi olaylarında yaşanan süreçte artmıştır. Editöryal bağımsızlık ve etik kaygıyla gönderdiği yazıların sansürlenmesi sonrası işine son verilen Baydar, Sabah'ta okur temsilciliğinin yanında Uluslararası Ombudsmanlar Örgütü ve UNESCO Türkiye Ulusal İletişim Komitesi'nde de çalışmalara katılmış ve görüşlerini aktarmıştır. Sonrasında Sabah, İnternet sitesinden ombudsmanın geçmiş yazılarına da erişimi bloke etmiştir.¹¹⁴

Friedrich-Ebert Stiftung tarafından yapılan medya araştırması, şu gerçeğin altını çizmektedir: "Gazeteciler belirli marka, spor takımı veya lokanta üzerinde olumlu haber yapmaları karşılığında ödüllendirilmektedir. Teknoloji firmaları özellikle gazetecilere ve sayfa yazarlarına yeni ürünlerini tanıtmak amacıyla hediye olarak cep telefonu gibi küçük aletler sunmaktadır, gazetecilerin çoğu bu hediyeleri tartışmasız kabul etmektedir."¹¹⁵

Röportaj yapılan her iki kişi de¹¹⁶ yazı işleri müdürü veya gözde gazeteciler tarafından teklif edilen hediyelerin ve ikramın Türkiye'de oldukça yaygın olduğunu ileri sürmüştür. Bahsi geçen medya araştırmasının sonuçlarını destekleyen bu iddia iş insanları ve siyasetçiler ile basın kuruluşu temsilcileri arasındaki ilişkiyi de gözler önüne sermektedir.

Uluslararası ziyaretlerde Cumhurbaşkanı'nın veya Başbakan'ın uçağına davet edilmek gazeteciler için en prestijli gayri resmi akreditasyon olarak kabul edilebilir ve bu ayrıcalıktan büyük çoğunlukla hükümete yakın gazeteciler faydalanmaktadır. Bu yüzden, uluslararası siyasi etkinlikler hakkında haberleri ağırlıklı olarak hükümet onaylı basın yapmaktadır.

ROL

PUAN 25

Yolsuzlukların araştırılması ve açığa çıkarılması

Medya yolsuzluk olaylarını araştırılmasında ve açığa çıkarılmasında ne ölçüde etkin ve başarılıdır?

Ana akım medya, yolsuzlukların araştırılması ve açığa çıkarılmasında pek etkin ve başarılı değildir. Muhalef medyanın yüksek profilli olayları ortaya çıkaracak çok az kaynağı ve bağlantısı vardır.

Türkiye'nin yakın tarihindeki en büyük yolsuzluk skandalı Aralık 2013 tarihinde ortaya çıkmıştır. Birçok iş adamı ve gazeteci yolsuzluk ağının farkında olmasına rağmen, yolsuzluk medya tarafından değil, savcılar tarafından açığa çıkarılmıştır.¹¹⁷ Ana akım medya, üst düzey devlet görevlileriyle bağlantılı yolsuzluk olaylarını yayınlamamayı tercih etmektedir. Benzer şekilde, siyasi ve mali baskı nedeniyle, medya kuruluşları iktidar partisinin itibarını ve görüntüsünü zedeleyecek haberleri yayınlamaya cesaret edememektedir.¹¹⁸ Freedom House'ın özel bir raporunda vurgulandığı üzere:

“Hükümet ve destekçileri, medya sahiplerinin başbakanı (Cumhurbaşkanı'nı) memnun etmeye hevesli olduklarını bilmektedir ve bu medya sahipleri bile onu gücendirmenin sonuçlarından korkmaktadırlar.”¹¹⁹

İş adamları tarafından reklamlar yolu ile uygulanan baskı, yolsuzlukların araştırılması ve ortaya çıkarılmasında diğer bir engeldir. Ana akım medyada, Türkiye'nin en büyük 10 teşebbüsü hakkında olumsuz haberleri okumak veya görmek mümkün değildir.¹²⁰

Ayrıca, Türkiye'de çok sayıda gazetecinin hapse atılmış ve tutuklanmış olması, genç gazetecileri yolsuzluk gibi “tehlikeli” konularda uzmanlaşmaktan caydırmaktadır. 17-25 Aralık yolsuzluk iddialarının ayrıntılarını araştırın ve skandalın ortaya çıkmasından sonra hakkında haber yapan birkaç gazeteci daha sonra hüküm giymiştir.¹²¹ Yolsuzluk skandalını haber yapan 70 gazeteci aleyhinde devam eden 120 dava vardır. Yine Aralık 2014'de, ABD'de yerleşik Müslüman din adamı Fethullah Gülen ile yakınlığı bilinen gazeteciler ve televizyon yapımcıları dahil 31 kişi tutuklanmıştır.¹²²

Türkiye Gazeteciler Cemiyeti'ne göre, yolsuzluk olaylarının haber yapılması nedeniyle 2014 yılının ilk altı ayında 1037 gazeteci işlerinden atılmıştır.¹²³ Dahası, 217 gazeteci aleyhinde zorlayıcı önlemler uygulanmış ve toplamda 83 kişi istifaya zorlanmıştır. 22 gazeteci fiilen hapis cezası çekmektedir ve diğer 61 kişi Erdoğan'a “hakaret” etmekten tazminat ödemeye mahkum edilmiştir.¹²⁴ Meclis yolsuzluk soruşturma komisyonu faaliyetleri ile ilgili en son yayın yasağı araştırmacı gazeteciliği engelleyen uç bir örnektir.¹²⁵

Bu baskılara karşın, araştırmacı gazeteciliğe bir olumlu örnek Batı Balkanlar ve Türkiye'de araştırmacı gazeteciliğin gelişmesini amaçlayan “Objective” projesidir. 2013 yılında Türkiye'den dört yıl boyunca desteklenmek üzere sekiz öneri seçilmiştir.¹²⁶ Diğer bir olumlu örnek, araştırmacı gazeteci Ahmet Şık'ın uluslararası bağımsız bir jüri tarafından, 2014 UNESCO Guillermo Cano Küresel Basın Özgürlük ödülüne layık görülmesidir.¹²⁷ **Şık'ın 2011 yılında sözde terör örgütü Ergenekon ile bağlantılı suçlamalardan dolayı tutuklandığını ve hapse atıldığını belirtmek gerekir. “İmam'ın Ordusu” başlıklı kitabı da yasaklanmış ve el konulmuştur. 2012 yılında tutukluluktan serbest bırakılmış ve İstanbul'daki Gezi gösterileri sırasında yaralanmıştır.**¹²⁸

PUAN

25

Kamunun yolsuzluk ve etkileri konusunda bilgilendirilmesi

Medya, kamuyu yolsuzluk ve ülkedeki etkileri konusunda bilgilendirmede ne ölçüde etkin ve başarılıdır?

Medya kamuyu yolsuzluklar hakkında bilgilendirmeye ve yolsuzluğun nasıl önleneceğine yönelik özel program yürütmemektedir. Ancak 17-25 Aralık yolsuzluk skandalından beri, tartışma program-

larında yolsuzluk en önemli konu olmuş ve katılımcılar yolsuzluğu siyasi kapsamda değerlendirmeye başlamıştır.

Hükümete yakın medya kuruluşları 17-25 Aralık yolsuzluk skandalı ile ilgili haber yayınlamamayı tercih etmiştir. Uluslararası Şeffaflık Örgütü 2014 Yolsuzluk Algıları Endeksi'nin (CPI) yayınlanmasından sonraki yazılı basın tepkileri bu eğilimin destekçileri için örnek teşkil etmiştir. Türkiye CPI 2014'de 5 puan düşerek (50'den 45'e) tüm ülkeler içinde en büyük düşüşü kaydetmiştir. Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği tarafından yapılan basın toplantısı sonrası, birçok gazete (Hürriyet, Cumhuriyet, Taraf, Birgün, Bugün, Posta, Sözcü, Zaman) haberi ilk sayfalarından yayınlamıştır. Ancak hükümet yanlısı hiç bir gazete (*Sabah, Milliyet, Akşam, Star, Takvim, Güneş, Habertürk, Türkiye, Vatan, Yeni Şafak*) konuya değinmemiştir.¹²⁹

PUAN **25**

Kamuyu yönetim konularında bilgilendirme

Medya, hükümet ve diğer yönetim aktörlerinin faaliyetleri konusunda bilgilendirmede ne ölçüde etkin ve başarılıdır?

Medyanın iktidarı denetleme anlamında gerçek rolünü bastırmak için, hükümet sert müdahale taktiklerini devreye sokmuştur. Bunlar; kitlesele işten atmaları, gözdağı verilmesini, basın imparatorlarının rüşvetle satın alınmasını veya zorla dışarıda bırakılmasını, telefon dinlemelerini ve hapis cezalarını kapsamaktadır. Hükümet, hükümetin hesap verebilirliği hakkında kamu tartışmalarını bastırmak için medya üzerinde baskı gücünü kullanmıştır.¹³⁰ Sonuç olarak otosansür ana akım medya içinde yaygınlaşmış ve haberler çoğunlukla hükümet yanlısı hale gelmiştir.

Baydar'a göre, medya sahipleri ve hükümet arasındaki yakın bağlantılar basın gücünün suiistimaline yol açmaktadır. Ana akım medya sahiplerinin telekomünikasyon, bankacılık ve inşaat sektörleri gibi diğer alanlarda yatırımları da bulunmaktadır ve bazıları büyük kentsel dönüşüm projeleri dahil kamu ihalelerinden çıkar sağlamaktadır.¹³¹ Birkaç küçük ve bağımsız medya kuruluşu, hükümete karşı eleştirel yaklaşımını korumakta olsa da ana akım medya bu haberleri gündeme taşımadığı için etkili olamamaktadır.¹³²

Kanun çıkarmak gibi insanların günlük hayatını doğrudan etkileyebilecek hükümet girişimlerinin gerekçeleri ve açıklamaları hakkında kamuya bilgi verilmemektedir. Öte yandan, tüm televizyon ve basın kuruluşları, hükümetin birtakım faaliyet ve kararlarını duyurmaktadır. Nitekim Şener, hükümetin ana akım medya tarafından yayılacak haberlerin alanını ve kapsamını kontrol ettiğini ileri sürmüştür.¹³³

Sonnotlar

- 1 Gazetecileri Koruma Komitesi (CPI), (2012) Türkiye'de Basın Özgürlüğü Krizi — Gazetecilerin Hapse Atılması ve Muhalefetin Suç Sayılması, Özel Rapor, New York: Gazetecileri Koruma Komitesi <http://cpi.org/reports/Turkey2012.English.pdf>
- 2 Freedom House, Demokrasi Krizi: Türkiye'de Yolsuzluk, Basın ve İktidar, Şubat 2014: <https://freedomhouse.org/report/special-reports/democracy-crisis-corruption-media-and-power-turkey#.VXivh1yqqko>.
- 3 PEN, gazetecilerin ve oyun yazarlarının tutuklanmasını protesto etti, 15 Aralık 2014: <http://www.pen-international.org/newsitems/turkey-pen-protests-mass-arrests-of-journalists-and-screenwriters/>
- 4 SGI (Sürdürülebilir Yönetişim Göstergeleri) Demokrasi Kalitesi, Türkiye, 2014: http://www.sgi-network.org/2014/Türkiye/Quality_of_Democracy

- 5 Türkiye, Freedom House'ın basın özgürlüğü raporunda "özgür değil" konumunu koruyor, Hürriyet Daily News, 01 Mayıs 2015: <http://www.hurriyetdailynews.com/turkey-keeps-not-free-position-in-free06.05.2014>
- 6 SGI (Sustainable Governance Indicators) 2015 Turkey Report, http://www.sgi-network.org/docs/2015/country/SGI2015_Turkey.pdf
- 7 Kurban, D. ve Sözeri, C. "İktidarın çarkında medya: Türkiye'de medya bağımsızlığı ve özgürlüğü önündeki siyasi, yasal ve ekonomik engeller" İstanbul: TESEV Yayınları, Temmuz 2012.
- 8 RTÜK Sektör Raporu, 2014. s. 72 <http://www.rtuk.org.tr/Home/SolMenu/6608#>
- 9 Kurban ve Sözeri, İktidarın Çarklarına Yakalanmak, 2012, TESEV
- 10 Yazılı Basın İstatistikleri, TÜİK. http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=1086
- 11 Freedom House Özel Rapor (2014) Demokrasi Krizi: Türkiye'de Yolsuzluk, Basın ve İktidar.
- 12 İnsan Hakları İzleme Örgütü, Türkiye: İnternet Özgürlüğü Alanında Ciddi Hak Kayıpları Var 2 Eylül 2014. <https://www.hrw.org/news/2014/09/02/turkey-internet-freedom-rights-sharp-decline>
- 13 Basın Kanunu, Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu ve 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun
- 14 Basın Kanunu, madde 7 ve madde 8: <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5187.html>
- 15 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, madde 26: http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf ; Basın Kanunu, madde 26. <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5187.html>
- 16 Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun, madde 19(a). <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6112.pdf>
- 17 İLAD [İletişim Araştırmaları Derneği] (2010), 'RTÜK Kanun Tasarısı Taslağı Değerlendirme Raporu' [Assessment report on the draft Law on the Establishment and Broadcasting Services of Radios and Televisions], erişim adresi: <http://www.iletisimarastirma.org/haberler/71-RTUK-kanuntasarisi-taslagi-degerlendirmeraporu.html>
- 18 Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun, madde 26.
- 19 Kılıç, M. (2002), 'Radyo ve Televizyon Yayıncılığı Frekans Planlaması' [Frequency Planning of radio ve television broadcasting]: www.rtuk.org.tr/sayfalar/icerikGoster.aspx?icerik_id=52259f3c-88ad-41b9-aa6b-427274bc2671
- 20 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun, madde 26(4)
- 21 Kurban ve Sözeri (2011), TESEV, s.12
- 22 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun.
- 23 Kurban D, ve Sözeri, C. (2012) İktidarın Çarklarına Yakalanmak, TESEV
- 24 Tunç, Aslı (2011) Türkiye'de Basın Mülkiyeti, İstanbul Bilgi Üniversitesi.
- 25 Medya sahipliği konusunda detaylı bilgi için bakınız, Ek-1; Sözeri, C. (2015) "Türkiye'de medya-iktidar ilişkileri: Sorunlar ve öneriler" İstanbul Institute, pp.30-34
- 26 Yazarların gazeteci Nedim Şener ile mülakatı, İstanbul, 21 Kasım 2014.
- 27 Kurban ve Sözeri, Basın politikası basın özgürlüğü ve bağımsızlığını destekliyor mu? Türkiye Örneği, s.12
- 28 Kurban D, ve Sözeri, C. (2012) İktidarın Çarklarına Yakalanmak, TESEV
- 29 Yazarların Doç. Dr. Ceren Sözeri ile mülakatı, İstanbul, 24 Kasım 2014
- 30 a.g.e.
- 31 a.g.e.
- 32 Kurban ve Sözeri (2011), TESEV, s.11; Hürriyet, 14 Ağustos 2013: <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/24519424.asp>
- 33 Friedrich-Ebert-Stiftung (2014) Türkiye'nin Medya Barometresi, 2014. Friedrich-Ebert-Stiftung Türkiye. <http://www.fes-tuerkei.org/media/pdf/einzelpublikationen/Medya%20Barometresi%20Web.pdf>
- 34 Türkçe'de Ermeni
- 35 Türk vatandaşı olan Yunanlılar
- 36 Friedrich-Ebert-Stiftung Türkiye, Türkiye'nin Medya Barometresi, 2014.
- 37 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, madde 26. http://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf
- 38 Kurban ve Sözeri (2012) İktidarın Çarklarına Yakalanmak, TESEV
- 39 Pierini, M. (2013). Türkiye'de Basın Özgürlüğü Carnegie makaleleri (Vol. Ocak): Carnegie Endowment for International Peace [Carnegie Uluslararası Barış Vakfı]
- 40 Türk Ceza Kanunu, madde 301. <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5237.html>
- 41 Uluslararası Af Örgütü, 2006. <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR44/003/2006/en/1a24fcc9-d44b-11dd-8743-d305bea2b2c7/eur440032006en.pdf>
- 42 Sınır Tanımayan Gazeteciler, 2010 <http://en.rsf.org/turkey-anti-terrorism-law-used-repeatedly-22-11-2010,38864.html>
- 43 İnsan Hakları İzleme Örgütü, Türkiye Raporu 2014. <http://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/turkey?page=2>
- 44 Freedom House, Basın Özgürlüğü 2014, Türkiye <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2014/turkey>
- 45 İnternet Özgürlüğü 2014 raporu: "Hükümetin artan sansürü, devlet kurumlarına verilen içerik yasaklama yetkilerinin genişletilmesi ve çevrimiçi ifade özgürlüğü nedeniyle çok sayıda kişiyi yargılaması nedeniyle Türkiye 13 sıra geriledi".
- 46 Cumhuriyet, 16 Haziran 2015, http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/bilim-teknik/38013/iste_10_maddede_internet_sansuru.html
- 47 Radikal, 07 Şubat 2014, http://www.radikal.com.tr/turkiye/Intenete_sansur_artik_yasal-1174515; İnsan Hakları İzleme Örgütü, 02 Eylül 2014 <http://www.hrw.org/news/2014/09/02/turkey-internet-freedom-rights-sharp-decline>
- 48 Dünya Basın Özgürlüğü Endeksi 2014. Sınır Tanımayan Gazeteciler. http://rsf.org/index2014/data/index2014_en.pdf
- 49 a.g.e.

- 50 Türk makamları ülke genelinde gözaltılarda basını hedef aldı, Gazetecileri Koruma Komitesi,14 Aralık 2014<https://cpj.org/2014/12/turkish-authorities-target-media-in-nationwide-cra.php>
- 51 Hurriyet Daily News, 08 Aralık 2015. <http://www.hurriyetdailynews.com/turkish-police-detain-18-in-parallel-state-operation-.aspx?pageID=238&nID=92205&NewsCatID=509>
- 52 Freedom House, Basın Özgürlüğü 2013, Türkiye<https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2013/turkey#.VXn02Fyqqk>
- 53 CNNTÜRK, 27 Kasım 2014 <http://www.CNNTürk.com/haber/turkiye/son-4-yilda-149-habere-yayin-yasagi-geldi>
- 54 Hürriyet Daily News, 27 Kasım 2014: <http://www.hurriyetdailynews.com/Default.aspx?pageID=238&nID=74904&NewsCatID=339>
- 55 Freedom House, Basın Özgürlüğü 2014, Türkiye<https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2014/turkey#.VXn0K1yqqk>
- 56 TGC'nin demeci <http://www.tgc.org.tr/duyuru.asp?did=867>, <http://www.tgs.org.tr/yayin-yasagi-sansurdur/>
- 57 Freedom House, İnternet Özgürlüğü 2013<https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2013/turkey#.VHtHZmSUfn0>
- 58 Financial Times, 7 Nisan 2015: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/12ef52aa-dc52-11e4-a6f7-00144feab7de.html#axzz3cn3eAZk>
- 59 European Court of Human Rights, Aralık 2012, Ahmet Yıldırım v. Turkey (3110/10)
- 60 Yazarların gazeteci Nedim Şener ile mülakatı, İstanbul, 21 Kasım 2014
- 61 Hürriyet Daily News, Şubat 18 2014<http://www.hurriyetdailynews.com/gulen-media-pro-government-media-is-it-the-same-thing.aspx?PageID=238&NID=62594&NewsCatID=412>
- 62 Bianet, 06 Mayıs 2014 <http://www.bianet.org/english/freedom-of-expression/155478-balance-of-3-months-how-many-interventions-to-the-media-with-recordings>
- 63 a.g.e
- 64 Yazarların Doç.Dr. Ceren Sözeri ile mülakatı, İstanbul, 24 Kasım 2014
- 65 Basında Çeşitlilik, 14 Haziran 2013http://www.media-diversity.org/en/index.php?option=com_content&view=madde&id=2539-gezi-park-protests-highlight-how-mainstream-media-in-turkey-is-bound-up-with-erdogans-government&catid=35:media-news-a-content&Itemid=34
- 66 Yaman, Alev (2014) Gezi Protestoları: Türkiye'de İfade Özgürlüğü üzerinde Etkisi, Londra: Pen International
- 67 Freedom House Özel Rapor (2014) Demokrasi Krizi: Türkiye'de Yolsuzluk, Basın ve İktidar.
- 68 Erdoğan'ın Basına El Atması Murdoch'un Genişlemesini Engelledi, Bloomberg haberler, 02 Mayıs 2015:<http://www.bloomberg.com/news/2014-03-03/erdogan-thwarts-murdoch-as-graft-probe-reveals-turkey-media-grab.html>
- 69 Radikal, 23 Nisan 2008 <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=253789>
- 70 Meclis soru önergesi: <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-3295c.pdf>
- 71 Cumhuriyet, 7 Ağustos 2014 http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/103021/Havuzda_paralar_boyle_depolandi.html
- 72 Hürriyet, 27 Aralık 2013 <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/25451182.asp>
- 73 Yaman, Alev (2014) Gezi Protestoları: Türkiye'de İfade Özgürlüğü üzerinde Etkisi, Londra: Pen International
- 74 3.750.000.000 TL (1.1 milyar Euro)
- 75 Freedom House Özel Rapor (2014) Demokrasi Krizi: Türkiye'de Yolsuzluk, Basın ve İktidar.
- 76 Yazarların Doç. Dr. Ceren Sözeri ile mülakatı, İstanbul, 24 Kasım 2014.
- 77 Pierini (2013) Türkiye'de Basın Özgürlüğü, s.12
- 78 European Journalism Centre [Avrupa Gazeteciler Merkezi], Türkiye'de Basının Durumu, http://ejc.net/media_landscapes/turkey
- 79 5187 sayılı Basın Kanunu, madde 7. <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5187.html>
- 80 Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun. madde 20.
- 81 Adaklı, G. (2006) *Türkiye'de medya endüstrisi: Neoliberalizm çağında mülkiyet ve kontrol ilişkileri*, Ankara, Ütopya Yayınevi
- 82 Mülksüzleştirme Projeleri, <http://mulsuzlestirme.org/>; Freedom House Özel Rapor (2014) Demokrasi Krizi: Türkiye'de Yolsuzluk, Basın ve İktidar. <https://freedomhouse.org/sites/default/files/Türkiye%20Report%20-%202012-3-14.pdf>
- 83 Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun, madde 34. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6112.pdf>
- 84 Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun
- 85 Cumhuriyet, 14 Mart 2014 http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/50641/RTUK_uyeleri__RTUK_iktidarin_sopasi.html
- 86
- 87 Basın Konseyi, <http://www.basinkonseyi.org.tr/tarihce>
- 88 Köylü, Hilal. "Türkiye'de Basın Etiği ve Gazetecilik Uygulaması" Yüksek Lisans Tezi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, 2006.,s.54
- 89 Zlatev, Ognian (2011) 'Media Accountability Systems (MAS) and their Applications in South East Europe and Turkey', in Professional Journalism and Self-Regulation New Media Old Dilemmas in South East Europe and Turkey, (Paris: UNESCO), p.36
- 90 Interview of Associate Professor Ceren Sözeri with the author, İstanbul, 24 November 2014.
- 91 Elmas, E. and Kurban, D. (2010) Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: The case of Turkey, TESEV, p.20
- 92 Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun, madde 18
- 93 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, madde 32.
- 94 5187 sayılı Basın Kanunu
- 95 Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun, madde 18
- 96 Basın bölümünde Bağımsızlık – Yasa kısmına bakınız.
- 97 Hacışabanoglu, Mehmet Sagnak (2014) Basın Etiği ve Türkiye, British Journal of Arts and Social Sciences 19(2), s.17

- 98 Hürriyet Daily News, 29 Ağustos 2011 <http://www.hurriyetdailynews.com/default.aspx?pageid=438&n=something-rotten-in-deniz-feneri-case-2011-0829>
- 99 Today's Zaman, 21 Temmuz 2011, "Ankara mahkemesi Deniz Feneri davasında tutuklama emrini onadı" http://www.todayszaman.com/national_ankara-court-upholds-arrest-order-in-deniz-feneri-case_251229.html
- 100 Bianet, 24 Haziran 2014 <http://www.bianet.org/bianet/medya/157404-akcura-ombudsmanligin-meselesi-adil-gazetecilik>
- 101 Medya Tava, 14 Haziran 2015 <http://www.medyatava.com/tiraj>
- 102 Yazarların gazeteci Nedim Şener ile mülakatı, İstanbul, 21 Kasım 2014
- 103 Kurban D, ve Sözeri, C. (2012), İktidarın Çarklarına Yakalanmak, TESEV, s.31
- 104 Yazarların Doç.Dr. Ceren Sözeri ile mülakatı, İstanbul, 24 Kasım 2014.
- 105 DGC: Doğan Grup Şirketleri (2010). Yıllık Rapor 2009. http://www.doganholding.com.tr/_files/faaliyet-raporu/faaliyet_raporu_2009_04.pdf.
- 106 Türkiye Gazetecilik Hak ve Sorumluluk Bildirgesi. <http://tgc.org.tr/englishbildirge.asp>
- 107 Yazarların gazeteci Nedim Şener ile mülakatı, İstanbul, 21 Kasım 2014
- 108 Uluslararası Şeffaflık Örgütü, Küresel Yolsuzluk Barometresi 2013 <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=turkey>
- 109 Katrin Nyman-Metcalf, Türkiye'de İfade Özgürlüğü, 8 Haziran 2014, <http://www.ombudsman.gov.tr/en/contents/files/pdf/Katrin%20Nyman-Metcalf.pdf>
- 110 Today's Zaman, 26 Kasım 2014. http://www.todayszaman.com/blog/turkish-media-watch/gag-order-on-graft-commissions-work-sparks-outcry-media-defies-ban_365450.html
- 111 Friedrich-Ebert-Stiftung Türkiye, Türkiye'nin Medya Barometresi, 2014
- 112 Huffington Post, 18 Haziran 2013 http://www.huffingtonpost.com/2013/06/18/christiane-amanpour-takvim-turkish-newspaper_n_3460023.html
- 113 Wall Street Journal Blog, 5 Eylül 2013 <http://blogs.wsj.com/emerging europe/2013/09/05/turkish-newspapers-fake-chomsky-interview-lost-in-translation/>
- 114 T24, 26 Temmuz 2013 <http://t24.com.tr/haber/yavuz-baydar-sabahtan-nasil-kovuldugunu-anlatiyor,235335>
- 115 Türkiye'nin Medya Barometresi, 2014, s. 62
- 116 Ceren Sözeri ve Nedim Şener
- 117 Nedim Şener, 2014
- 118 Ceren Sözeri, 2014,
- 119 Freedom House Özel Rapor (2014) Demokrasi Krizi: Türkiye'de Yolsuzluk, Basın ve İktidar.
- 120 Kurban, D., ve Sözeri, C. (2012), İktidarın Çarklarına Yakalanmak, TESEV, s.55.
- 121 IMC TV, 26 Kasım 2014 <http://www.imctv.com.tr/2014/11/26/yolsuzluk-haberleri-yapan-gazetecilere-ceza-yagiyor/>
- 122 **Türk gazeteciler polis baskısıyla gözaltına alındı, Al Jazeera, 15 Aralık 2014** <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/12/turkey-journalists-arrested-police-raids-20141214122915386250.html>
- 123 İleri haber, 27 Kasım 2014 <http://ilerihaber.org/hirsizlar-magdur-gazeteciler-sanik-oldu/5871/>
- 124 Türkiye'de basın durumu, veya ülke için basın özgürlüğü sıralamasında diplerde geziyor?, Association of European Journalists, <http://www.aej-bulgaria.org/eng/s.php?post=2138>
- 125 Hürriyet, 26 Kasım 2014 <http://www.hurriyetdailynews.com/turkish-court-issues-gag-order-on-inquiry-into-corruption.aspx?pageID=238&nID=74831&NewsCatID=338>
- 126 T24, 2 Ekim 2013 <http://t24.com.tr/haber/objectivein-destekleyecegi-arastirmaci-gazetecilik-projeleri-aciklandi,241009>
- 127 UNESCO 2014 Guillermo Cano Dünya Basın Özgürlüğü Ödülü'ne Türk gazeteci Ahmet Şık layık görüldü, 10 Nisan 2014 http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/turkish_journalist_ahmet_sik_laureate_of_unesco_guillermo_cano_world_press_freedom_prize_2014#.VJgINs8ow
- 128 Türkiye'de aydınlanma sönüyor, tıpkı gazetecilerin hapislerde sönüdüğü gibi, Guardian, 13 Mart 2012 <http://www.theguardian.com/commentisfree/libertycentral/2012/mar/13/turkey-enlightenment-journalists-prisons>
- 129 CNNTÜRK, 04 Aralık 2014 <http://www.CNNTurk.com/fotogaleri/turkiye/gazete-mansetleri-4-aralik-2014>
- 130 Freedom House Özel Rapor (2014) Demokrasi Krizi: Türkiye'de Yolsuzluk, Basın ve İktidar.
- 131 Kurban D, ve Sözeri, C.,(2012) İktidarın Çarklarına Yakalanmak, TESEV, s.22
- 132 Yavuz Baydar, NYTimes, 03 Aralık 2014, "Türkiye'de Medya Patronları Demokrasinin Altını Oyuyorlar" http://www.nytimes.com/2013/07/21/opinion/sunday/turkiyede-medya-patronlar-demokrasinin-altin-oyuyorlar.html?pagewanted=all&_r=0
- 133 Yazarların gazeteci Nedim Şener ile mülakatı, İstanbul, 21 Kasım 2014

13

SİVİL TOPLUM

ÖZET

Sivil toplum kuruluşları (STK'lar) Türkiye'nin kalkınma ve demokratikleşme süreci için hayati öneme sahip aktörlerdir. Türkiye ataerkil devlet geleneği ile güçlü bir merkez ve zayıf bir çevre tarafından şekillenmiş, bu düzende sivil toplum geleneksel olarak çevrede, daha zayıf bir yapıda kalmıştır.¹ 2000'li yıllarda, Türkiye'deki STK'ların sayısı hızlandırılan AB üyeliği süreci ile belirgin biçimde artmıştır.² Sivil toplum kuruluşlarının sayısının artması ve vatandaşların bu kurumlarla kurdukları ilişkilerin güçlenmesine rağmen, STK'ların uzmanlık, insan kaynakları ve mali kaynaklar açısından sahip oldukları kısıtlı kapasite bir süregelen bir sorundur.

Sivil topluma katılıma elverişli bir ortam sağlanabilmesi için örgütlenme hakkına ilişkin mevzuatın geliştirilmesi ve Avrupa standartlarına getirilmesi gerekmektedir. STK'ların karşılaştığı çifte standart ve STK'lar ile kamu kesimi arasında yapılandırılmış ve sürekli bir diyalog mekanizmasının olmaması, sivil toplumun politika yapımı sürecindeki etkisini sınırlamaktadır.

STK'ların katılımı ile ilgili zorlukların yanı sıra, dürüstlük ilkelerinin benimsenmesi gibi STK'ların kendi yönetişimine ilişkin de geliştirilebilecek alanlar mevcuttur.

Yandaki tabloda, Türkiye'deki STK'ların kapasiteleri, yönetişimi ve yolsuzlukla mücadeledeki rollerine ilişkin göstergeler verilmektedir. Devam eden kısımda ise her bir göstergenin niteliksel değerlendirilmesini ortaya koymaktadır.



	Gösterge	Yasa	Uygulama
Kapasite	Kaynaklar	50	25
	Bağımsızlık	50	25
Yönetişim	Şeffaflık	N/A	50
	Hesap Verebilirlik	N/A	50
	Dürüstlük Mekanizmaları	N/A	50
Rol	İdareden Hesap Sorma	50	
	Politika Reformu	50	

YAPI

Yasal statü bakımından, Türkiye’deki sivil toplum kuruluşları 4 farklı kategoriye ayrılabilir: Dernekler, vakıflar, meslek odaları ve sendikalar. Sivil ağ ve platformlar gibi STK’lar ise ilgili kanunda yer bulmamıştır. İşlevleri ve yasal statülerindeki farklılıklar göz önünde bulundurulduğunda, bu çalışmada yalnızca dernekler ve vakıfları ele almaktayız. Analiz kapsamının bu iki kategori ile kısıtlanması aynı zamanda çalışmanın bölgesel karşılaştırılabilirliğini de sağlamaktadır.

Medeni Kanun’un 56. maddesi dernekleri “gerçek veya tüzel en az yedi kişinin kazanç paylaşma dışında belirli ve ortak bir amacı gerçekleştirmek üzere, bilgi ve çalışmalarını sürekli olarak birleştirmek suretiyle oluşturdukları, tüzel kişiliğe sahip kişi toplulukları” olarak tanımlamaktadır. Medeni Kanun’un 101. maddesi ise vakıfları şu şekilde tanımlar: “Vakıflar, gerçek veya tüzel kişilerin yeterli mal ve hakları belirli ve sürekli bir amaca özgülemeleriyle oluşan tüzel kişiliğe sahip mal topluluklarıdır.”

2003 yılında Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı bünyesinde derneklere ilişkin hizmetleri yürütmek üzere bir birim kurulmuştur. Türkiye’deki tüm dernekler, Dernekler Dairesi Başkanlığı’na kayıtlıdır. Dernekler Dairesi Başkanlığı’nın temel işlevi derneklerin kurulması, kayıt altına alınması ve daha verimli ve maliyet-etkin olmasının sağlanması şeklinde tanımlanmıştır. Bu amaçla, 2014 yılında Dernekler Dairesi Başkanlığı tarafından Dernekler Bilgi Sistemi (DERBİS) hayata geçirilmiştir ve Daire Başkanlığı aynı zamanda sendikaların ve siyasi partilerin kaydedilmesinden de sorumludur.³

Dernekler Dairesi Başkanlığı’nın resmi kayıtlarına göre, Türkiye’deki aktif dernek sayısı 104.149’dur.⁴ Bu dernekler yardım faaliyetleri üstlenen derneklerden (%8,6), hemşehri derneklerine(%18,9),⁵ spor faaliyetlerini destekleyen örgütlerden (%15,2), mescit ve cami yapımını desteklemek için çalışanlara kadar (%24,6) değişiklik göstermektedir.⁶ Bunların yanı sıra insan haklarının korunması ve sosyal hizmetler konularında çalışan dernekler (örn. eğitim, sağlık), eğitim dernekleri, mesleki dayanışma dernekleri, çevrenin korunması için çalışan dernekler ve kültür dernekleri de bulunmaktadır.

TÜSEV tarafından 2014’te hazırlanan Türkiye’de Sivil Toplum Ortamı Raporu’na göre üyelerin sayısı 9.689.180’e çıkmıştır.⁷ Türkiye’nin 2011 yılındaki nüfusunun 77 milyon olduğu göz önünde bulundurulduğunda, derneklere üyelik oranının yaklaşık olarak %12,2 olduğu sonucuna varılabilir.⁸ STK sayılarındaki artışa rağmen, hak temelli çalışan kuruluşların sayısı oldukça azdır.⁹ Dolayısıyla sivil toplum katılımının demokratikleşme ve politika reformları üzerindeki etkisi de kısıtlıdır. Toplam nüfusa oranlandığında ülke genelindeki toplam STK üyelerinin %2,3’ü kadın (1.850.945) ve %9,9’u erkektir (7.939.923).¹⁰

166 adet azınlık derneği (gayrimüslim topluluklar),¹¹ 275 adet Mülhak vakıf,¹² 1 adet zanaatkar vakfı, 975 adet sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfı, 32 adet çevre koruma vakfı ve 3.767 adet diğer alanlarda çalışan vakıflar¹³ ve 41.720 mazbut vakıf bulunmaktadır.¹⁴

2011 yılı CIVICUS Sivil Toplum Endeksi’nde (CSI) Türkiye 100 üzerinden 46,5 toplam puan ile 33 ülke arasında 29. sırada yer almıştır. Aynı raporda vatandaşların katılım oranı %31,4 olarak belirlenmiştir ve bu rakam Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında oldukça düşük kalmaktadır.¹⁵

DEĞERLENDİRME

KAPASİTE

PUAN

50

Kaynaklar – Yasa

Yasal çerçeve, sivil topluma elverişli ortamı ne ölçüde sağlamaktadır?

Anayasa sivil toplum katılımına ilişkin hakları güvence altına almaktadır. Haberleşme hürriyeti hakkı (madde 22), düşünce ve kanaat hürriyeti hakkı (madde 25), söz, yazı, resim veya başka yollarla tek başına veya toplu olarak düşünce ve kanaatlerini açıklama ve yayma hakkı (madde 26), önceden izin almaksızın dernek kurma ve bunlara üye olma ya da üyelikten çıkma hakkı, (madde 33) sendika kurma ve sendikal faaliyette bulunma hakkı (madde 51, 52) ve önceden izin almadan, silahlı ve silahsız toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı Anayasa’da tanımlanan haklardır.

Türkiye’deki sivil toplum ortamını düzenleyen çeşitli yasalar bulunmaktadır.¹⁶ Mevzuat dernekler açısından çalışılabilir bir ortam sağlamaktadır. Ancak, 2004 yılında AB’ye katılım süreci çerçevesinde sağlanan dernekler ve vakıflara ilişkin mevzuatta bir takım gelişmelere rağmen, mevcut yasalar da halen önemli kısıtlamalar bulunmaktadır.

STK’ların çalışabileceği elverişli bir ortamın sağlanmasına ilişkin zorlukların ilki yasal çerçevedeki tanım eksikliğidir. Yukarıda da bahsedildiği üzere, dernekler ve vakıflar tüzel kişilikler olarak kabul edilmektedir; ancak platformlar ve ağlar gibi diğer STK türleri bu yasal tanımların dışında kalmaktadır. Bu tür örgütler kurulabilmektedir ancak yasal bir statüye sahip olmadıkları için bağış kabul etme, kamu fonlarına başvurma veya çalışan istihdam etme imkanına veya hakkına sahip değildirler. Bunun sonucunda, bu dar kapsamlı tanım sivil toplum faaliyetlerini ve işbirliği imkanlarını kısıtlamaktadır.

Bir dernek kurmak için 7 kurucu üyeye ihtiyaç duyulmaktadır. Buna ek olarak, ilk 6 ay içerisinde 9 üyenin daha derneğe katılması ve bir yönetim kurulu oluşturulması gerekmektedir. Vakıfların kurulması için kurucu üye sayısı bakımından bir gereklilik yoktur; bununla beraber kuruluşun asgari olarak 55.000 TL (yaklaşık olarak 18.000 Euro) değerinde malvarlığına sahip olması gerekmektedir.

Türk Medeni Kanunu’nda STK’ların çalışacağı konulara ilişkin, belirli bir ırk veya cemaatin desteklenmesi gibi kısıtlanmış bazı alanlar bulunmaktadır.¹⁷ Bunun yanı sıra “toplum ahlakı, milli birlik ve milli menfaatler”¹⁸ gibi kavramlar yoruma ve öznel yargılara açık olmaları sebebiyle sivil toplum aktivistleri ve kuruluşları için bir engel ve tehdit oluşturmaya devam etmektedir.

Örnekle açıklamak gerekirse, 56. ve 101(3). maddeler “ahlaka” aykırı faaliyetleri yasaklamaktadır. Bu tür net olmayan bir ifade STK’ların, özellikle de LGBT (Lezbiyen, Gay, Biseksüel, Transseksüel) alanında çalışanların haklarının baskılanmasına açık bir ortam oluşturmaktadır. Kaos Gay ve Lezbiyen Kültürel Araştırma ve Dayanışma Derneği’ne (KAOS-GL)¹⁹ karşı 2005 yılında açılan dava bu sorunu ortaya koymaktadır. 2005 yılında, Ankara ilinin vali yardımcısı derneğin kuruluşunun 4721 sayılı Medeni Kanun’un 56. maddesi uyarınca yasaya aykırı ve “ahlaksız” olduğunu öne sürerek bir

suç duyurusunda bulunarak KAOS-GL'nin kapatılmasını talep etmiştir. Ancak, Ankara Cumhuriyet Başsavcılığı kuruluşun kapatılması talebini reddetmiştir.²⁰

Mart ve Nisan 2015 tarihlerinde gerçekleştirilen “Anadolu Arap Birliği Hareketi Derneği” ve “Mardin Süryani Birliği Derneği”nin kapatılma davaları da sivil topluma elverişli bir ortam ve örgütlenme özgürlüğüne ilişkin engellere birer örnek sunmaktadır. Bu dernekler Türkiye’de kurulan ilk Arap ve Süryani dernekleridir ve 31 Mart 2015 tarihinde Midyat 2. Asliye Hukuk Mahkemesi tarafından kapatılmaları istemiyle haklarında dava açılmıştır. Dava sonucunda belirsiz ve kapsamlı amaçları ve bu amaçlara ulaşmak için geniş çaplı faaliyetlerinden dolayı derneklerin feshedilmesine karar verilmiştir. Bunun yanı sıra, bu karara ilişkin sebepler arasında eş-başkanlık, üyelik sürecinde kadınlar ve engelli bireyler için pozitif ayrımcılık, tüzüklerde şehirlerin eski isimlerinin kullanılması gösterilmiştir. Dernek isminde “birlik” kelimesinin kullanılması da mahkeme kararını etkileyen faktörler arasında gösterilmiştir. Her iki dernek de kararı temyiz için Yargıtay’a başvurmuştur.²¹ Yabancı STK’lar da kayıt süreçlerinde zorluklarla karşılaşmaktadır; kayıt sürecinde şeffaflık olmaması ve açıklama yapmaksızın reddetme bu konudaki temel sorunlar olarak görülmektedir.²²

Ayrıca, derneklere ve vakıflara vergi muafiyeti sağlayan kamu yararı statüsü için Bakanlar Kurulu’nun onayı gerekmektedir. Ancak, kanun kamu yararı kavramını net bir biçimde tanımlamamaktadır, dolayısıyla karar verme süreci Bakanlar Kurulu’nun takdirine kalmaktadır ve bu durum Avrupa Komisyonu 2014 Türkiye İlerleme Raporu’nda da vurgulandığı üzere tarafsızlık ve şeffaflık bakımından endişelerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır.²³

Yasal çerçevedeki eksiklikler aynı zamanda STK’lar arasında da eşitsizliklere neden olmaktadır. “Kamu yararına çalışan dernekler”in statüsü Dernekler Kanunu’nda²⁴ tanımlanmıştır ve 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu²⁵ çok sayıda STK’yı yerel yönetimlerle işbirliği yapma ve mali kaynaklarının sürdürülebilirliğini güvence altına alma imkanından mahrum bırakmaktadır. Aynı zamanda, belediyeler “kamu yararına çalışan dernekler ve Bakanlar Kurulu’nca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilirler.” Ancak bu tanımın dışında kalan vakıflar ve dernekler “mahallin en büyük mülki idare amirinin iznini almak” zorundadırlar.²⁶

STK faaliyetlerinin sürdürülebilirliği, STK’ların mali ve insan kaynakları kapasitelerinin geliştirilmesini destekleyen bir yasal çerçevenin eksikliğinden dolayı genellikle risk altındadır. Avrupa Komisyonu 2014 Türkiye İlerleme Raporu, STK’ların mali kaynaklarına ilişkin zorlukları şu şekilde ifade etmektedir:

“Türkiye, vergi teşvikleri gibi tedbirlerle sivil toplum kuruluşlarının yurt içi özel finansmanını teşvik etmek yerine, çoğunlukla orantsız olan muhasebe gereklilikleri ile mali yönetimlerini zorlaştırmaya devam etmiştir. Aynı zamanda, vergi muafiyeti ve kamu yararı statüsü çok kısıtlı sayıdaki sivil toplum kuruluşuna verildiğinden, sivil toplum kuruluşlarına yönelik kamu finansmanı da yeterince şeffaf ve kurallara dayalı değildir.”²⁷

Bunların yanı sıra, 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu da ek kısıtlamalar getirmektedir. Bu kanun uyarınca, Kasım 2014 tarihi itibarıyla yalnızca 20 dernek önceden izin almaksızın yardım toplama hakkına sahiptir. STK’ların toplam sayısı göz önünde bulundurulduğunda, bu rakam oldukça düşüktür.²⁸ Ayrıca, derneklerin herhangi bir hizmetten gelir elde edebilmeleri için iktisadi işletme kurmaları gerekmektedir. Ancak, iktisadi işletmeler özel sektör girişimleri olarak değerlendirildiği için aynı zamanda ek masraflar da yaratmaktadır. STK’ların KDV, kurumlar vergisi ve gelir vergisi ödemeleri de gerekmektedir.²⁹ Sivil toplum kuruluşları ancak AB projeleri yürütmeleri gibi durumlarda projelere ilişkin masrafları için KDV muafiyeti başvurusunda bulunabilmektedir.

Bireysel ve kurumsal bağışların artırılması için vergi teşviklerinin bulunmasına rağmen, vergi indirimi olan bağışlar için alt sınır yıllık gelirin %5’i olarak belirlenmiştir ve bu durum sadece kamu

yararı statüsüne sahip STK'lar için geçerlidir.³⁰ Dolayısıyla vergi indirimleri bağışçılık için bir teşvik sağlamamaktadır.

Dernekler ve vakıfların uluslararası bir kuruluştan hibe aldıkları zaman ilgili kamu otoritelerini (İçişleri Bakanlığı bünyesindeki Dernekler Dairesi Başkanlığı ve Başbakanlık bünyesindeki Vakıflar Genel Müdürlüğü) bilgilendirmeleri gerekmektedir. Dernekler bu tür bir ön bilgilendirme gerçekleştirmeden yabancı kaynaklı fonları kullanamazlar, Dernekler Dairesi Başkanlığı'nı bilgilendirmemeleri durumunda da ceza alırlar.

Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlişkilerine Dair 5072 sayılı Kanun uyarınca Kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerinden bu Kanun kapsamındaki dernek ve vakıflara ödenek, yardım veya herhangi bir kaynak aktarılamaz.³¹ Ancak bu hükme karşın kimi vakıf ve derneklere tanıtma fonu gibi kaynaklardan ödeme yapılabilmektedir. Yine, aynı Kanun uyarınca kamu görevlileri tarafından kurulan derneklere de bazı kısıtlamalar getirilmiştir.

STK'ların maruz kaldığı zorluklardan bir diğeri de insan kaynakları ile ilgilidir. En temel eksikliklerden biri yasal çerçevede gönüllülüğün tanımının yapılmamış olmasıdır. Mevzuatta sivil topluma ilişkin bir gönüllülük tanımı olmadığı için, pek çok STK'nın amaçları doğrultusunda kendilerine özel belirlenmiş politikalara göre kendi gönüllü ilişkilerini tanımlamaktadırlar. Ancak, somut tanımların olmayışı bazı STK'ların bir takım cezalara maruz kalmalarına neden olmaktadır. Türkiye'de gönüllü tanımlayan bir yasal çerçeve olmayışı uygulamada kısıtlamalara neden olmakta ve STK'lara mali açıdan zorluklar doğurmaktadır. TÜSEV'in 2012 Yılı Sivil Toplum İzleme Raporu'nda belirtildiği üzere, gönüllüleri gerçekleştirdiği faaliyetlere dahil eden bir STK, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından gerçekleştirilen denetimde «sigortasız işçi çalıştırma» suçlamasıyla önemli bir meblağda para cezasına çarptırılmıştır.³²

PUAN 25

Kaynaklar – Uygulama

STK'lar etkin biçimde faaliyet göstermek için yeterli para ve insan kaynaklarına ne ölçüde sahiptir?

STK'lar üyelik aidatları, hizmet/ürün satışlarından elde edilen gelirler, bireysel bağışlar ve kurumsal sosyal sorumluluk faaliyetleri kapsamında şirketlerden gelen desteklerle mali kaynaklarını güvence altına alır. Bu desteklerin dışında, bazı kamu kurumları, AB Programları, uluslararası kuruluşlar ve büyükelçilikler tarafından yürütülen hibe programlarına da başvurabilirler.

TACSO'nun katkılarıyla ortak bir süreçte "Genişleme Bölgesinde Sivil Toplumun Desteklenmesi için AB Rehber İlkeleri" ile ilgili olarak hazırlanan Taslak Türkiye Durum Raporu'nda yayımlanan anket verilerine göre, STK'ların %66'sı üyelik aidatlarından, %44'ü vatandaşlardan, %24'ü kendi yerel yönetimlerinden ve/veya bölgesel yönetimlerden, %17'si diğer yabancı özel veya kamu kaynaklarından, %29'u AB fonlarından, %23'ü hükümetlerden/ bakanlıklardan/ kamu yönetim kurumlarından, %19'u ülkede faaliyet gösteren özel sektör şirketlerinden ve %11'i kamu şirketlerinden gelir elde etmektedir.³³

2015 yılı Filantropi Özgürlüğü Endeksi, vergi teşvikleri ve mali teşviklerin Türkiye'deki sivil toplum kuruluşlarının etkin bir biçimde faaliyet göstermesi için yeterli olmadığını ortaya koymaktadır.³⁴ Ayrıca, Türkiye'de bağışçılığın gelişmesini etkileyen kurumsal ve yasal çerçevenin yanı sıra, kültür ve

sosyal alışkanlıklar da sivil toplum kuruluşlarına yapılan bağışların düzeyinin düşük olması üzerinde etki sahibidir. Bağış yapma davranışlarını, yani normal bir ay içinde parasını yardım işlerine bağışlayan, gönüllü olarak zamanını ayıran ve yabancılara yardım eden kişi oranını ölçen Dünya Bağışçılık Endeksi'ne göre, Türkiye 135 ülke arasında 128. sırada yer almaktadır.³⁵

Türkiye'de sivil toplum kuruluşlarına kamu fonları sağlanması konusunda koordinasyon mekanizmaları veya bir çerçeve strateji veya uygulama rehberi bulunmamaktadır. AB ülkelerinde ve aday ülkelerde gözlenen iyi uygulama örneklerinin aksine, çeşitli kamu kuruluşları bünyesinde yapılandırılmış destek programları görülmektedir.³⁶

İlgili kurumlar arasında uyulan kapsamlı bir politika ve koordinasyon eksikliği dikkat çekmektedir.³⁷ Bakanlıklar, Kalkınma Ajansları ve Dernekler Dairesi Başkanlığı farklı hibe programlarına sahiptir. Örneğin, 2013 yılında toplamda 10.043.712 TL (yaklaşık olarak 3,3 milyon Euro) derneklere mali destek olarak sunulmuştur. 2014 yılında STK projelerinin desteklenmesi için bütçeden ayrılan toplam miktar 31.952.732 TL (yaklaşık olarak 10,5 milyon Euro) olmuştur.³⁸ Benzer biçimde, 2012 yılında Kalkınma Bakanlığı'nın Sosyal Destek Programı (SODES) çerçevesince, çeşitli STK projelerine toplamda 66.505.583 TL (yaklaşık 22 milyon Euro) destek sağlanmıştır.³⁹

Ancak, bu hibelere ilişkin bilgi sağlayan merkezi bir iletişim kanalı bulunmamaktadır. Ayrıca, bu hibelerin bazıları sürekli nitelikte değildir ve değerlendirme ve duyuru süreçleri şeffaf değildir. Buna örnek olarak, Gençlik ve Spor Bakanlığı'ndan hibe almaya hak kazananların listesinin Bakanlığın İnternet sitesinde yayınlanmaması verilebilir. İnternet sitesindeki arama motoru yalnızca proje tekliflerinin referans numaraları ile bilgi sağlamaktadır. Bu ve bunun gibi örnekler kamu fonlarının dağıtımındaki dürüstlük ve şeffaflık eksikliğini göstermekte, bu uygulamalar sonucu STK'ların bilgiye erişimi ve eşit imkanlardan faydalanması zorlaşmaktadır. TÜSEV tarafından hazırlanan 2014 yılı Türkiye Sivil Toplum İzleme Raporu aynı zamanda Bakanlıklar ile ortak projelere katılacak STK'ların seçiminde de açık kriterlerin ve şeffaflığın olmadığını vurgulamaktadır.⁴⁰

Türkiye'deki STK'ların mali kaynaklarını değerlendiren kapsamlı bir çalışma bulunmamaktadır. Dernekler Dairesi Başkanlığı derneklerin mali kaynaklarına ilişkin bilgileri yıllık temelde ve yabancı kaynaklara ilişkin bilgileri her hibe alınışından sonra toplamaktadır; ancak bu verilerin analiz edildiği ve/veya kamu ile paylaşıldığı bir platform bulunmamaktadır.

Vakıflar Genel Müdürlüğü son 5 yıla ait verilerini yayınlamıştır ve gelir ve gider kalemlerine ilişkin bilgi sunmaktadır.⁴¹ Vakıflara ilişkin bu veriler vakıfların temel fon kaynağının vakfın statüsüne göre değiştiğini ortaya koymaktadır. Azınlık vakıflarının, mülhak vakıfların ve yeni vakıfların kaynaklarına ilişkin 2009-2013 yılları arasındaki döneme ait bilgiler bulunmaktadır.⁴² Vakıflar Genel Müdürlüğü aynı zamanda sivil toplum çalışanlarının sayısını da yayımlamaktadır. 2014 yılında Türkiye genelindeki 4.893 vakıftan ücretli personel çalıştıran 1884'ünde çalışan kişi sayısı 16.773'tür.⁴³

STK'lara mali kaynak sağlayan pek çok AB projesi de mevcuttur. Ancak, sıkı proje başvuru ve yönetim süreçlerinden dolayı AB hibe programları pek çok STK açısından erişilebilir değildir. Ayrıca, profesyonel insan kaynaklarına erişim olmayışı ve dil engeli de AB fonlarına ulaşma konusundaki önemli sorunlardandır. Daha esnek hibe programlarına duyulan ihtiyaç göz önünde bulundurularak 2013 yılında doğrudan AB Türkiye Delegasyonu tarafından uygulanan Sivil Düşün programı hayata geçirilmiştir. Program 45 bireysel aktiviste ve 96 STK'ya küçük çaplı fonlar sağlayarak Türk sivil toplumunun ihtiyaçlarına cevap veren fon sağlama programlarına iyi bir örnek oluşturmuştur.⁴⁴ Ayrıca, Türkiye'deki sivil toplum gelişimini ve sivil toplum-kamu kesimi işbirliğini güçlendirmek amacıyla AB Türkiye Delegasyonu tarafından uygulanan kapsamlı bir proje ile 65 STK'ya 1.400.000 Euro'dan fazla fon sağlanmıştır. AB aynı zamanda STK'lara Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA), Erasmus+,

Cordis (Toplum Araştırma ve Bilgi Hizmeti) ve Creative Europe (Yaratıcı Avrupa) gibi çeşitli programlar kapsamında teknik yardım ve mali destek de sağlamaktadır.⁴⁵

İşbirliği STK'lar için değerli niteliklerden biridir ve Türkiye'deki STK'lar arasındaki işbirliğinin geliştirilebilmesi için iletişim ve bilgi kanallarına büyük ihtiyaç duyulmaktadır. TACSO tarafından gerçekleştirilen bağımsız bir ankete göre, ankete katılan STK'ların %17'si bir, %10'u iki, %15'i üçten fazla uluslararası ağa dahil olduğunu belirtirken, %16'sı bir, %13'ü iki, %27'si ise üçten fazla ulusal ağa dahil olduğunu belirtmiştir.⁴⁶

Uzmanlığın paylaşılması ve geliştirilmesi için ve ortak amaçlar doğrultusunda birlikte çalışmak için, STK'ların kullanıcı dostu bir bilgi platformuna ihtiyacı vardır. Dernekler Dairesi Başkanlığı TÜSEV ile işbirliği içinde, Birleşik Krallık Büyükelçiliği'nin de mali desteğiyle, 2008 yılında bir çevrimiçi platform kurmuştur. Ancak, sağlanan etki kısıtlı olmuştur ve platform projenin bir çıktısı olarak hazırlandığı ve sürdürülebilirliği güvence altına alınmadığı için, platforma günümüzde erişilememektedir.⁴⁷

PUAN

50

Bağımsızlık – Yasa

STK'ların faaliyetlerine haksız dış müdahalelerde bulunulmasını önleyen yasal güvenceler ne ölçüde mevcuttur?

Vatandaşlarının dernek kurmasına izin verilmektedir ve bu hak Anayasa tarafından güvence altına alınmıştır. Örgütlenme hürriyeti ve dernek kurma hakkını tanımlayan 33. maddeye göre,

“hiç kimse bir derneğe üye olmaya veya dernekte üye kalmaya zorlanamaz ve dernek kurma hürriyeti ancak milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlak ile başkalarının hürriyetlerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlandırılabilir. Dernek kurma hürriyetinin kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir.”⁴⁸

Örgütlenme hürriyeti ve dernek kurma hakkını tanımlayan 33. maddede derneklerin hakim kararıyla nasıl tasfiye edildiğini ve faaliyetlerinin askıya alındığını da açıklamaktadır.

“Ancak, milli güvenliğin, kamu düzeninin, suç işlenmesini veya suçun devamını önlemenin yahut yakalamanın gerektirdiği hallerde gecikmede sakınca varsa, kanunla bir makam, derneği faaliyetten men ile yetkilendirilebilir. Bu makamın kararı, yirmi dört saat içinde görevli hakim onayına sunulur. Hakim, kararını kırk sekiz saat içinde açıklar; aksi halde, bu idari karar kendiliğinden yürürlükten kalkar. Birinci fıkra hükmü, Silahlı Kuvvetler ve kolluk kuvvetleri mensuplarına ve görevlerinin gerektirdiği ölçüde devlet memurlarına kanunla sınırlamalar getirilmesine engel değildir”.⁴⁹

Bu maddede yer alan hükümler vakıflar için de geçerlidir.⁵⁰

İfade veya örgütlenme özgürlüğünün korunması hakkında ilişkin bir yasal çerçeve bulunmamaktadır. Mevzuattaki bu boşluk polis, hükümet ve yargı gibi üçüncü tarafların müdahalelerine açık bir ortam oluşturmaktadır. Ayrıca, bazı meslek gruplarının dernek kurmaları konusunda bir takım kısıtlamalar bulunmaktadır. Silahlı Kuvvetler çalışanları yalnızca spor kulüpleri kurabilirler ve başka amaçlar taşıyan dernekler kuramazlar; kolluk kuvvetleri de aynı kısıtlamalara tabidir.

Kamu görevlilerinin STK yönetim kurullarında üye olmalarına ilişkin şartları öngören bir kanun bulunmamaktadır; ancak 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu'na göre her

il ve ilçede bulunan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının mütevelli heyetlerinde kamu çalışanları bulunmaktadır. Vali, bu vakıfların başkanı, belediye başkanı, İl Maliye Müdürü, İl Milli Eğitim Müdürü, İl Sağlık Müdürü, İl Tarım Müdürü, Aile ve Sosyal Politikalar İl Müdürü, İl Müftüsü, Köy Muhtarı, Mahalle Muhtarı ve STK'ların temsilcileri Kurul'un üyeleridir.⁵¹

Bunlara rağmen, “toplum ahlakı” ve “Türk aile yapısı” gibi yoruma açık kavramlar LGBT bireyler ve bu alanda çalışan sivil toplum kuruluşları için tehdit oluşturmaya devam etmektedir. 5253 sayılı Dernekler Kanunu, Anayasa'nın temel ilkelerine, hukuka ahlaka, milli birliğe ve milli menfaatlere aykırı olan derneklerin kurulmasını yasaklayan Türk Medeni Kanunu'ndan alıntı yapmaktadır⁵² ve dolayısıyla bu kavramlar savcıların yorumuna kalmakta ve sonuçlar genellikle LGBT kurumlar aleyhinde engeller yaratmaktadır.

Türkiye dernek kurma hakkı ve örgütlenme özgürlüğü gibi ilkeleri garanti altına alan Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara ilişkin Uluslararası Sözleşme, Paris Şartı (tam adıyla Avrupa'nın Geleceği İçin Paris Şartı), Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi gibi uluslararası metinlerin imzacısıdır. Bununla birlikte Anayasa bu hakların kullanımına ilişkin kimi sınırlamalar tanımlamaktadır. 6. Fıkra da geçen “birinci fıkra hükmü, Silahlı Kuvvetler ve kolluk kuvvetleri mensuplarına ve görevlerinin gerektirdiği ölçüde Devlet memurlarına kanunla sınırlamalar getirilmesine engel değildir” hükmü bu sınırlamalara bir örnektir.

Bu yaklaşımın doğal bir uzantısı olarak eski Dernekler Yasasının 4'üncü maddesi, kimi kamu görevlilerinin dernek kurma hakkını tümüyle kaldırmış; 16'ıncı maddesi ise; Sayıştay Denetçileri, Adalet, Milli Eğitim Bakanlıkları personeli gibi bazı kamu görevlilerinin derneklere üye olmasını ‘izin’ koşuluyla bağlamıştır. 5253 sayılı yeni Dernekler Kanunu bu konuda çok daha ileri bir hukuksal metin olmasına karşın 3'üncü maddesinin “ancak, Türk Silâhlı Kuvvetleri ve kolluk kuvvetleri mensupları ile kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri hakkında özel kanunlarında getirilen kısıtlamalar saklıdır” içerikli ikinci fıkrasıyla da –anayasal hükme uygun olarak- bazı kamu görevlilerinin dernek kurma ve derneklere üye olma özgürlüğü sınırlandırılmaktadır.

PUAN 25

Bağımsızlık – Uygulama

Sivil toplum, haksız dış müdahaleler olmadan ne ölçüde varlığını sürdürebilmekte ve faaliyet gösterebilmektedir?

Türkiye'deki STK'ların durumunu inceleyen çalışmalar, yasaların uygulanması konusunda keyfilik, eşit olmayan muamele ve otoritelerin STK'lar üzerinde, özellikle de insan hakları alanında çalışan STK'lar üzerinde, baskı uygulaması gibi çeşitli sorunlar bildirmektedir.⁵³

Avrupa Komisyonu 2014 Türkiye İlerleme Raporu'nda şu ifadeye yer verilmektedir:

“Hak temelli derneklere yönelik denetimlerin sıklığı, süresi ve kapsamı konusunda ayrımcı uygulamalar olduğu bildirilmiştir. Bir uluslararası STK, kayıt için altı yıl beklemiştir; bir diğersinin davası ise hala devam etmektedir. Suriye veya Türkiye'deki Suriyeli mültecilere yardım sağlamak isteyen bazı uluslararası STK'ların çalışmaları kendilerine açıklanmayan gerekçelerle engellenmiştir.”⁵⁴

Bunların yanı sıra, sivil toplum faaliyetlerinin 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu temel alınarak yorumlanması ifade ve örgütlenme özgürlüğünün engellenmesine neden olmaktadır. TÜSEV ta-

rafından hazırlanan 2012 Sivil Toplum İzleme Raporu'nda şu ifade yer almaktadır: "İnsan hakları savunucusu STK'lara üye kişilerin 2011 ve 2012'de de süren Terörle Mücadele Kanunu kaynaklı tutuklamalarına bakıldığında, Ege ve Marmara bölgelerindeki şehirlerde de görülmekle birlikte yoğun olarak Doğu ve Güneydoğu şehirlerinde yaşandığı görülmektedir." Avrupa Komisyonu Türkiye İzleme Raporu da insan hakları savunucularının maruz kaldığı yasal işlemlere dikkat çekmektedir. 2013 yılında Van'da faaliyet gösteren 10 STK terörist örgütlere yardım etmek ve terörist propagandası yapmakla suçlanmıştır. Bu STK'ların kapatılması istemiyle açılan dava delil yetersizliği nedeniyle reddedilmiştir.⁵⁵

TÜSEV tarafından hazırlanan raporda aynı zamanda "AB tarafından sağlanan fonların ya da AB üyesi devletler tarafından sağlanan proje esaslı fonların da Terörle Mücadele Kanunu ile tanımlanan suçlar kapsamında değerlendirilmesi eğiliminin var olduğu" ifade edilmektedir.⁵⁶ Terörle mücadele mevzuatının kovuşturmalarda kullanılması ağırlaştırılmış hapis cezalarına ve yargılama öncesi gözaltılara neden olmaktadır. İnsan Hakları İzleme Örgütü raporunda da belirtildiği üzere, 1.570 gün yargılama öncesi gözaltı süresinden sonra, yasa dışı örgüte üye olmakla suçlanan insan hakları savunucusu Muharrem Erbey 'delil yetersizliğinden' salıverilmiştir.⁵⁷

"Genel ahlak", "Türk aile yapısı", "ulusal güvenlik" ve "kamu düzeni" gibi kavramlar da geniş çapta kullanılmaktadır ve ifade ve örgütlenme özgürlüğünü engellemektedir. LGBT hakları örgütleri "genel ahlak" kavramından dolayı İnternet sitelerinin kapatılması için davalara maruz kalmaktadır.⁵⁸ Siyah Pembe Üçgen hakkında 2009'da valilik tarafından derneğin amaç ve hedeflerinin "Türk ahlak değerlerine ve aile yapısına" aykırı olduğu gerekçesi ile sunulan bir şikayet sonucu dava açılmıştır. Siyah Pembe Üçgen aleyhinde açılan dava son yıllarda açılan tek kapatma davası değildir. 2005 yılında KAOS-GL ve 2006 yılında Pembe Hayat ve 2013 yılında Ekogenç kapatma davaları ile karşılaşmıştır. Bu davaları kazanmış olsalar da, bu süreçler boyunca faaliyetlerini sürdürme konusunda çeşitli zorluklar yaşamışlardır. Ekogenç davasında, yalnızca cinsel yönelim değil aynı zamanda örgüt yapısındaki yatay hiyerarşi de kapatma nedenleri arasında gösterilmiştir.

Eşit olmayan muamelenin dışında, Türkiye'deki STK'ların bağımsızlığı konusunda önemli endişelere neden olan başka konular da mevcuttur. Aralık 2013 tarihindeki yolsuzluk soruşturmalarından sadece birkaç hafta sonra, hükümete verdikleri güçlü destekle tanınan sivil toplum gruplarından oluşan Sivil Dayanışma Platformu, Cumhurbaşkanı Erdoğan'a verdikleri desteği göstermek amacıyla bir kampanya başlatmıştır. Ülke genelinde üzerlerinde Erdoğan'ın fotoğrafı ve "Sağlam İrade" sloganı bulunan binlerce dev kampanya posterleri asılmıştır.⁵⁹ Cumhurbaşkanı seçim sürecinde de platform ondan fazla ulusal gazeteye tam sayfa reklam vermiştir.

Aynı dönemde TÜRGEV (Türkiye Gençlik ve Eğitime Hizmet Vakfı) çıkan yolsuzluk iddiaları sonucunda ulusal çapta bir odak noktası haline gelmiştir. Vakfın yürütme kurulu üyesi Bilal Erdoğan, TÜRGEV adına hukuka aykırı bağışlar toplamakla suçlanmıştır. Belirli belediyeler tarafından bir takım arsa parsellerinin TÜRGEV'e bağışlandığı iddia edilmiştir⁶⁰ ve 606 milyon TL (yaklaşık 202 milyon Euro) değerindeki bir arsa parselinin vakfa yalnızca 3 milyon TL'ye (1 milyon Euro) tahsis edildiği öne sürülmüştür.⁶¹

Bu tür vakalar Türkiye'de Hükümet Tarafından Yürütülen Sivil Toplum Örgütleri veya Hükümet Tarafından Organize Edilen Sivil Toplum Örgütleri'nin (GONGO'lar)⁶² varlığına ve bu alandaki manipülasyon ve çıkar çatışmalarına ilişkin endişelerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu durum, 2014'te Kadına Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi'nin izlenmesi ve uygulanması için Türkiye'nin seçtiği STK'larda da kendini göstermiştir. AKP hükümeti ile yakın ilişkileri ile tanınan üç STK, Kadın ve Demokrasi Derneği (KADEM), Kadın Sağlıkçılar Dayanışma Derneği (KASAD-D) ve Ayrımcılığa Karşı Kadın Hakları Derneği (AKDER)

GREVIO'ya (Kadınlara Yönelik Şiddet ve Ev içi Şiddetin Önlenmesi İzleme Grubu) seçilmiştir. Kadına yönelik şiddete ilişkin uluslararası bir sözleşmenin ağırlıklı olarak kamu çalışanlarından oluşan ve GONGO'lar tarafından domine edilen kısıtlı bir "sivil toplum" katılımı sağlanan bir komite tarafından izlenmesinin kabul edilemez olduğu ileri sürülmüştür.⁶³GONGO'lara ilişkin bir eleştiri son CIVICUS raporunda da dile getirilmiştir.⁶⁴

YÖNETİŞİM

PUAN 50

Şeffaflık – Uygulama

STK'larda ne ölçüde şeffaflık vardır?

STK'ların çoğu ilgili kitlelere ulaşmak, görüşlerini, basın açıklamalarını ve faaliyetlerine ilişkin bilgileri paylaşmak için İnternet siteleri, e-posta grupları, Facebook ve Twitter hesapları gibi İnternet araçlarını kullanmaktadır.

Yıllık raporlarını sunarken, dernekler, Dernekler Dairesi Başkanlığı'na sundukları mali tablolar da dahil olmak üzere tüm bilgilerin kamuya açık olup olmayacağı konusundaki kararlarını beyan ederler. Derneklere, Dernekler Dairesi Başkanlığı'nın DERBİS sistemine yıllık raporlarını sunarken, sundukları bilgilerin halka açık olmasını kabul edip etmedikleri sorulur. Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin bilgi talebi sonucunda Dernekler Dairesi Başkanlığı tarafından sağlanan verilere göre, 2013 yılında raporlarını sunan derneklerin %90'ından fazlası⁶⁵ bilgilerinin halka açık olmasını kabul etmiştir. Ancak, kamuoyuyla paylaşmayı tercih ettikleri kısımlar incelendiğinde, dernek temsilcilerinin halka açık olmasını en az tercih ettikleri kısmın mali durum kısmı olduğunun da ifade edilmesi gerekir.

TACSO için gerçekleştirilen bir anket STK'lar için şeffaflık, hesap verebilirlik ve iyi yönetim önlemlerini benimsemeleri konusundaki zorlukları ortaya koymuştur. Elde edilen sonuçlara göre, mali kaynakların, insan kaynaklarının ve zamanın yetersizliği en önemli engelleri oluştururken, bunları yol haritasının, sistemin ve bu konulara ilişkin teknik bilginin olmayışı takip etmektedir.⁶⁶

PUAN 50

Hesap Verebilirlik – Uygulama

STK'lar hizmet sundukları kitlelere ne ölçüde hesap vermektedir?

STK'ların kurulları örgütün üyelerinden meydana gelmektedir. Temel yönetim organları yönetim kurulu ve denetim kuruludur. Türk Medeni Kanunu bu organların gerçekleştirdikleri faaliyetleri ve denetim raporlarını yıllık üyelik toplantılarında sunmalarını gerektirmektedir. Az sayıda STK iç ve/veya dış denetim raporlarını da yayınlamaktadır. TACSO tarafından hazırlanan rapora göre, ankete katılan STK'ların %47'si dış denetim yaptırmadıklarını belirtmiştir.⁶⁷

Ancak iç denetim mekanizmaları da kuvvetli değildir. Ayça Bican'ın da belirttiği üzere, STK'lardaki iç düzenleme önlemlerinin büyük ölçüde mali kaynaklara dayanmaktadır ve bu durum mali kaynak-

lara erişimi zor olan STK'lar için engel teşkil etmektedir.⁶⁸ TACSO'nun STK'lar için Öz-Düzenleme Sistemleri konulu araştırmasının da ortaya koyduğu üzere, zayıf bir "destekleyici" mali ortamda yer alan STK'lar için kritik bir soruna neden olduğu dikkate alınmalıdır.⁶⁹

CIVICUS CSI 2009 raporu STK'ların Yönetim Kurulu'nun ve/veya örgütün Başkanlarının karar alma sürecinde önemli bir etkiye sahip olduğunu vurgulamaktadır.⁷⁰ Bu eğilim demokratik yönetim ve kurulların hesap verebilirliği konularında eksikliklerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Raporda da ifade edildiği üzere, karar alma süreçlerinin işlevselliği ve etkinliği pek çok paydaş tarafından kuşkuyla görülmektedir. Katılımcılar bazı STK'larda görevlendirilen kurullara tanınan baskın rollerin, adam kayırma ve hiyerarşi ile birlikte iç demokrasinin önünde engeller oluşturduğunu vurgulamışlardır.

STK'lardaki yönetim kurullarına ilişkin bir diğer sorun azınlık vakıflarını ilgilendiren özel bir durumdur. Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün ilgili Yönetmeliği askıya almasından dolayı, azınlık vakıflarının 2013 yılından beri yeni yönetim kurulu seçmelerine izin verilmemektedir.⁷¹

PUAN 50

Dürüstlük Mekanizmaları – Uygulama

Uygulamada STK'ların dürüstlüğü ne ölçüde sağlanmaktadır?

2009 yılı verilerine göre CIVICUS Sivil Toplum Endeksi, STK'ların üçte ikisinden fazlasının (%68,7) kamuya açık etik davranış ilkelerinin olmadığını ortaya koymaktadır; ancak örgütlerin bu konuya karşı gösterdiği ilgide bir artış olduğu da belirtilmelidir.

Sektörün genelini kapsayan etik davranış ilkeleri olmamasına rağmen, bazı STK'lar öz-düzenleme için çaba göstermektedir. TACSO raporu için gerçekleştirilen ankete göre, ankete katılan STK'ların %56'sı yürütme kurulunun, çalışanların ve gönüllülerin eylemlerini düzenleme amacı taşıyan etik davranış ilkelerine sahiptir.⁷²

Gerçekleştirdiğimiz çevrimiçi araştırmaya dayanarak, eğitimden⁷³ insani yardıma⁷⁴ kadar değişen çeşitli farklı alanlarda çalışan pek çok STK'nın kuruluş tüzüklerinde ve beyan edilen vizyonlarında etik kavramların, ilkelerin ve davranış ilkelerinin bulunduğu sonucuna varabiliriz. Kal-Der (Kalite Derneği) bir çeşit iç ihbar mekanizmasına sahiptir ve bu sektörün benimseyebileceği bir iyi uygulama örneği sunmaktadır.⁷⁵

ROL

PUAN 50

İdareden Hesap Sorma

Sivil toplum, hükümetin eylemlerinden sorumlu tutma ne ölçüde aktif ve başarılıdır?

STK'lar Türkiye'deki hükümeti sorumlu tutma konusunda kısıtlı bir etkiye ve başarıya sahiptir. AB'ye katılım süreci reform uygulamalarının izlenmesi ve hükümeti sorumlu tutma amacıyla bir takım or-

tak kurumların ve yapıların ortaya çıkmasına vesile olmuştur. 2002 yılında, AB reformlarının daha ileri düzeye taşınması ve halk düzeyinde AB konusunda farkındalık yaratma amacıyla 175 STK bir araya gelerek Avrupa Hareketi 2002 adı altında bir sivil platform oluşturmuştur.

Ancak, Türkiye'deki STK-kamu kesimi ilişkileri bireysel bağlamlara ve koşullara dayalıdır. Avrupa Komisyonu 2014 Türkiye İlerleme Raporu STK'lar ve kamu otoriteleri arasında genel anlamda sürdürülebilir ve yapılandırılmış bir diyalog olmadığını teyit etmektedir. Raporda şu ifadeye yer verilmektedir: "Demokrasiye ilişkin temel konular da dahil olmak üzere pek çok konuda hakim çoğunluk tarafından teklif edilen mevzuat, Meclis'te uygun biçimde tartışılmadan ya da paydaşlara sivil toplum örgütlerine yeterince danışılmadan kabul edilmiştir. Genel karar alma süreci, hem ulusal hem de yerel anlamda, sivil toplum ile daha yapılandırılmış ve sistematik bir istişareyi içermelidir. Mevcut yasal çevrenin yenilenmesi ve genel anlamda sivil toplum kuruluşlarının gelişimine olanak sağlayan bir hale getirilmesi zorunludur." 76

Yeni anayasa hazırlık süreci sırasında, STK-kamu kesimi ilişkilerinin genişletilmesi için imkanlar doğmuştur. 440 STK yeni Anayasa'ya ilişkin görüşlerini İnternet araçları kullanarak ifade etmiştir. Ancak, bu süreç de STK'ların sürece olan katkılarının takip edilmemesi ve halka geri bildirim yapılmaması sonucu durma noktasına gelmiştir.

Hükümetinin kanun yapım sürecine yaklaşımı aynı zamanda STK'ların kanun değişiklikleri ve teklifleri konusundaki tartışmaları izlemelerine de engel olmaktadır. Çeşitli, hatta birbiriyile alakalı olmayan tasarıları ve konuları kapsayan torba yasaların hazırlanması ve teklif edilmesi yoluyla, kanun yapımcılar teklif edilen düzenlemelere ilişkin kamu tartışmalarının daha başlangıç aşamasında ortadan kaldırılmasını sağlamaktadır. Dolayısıyla STK'lar mevzuattaki bu tür değişiklikleri takip etme, izleme ve bunlar hakkında yorum yapma konusunda zorluklarla karşılaşmaktadır.

Yolsuzlukla mücadele alanında çalışan çok az sayıda STK bulunmaktadır. Uluslararası Şeffaflık Derneği, TEPAV, TÜSİAD, SAYDER (Sayıştay Denetçileri Derneği), TESEV, DENETDE (Devlet denetim Elemanları Derneği) ve TÜRİKOM (Türkiye Milletvekillerini ve Seçilmişlerini İzleme Komiteleri Derneği) bu alanda önde gelen kuruluşlardır.

Bu kayıtlı STK'lar dışında, tamamı oyların izlenmesi konusunda çalışan Oy ve Ötesi, Sandık Başındayız, Türkiye'nin Oyları ve Ankara'nın Oyları gibi az sayıda yolsuzluk karşıtı girişimler de bulunmaktadır. Bu gruplar büyük şehirlerdeki gönüllüler tarafından kurulmuş ve 2014 yılındaki yerel seçimlerde ve Cumhurbaşkanlığı seçiminde ve 2015 yılındaki milletvekili genel seçimlerinde izlenmiş ve raporlanmış ihlaller hakkında gönüllüleri eğiterek binlerce kişinin katılımını sağlamıştır.

2012 yılında kurulan Denge ve Denetleme Ağı da 180'den fazla STK'dan oluşan bir diğer sivil platformdur. Ağın kampanyaları ve savunuculuk programları, geniş bir tanımla, devlet kurumlarında kuvvet ayrılığını ve vatandaşlar, sivil toplum kuruluşları ve bağımsız medya tarafından gerçekleştirilecek denetimleri kapsayan denge ve denetleme sisteminin güçlendirilmesini hedeflemektedir.⁷⁷

Ancak, kutuplaşma da kamu-STK diyalogunda kendini göstermektedir. Genelde, buldukları pozisyona da bağlı olarak, STK'lar politika yapımcılar üzerinde etki sahibidir ve görüşleri genellikle hükümet tarafından dikkate alınmaktadır. Yakın zamanda yaşanan Gezi Parkı Protestoları ve yeni kısıtlayıcı İnternet düzenlemeleri (pek çok STK'dan gelen geniş çaplı eleştirilere rağmen) bu kutuplaşma etkisinin somut örneklerindedir. Bu süreçlerde konuyla ilgili STK'ların danışmanlık çabaları değerlendirilmemiş, politika yapımı sırasında STK'lardan ve toplumdan gelen eleştiriler de göz ardı edilmiştir.

Politika Reformu

Sivil toplum, yolsuzlukla mücadele konusundaki politika reformu girişimlerinde ne ölçüde aktif olarak rol almaktadır?

Türkiye’de STK’lar genel anlamda reform girişimlerinde bulunma konusunda sınırlı etkiye sahiptir. 2010 yılı CIVICUS Sivil Toplum Endeksi sivil toplumun politika üzerindeki kısıtlı etkisini ve toplum algısını göstermektedir.⁷⁸ İç paydaşların %73’ü Türkiye’deki sivil toplumun bu alanda kısıtlı bir etkisinin olduğunu veya hiç olmadığı kabul etmektedir.

Yolsuzlukla mücadele reformları gibi siyasi açıdan daha hassas alanlar konusunda, politika reformu girişimlerinde bulunma açısından STK’ların rolü daha da kısıtlıdır. Türkiye’deki önde gelen STK’lar olan Uluslararası Şeffaflık Derneği, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı (TESEV), İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV), Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) ve Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD), çeşitli farkındalık yaratma kampanyaları düzenleyerek veya destekleyerek ve hükümetin yolsuzlukla mücadele politikalarına ilişkin inceleme raporları yayımlayarak yolsuzluğu siyasi gündemde tutmayı ve/veya gündeme getirmeyi amaçlamaktadır. Bu raporların ötesinde, bu kuruluşlar hükümet için politika tavsiyeleri hazırlamaktadır. Bunlara karşın, hazırlık aşamasında pek çok STK’ya danışılmış olmasına rağmen, Türk hükümeti 2010-2014 Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi ve Eylem Planının hazırlık ve görüşme süreçlerinde STK’ların görüşlerini rapora yansıtma konusunda isteksiz davranmıştır.⁷⁹

Avrupa Komisyonu 2014 Türkiye İlerleme Raporu da 2010-2014 ulusal yolsuzlukla mücadele stratejisi ve eylem planının uygulanmaya devam ettiğini, ancak sonuçta elde edilen etkiye ilişkin Meclis’e veya sivil topluma herhangi bir bilgi verilmediğini ifade etmektedir.⁸⁰ Bu tür bir bilgi saklama durumu UNCAC (BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi) inceleme süreci sırasında da yaşanmıştır. Hükümet, çok sayıda bilgi talebinde bulunulmasına rağmen, Uluslararası Şeffaflık Derneği’ne kendi öz-değerlendirme raporuna ilişkin bir bilgi sunmamıştır. Bu tür bir ortamda, STK’ların yolsuzlukla mücadele reformu görüşmelerine sağlayabilecekleri katkılar da kısıtlıdır.

Yeni Anayasa çalışmaları sürecinde TUMIKOM parlamentonun şeffaflığı, hesap verebilirliği ve siyasal etik hakkında bir teklif sunmuştur. Fakat bu teklif değerlendirilmemiş, Anayasa çalışmaları ve siyasal etik alanında bir ilerleme kaydedilememiştir.

2014 yılında 6271 sayılı Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu’nun ilk uygulaması sırasında, Uluslararası Şeffaflık Derneği ve Denge ve Denetleme Ağı siyasi finansman alanındaki şeffaflık konusundaki mevzuattaki eksiklikleri ortaya koyan halka yönelik kampanyalar yürütmüş, politika dokümanları ve raporları yayınlamıştır. Uluslararası Şeffaflık Derneği adayların malvarlıklarını beyan etmelerini talep eden bir dilekçeye İnternet üzerinden binlerce imza toplamıştır. Üç aday malvarlıklarını beyan etmiştir; ancak şeffaflık sağlanması konusundaki mevzuat değişiklikleri hala Meclis gündemindeki yerini almamıştır.

Politika reformlarında sivil toplumun varlığı konusunda yakın zamanda meydana gelen gelişmelerden biri de yararlanma hakları, açık yönetim, cezasızlık ve kamu alımları gibi tematik alanlarda politika tavsiyeleri hazırlamayı amaçlayan C20 Yolsuzlukla Mücadele Çalışma Grubu olmuştur. Uluslararası Şeffaflık Derneği’nin Başkanlığını yaptığı bu grup düzenlediği toplantılarda oluşturduğu ortak tavsiyeleri 2015’teki G20 zirvesi sırasında hükümetlere sunmuştur.

Sonnotlar

- 1 Metin Heper, Türkiye’de Devlet Geleneği, (Walkington: Eathen Press, 1985).
- 2 Paul Kubicek, Türkiye’de siyasi koşulsallık ve Avrupa Birliği’nin Türkiye’de demokrasiyi yerleşirmesi. Democratization, vol.18(4), 910-931 (2011)
- 3 Dernekler Dairesi Başkanlığı’nın İnternet sitesindeki ilgili sayfa: <http://www.dernekler.gov.tr/tr/siyasi-parti-islemleri/parbis.aspx>
- 4 Dernekler Dairesi Başkanlığı’nın resmi kayıtları: <http://www.dernekler.gov.tr/tr/AnasayfaLinkler/derneksayilari.aspx>
- 5 Hemşehri dernekleri, aynı köy veya kasabadan aynı şehre göçmüş olan insanlar arasında yardımlaşma ve sosyalleşmeye dayalıdır. Eder (1996) tarafından ifade edildiği üzere, yoğun göç sonucunda hemşehriler arasında doğmuş yeni bir kavramdır.
- 6 Dernekler Dairesi Başkanlığı’nın resmi kayıtları: <http://www.dernekler.gov.tr/tr/AnasayfaLinkler/derneklerin-faaliyet-alanina-gore.aspx>
- 7 TÜSEV, Türkiye’de Sivil Toplum İzleme 2014 Raporu, (İstanbul: TÜSEV Yayınları, 2014), erişim adresi: <http://www.tusev.org.tr/usrfiles/files/MatrixRaporENG.01.06.15.WEB.pdf>
- 8 a.g.e. s. 5
- 9 Dernekler Dairesi Başkanlığı’nın resmi kayıtları: <http://www.dernekler.gov.tr/tr/AnasayfaLinkler/derneklerin-yillara-gore-uye.aspx>
- 10 Dernekler Dairesi Başkanlığı’nın resmi kayıtları: <http://www.dernekler.gov.tr/tr/AnasayfaLinkler/dernek-uye-sayilarinin-turkiye-nufusu.aspx>
- 11 Vakıflar Genel Müdürlüğü’nün resmi kayıtları: <http://www.vgm.gov.tr/db/dosyalar/webicerik241.pdf>
- 12 Mülhak vakıf, mülga 743 sayılı Türk Medeni Kanunu yürürlüğe girmeden önce kurulmuş olan ve idaresi kurucunun soyuna bırakılan vakıfları kasteder.
- 13 Vakıflar Genel Müdürlüğü’nün resmi kayıtları: <http://www.vgm.gov.tr/db/dosyalar/webicerik195.pdf>
- 14 Meclis soru önermesine cevaben yayınlanan verilere bakınız: <https://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-25194c.pdf>
- 15 CIVICUS, Sivil Toplumun Durumu Raporu 2011, erişim adresi: <https://socs.civicus.org/>
- 16 Vakıflar Kanunu, Dernekler Kanunu, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu, Yardım Toplama Kanunu, Gösteri Kanunu, Vakıflara Vergi Muafiyeti Tanınması Hakkında Kanun yasal çerçeveyi oluşturmaktadır.
- 17 Türk Medeni Kanunu <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4721.pdf>
- 18 Türk Medeni Kanunu, madde 101
- 19 Bianet, 12 Ekim 2015: <http://bianet.org/bianet/toplum/68554-escinsel-olmak-ahlaksiz-olmak-anlamina-gelmez>
- 20 Avrupa Konseyi, Study on Homophobia, Transphobia ve Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity Legal Report [Homofobi, Transfobi, ve Cinsel Yönelim ve Cinsiyet Kimliğine Dayalı Ayrımcılık Çalışması Hukuki Raporu]: Türkiye, erişim adresi: http://www.coe.int/t/Commissioner/Source/LGBT/TurkiyeLegal_E.pdf
- 21 Dengeler ve Denetlemeler Ağı, Politika Dokümanı No: 20, 29 Haziran 2015,
- 22 TÜSEV, Sivil Toplum İzleme Raporu 2012, (TÜSEV Yayınları: İstanbul, 2012), erişim adresi: <http://tusev.org.tr/usrfiles/files/SivilToplumIzlemeRaporu2012.pdf>
- 23 Avrupa Komisyonu, 2014 Türkiye İlerleme Raporu, erişim adresi: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_document-s/2014/20141008-Turkiye-progress-report_en.pdf,
- 24 5253 sayılı Dernekler Kanunu <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5253.pdf>
- 25 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu.<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2860.pdf>
- 26 Bakınız 5393 sayılı Belediye Kanunu, madde 75(c)’ye 2012 yılında yapılan değişiklik. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>
- 27 Avrupa Komisyonu, 2014 Türkiye İlerleme Raporu http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-Turkiye-progress-report_en.pdf, s.13
- 28 Dernekler Dairesi Başkanlığı’nın resmi kayıtları: <http://www.dernekler.gov.tr/tr/AnasayfaLinkler/izin-almadan-yardim-toplama.aspx>
- 29 International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) [Uluslararası Kar Amacı Gütmeyen Hukuk Merkezi] [Uluslararası Kar Amacı Gütmeyen Hukuk Merkezi], NGO Law Monitor: Türkiye, 2015 <http://www.icnl.org/research/monitor/Turkiye.html>
- 30 Gelir İdaresi Başkanlığı tebliği: http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/Tebliğler/5520/10.html
- 31 5072 sayılı Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlişkilerine Dair Kanun, Madde 2 <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5072.pdf>
- 32 TÜSEV, Sivil Toplum İzleme Raporu, (İstanbul: TÜSEV Yayınları, 2012)
- 33 Türkiye Durum Raporu, Nisan 2014, erişim adresi: http://www.tacso.org/documents/otherdoc/?id=9887&template_id=73&langTag=en-US
- 34 Hayırseverlik Özgürlüğü Endeksi 2015, Türkiye Ülke Raporu, erişim adresi: <https://s3.amazonaws.com/media.hudson.org/files/publications/2015.Index.of.Philanthropic.Freedom.Turkiye.pdf>
- 35 Dünya Bağışçılık Endeksi, 2014 <https://www.cafonline.org/about-us/publications/2014-publications/world-giving-index-2014>
- 36 Yazarların TACSO Türkiye Danışmanı Ayça Bulut Bican ile mülakatı, 06 Kasım 2014, İstanbul
- 37 TÜSEV, Sivil Toplum İzleme Raporu, (İstanbul: TÜSEV Yayınları, 2012) s.53
- 38 TÜSEV, Türkiye’de Sivil Toplum İzleme 2014 Raporu, (İstanbul: TÜSEV Yayınları, 2014), s. 29
- 39 TÜSEV, Sivil Toplum İzleme Raporu, (İstanbul: TÜSEV Yayınları, 2013), s.53
- 40 TÜSEV, Türkiye’de Sivil Toplum İzleme 2014 Raporu, (İstanbul: TÜSEV Yayınları, 2014), s.30
- 41 Vakıflar Genel Müdürlüğü:
<http://www.vgm.gov.tr/db/dosyalar/webicerik264.pdf>
<http://www.vgm.gov.tr/db/dosyalar/webicerik260.pdf>
<http://www.vgm.gov.tr/db/dosyalar/webicerik205.pdf>
- 42 a.g.e.

- 43 a.g.e.
- 44 Sivil Düşün Programı hakkında: <http://www.sivildusun.eu>
- 45 TACSO, Türkiye’de STK’lar için Finans Sağlayıcı Rehberi, 2015 http://tacso.org/doc/TuRKiYE_DEKI_STK_LAR_iciN_FON_REHBERI.pdf
- 46 Türkiye Durum Raporu, Nisan 2014, http://www.tacso.org/documents/otherdoc/?id=9887&template_id=73&langTag=en-US
- 47 Dernekler Dairesi Başkanlığı’nın İnternet sayfasına bakınız http://www.dernekler.gov.tr/tr/Anasayfalinkler/Sivil_Toplum_Platformu.aspx
- 48 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, madde 33
- 49 a.g.e. .
- 50 International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) [Uluslararası Kar Amacı Gütmeyen Hukuk Merkezi], NGO Law Monitor: Türkiye, 2015, <http://www.icnl.org/research/monitor/Türkiye.html>
- 51 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3294.pdf>
- 52 Türk Medeni Kanunu, madde 101
- 53 Avrupa Komisyonu, 2014 Türkiye İlerleme Raporu; TÜSEV, Sivil Toplum İzleme Raporu, (İstanbul: TÜSEV Yayınları, 2012)
- 54 Avrupa Komisyonu, 2014 Türkiye İlerleme Raporu, s.54. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-Türkiye-progress-report_en.pdf
- 55 Avrupa Komisyonu, 2013 Türkiye İlerleme Raporu: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/brochures/Türkiye_2013.pdf
- 56 TÜSEV, Sivil Toplum İzleme Raporu, (İstanbul: TÜSEV Yayınları, 2012)
- 57 İnsan Hakları İzleme Örgütü, Evrensel Periyodik İnceleme Mekanizması’na Türkiye’nin Sunumu 2014 <http://www.hrw.org/news/2014/12/19/Türkiye-upr-submission-2014>
- 58 LGBT hakları örgütü Pembe Hayat’ın Basın Açıklaması: <http://www.kaosgl.com/sayfa.php?id=6894>
- 59 Sabah, 01 Kasım 2014: <http://www.sabah.com.tr/gundem/2014/01/11/sdpnin-Sağlam-irade-afisleri-billboardlarda> [Erişim tarihi: 01 Temmuz 2015]
- 60 Radikal, 07 Şubat 2014: http://www.radikal.com.tr/politika/bdpden_aciklama_belediye_arazisi_turgeve_bagislandi-1174586[Erişim tarihi: 01 Temmuz 2015]
- 61 Cumhuriyet, 08 Mayıs 2015: http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/272593/Fener_e_yok_Bilal_e_bedava.html[Erişim tarihi: 15 Temmuz 2015]
- 62 T24, 13 Ocak 2014 <http://t24.com.tr/yazarlar/aziz-celik/Sağlam-sendikacilik-yok-gongoculuk-var,8282> [Erişim tarihi: 01 Temmuz 2015]
- 63 İstanbul Sözleşmesi İzleme Platformu’nun Basın Bildirisi – Türkiye; Platform, 85 kadın ve LGBTI örgütünden oluşmaktadır <http://www.wshr.org/turkeys-undemocratic-greivio-candidacy-process/>
- 64 CIVICUS, Sivil Toplumun Durumu Raporu 2015, erişim adresi: <http://civicus.org/images/StateOfCivilSocietyFullReport2015.pdf>
- 65 Rapor sunmayan dernekler de bulunmaktadır; bu dernekler bu analize dahil edilmemiştir.
- 66 TACSO, Sivil Toplum Kuruluşları için İyi Yönetişim ve Öz Düzenleme Modelleri http://www.tacso.org/doc/QAS_TR_report.pdf
- 67 a.g.e.
- 68 Yazarların Ayça Bulut Bican ile mülakatı, 06 Kasım 2014, İstanbul
- 69 TACSO, Sivil Toplum Kuruluşları için İyi Yönetişim ve Öz Düzenleme Modelleri http://www.tacso.org/doc/QAS_TR_report.pdf
- 70 CIVICUS, Sivil Toplum Endeksi 2009
- 71 Agos, 27 Şubat 2015 <http://www.agos.com.tr/tr/yazi/10717/secim-yonetmeliginde-rumvader-ve-vadipin-teklifleri-one-cikiyor>
- 72 TACSO, Sivil Toplum Kuruluşları için İyi Yönetişim ve Öz Düzenleme Modelleri http://www.tacso.org/doc/QAS_TR_report.pdf
- 73 Türkiye Eğitim Gönüllüleri Vakfı: http://www.tegv.org/i/Assets/pdf/Faaliyet_Raporlari/TEGV_KIS_2012_2013.pdf
- 74 AKUT: <http://www.akut.org.tr/disiplin-etik-yonetmeligi>
- 75 KALDER: <http://www.kalder.org/etikbildirimformu.aspx?id=22>
- 76 Avrupa Komisyonu 2014 Türkiye İlerleme Raporu
- 77 Ulusal Demokratik Enstitüsü, <https://www.ndi.org/Türkiye>
- 78 CIVICUS Sivil Toplum Endeksi Türkiye Raporu II
- 79 Diğdem Soyaltın, “There is a Limit to Your Reach! Exploring Differential Dynamics of Decoupling in Anti-corruption Related Institutional Change in the Turkish Public Sector” [Uzanabileceğin Yer Belli! Türk Kamu Kesiminde Yolsuzlukla Mücadeleye İlişkin Kurumsal Değişimde Çözülmenin Farklı Dinamiklerinin İncelenmesi], Doktora tezi, Freie Universität Berlin, 2014
- 80 Avrupa Komisyonu, 2014 Türkiye İlerleme Raporu

14

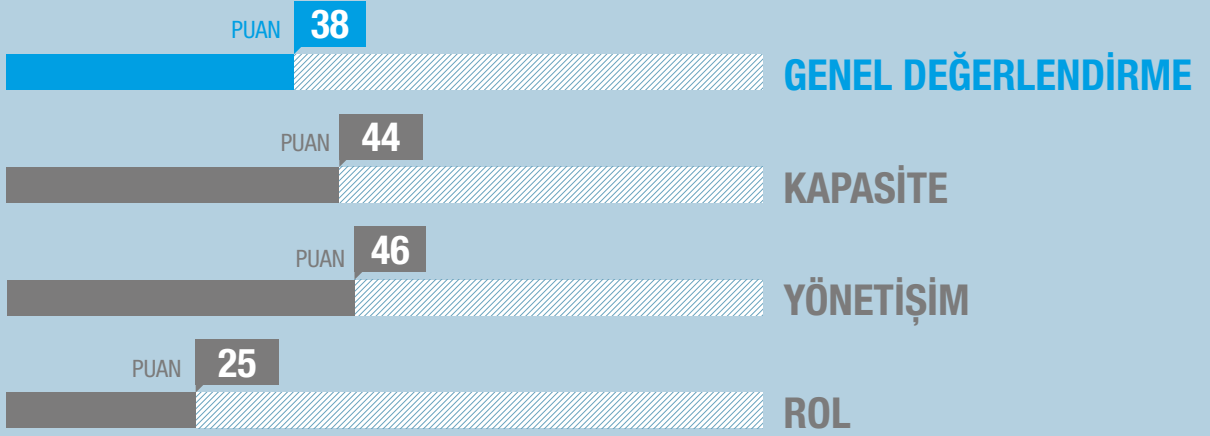
İŞ DÜNYASI

ÖZET

Türkiye’de yeni bir iş kurma süreci külfetli bir süreç değildir ve işletme giderleri OECD ortalamasından düşüktür. Ancak, işletme ihtilafları ve fikri mülkiyet hakları üzerinde anlaşmazlıklar olduğu takdirde yargılama süresi taraflar için ciddi bir sorun teşkil etmektedir.

Kamu görevlilerinin ticari işletmelerin faaliyetlerine müdahalelerini sınırlandıran herhangi bir yasal hüküm bulunmamaktadır. Üstelik hükümet, hükümet yanlısı işadamları lehinde yetkisini kullanma eğilimindedir. Türkiye’de iş dünyasında dürüstlük ve bütünlük kavramları tanımlar çerçevesinde oldukça sorunludur ve yasal çerçeve ile güvence altına alınmamıştır. Yolsuzlukla mücadele politikası ve faaliyetleri bakımından iş dünyası ile devlet ve sivil toplum arasındaki bağlantı sınırlıdır.

Yandaki tabloda, iş dünyasının kapasitesi, yönetişimi ve yolsuzlukla mücadeledeki rolü bakımından değerlendirmesinin özeti olan gösterge puanları verilmektedir. Bu bölümün geri kalan kısımları her gösterge için nitel değerlendirmeyi sunmaktadır.



	Gösterge	Yasa	Uygulama
Kapasite	Kaynaklar	75	50
	Bağımsızlık	25	25
Yönetişim	Şeffaflık	75	25
	Hesap Verebilirlik	75	50
	Dürüstlük Mekanizmaları	25	25
Rol	Yolsuzlukla Mücadele Politikasına Katılım	25	
	Sivil Topluma Destek/Katılım	25	

YAPI

Türkiye 2014 verilerine göre 798 ABD Doları GSYH ile dünyanın 18. büyük ekonomisidir.¹ Devletin ekonomideki doğrudan faaliyeti kamu iktisadi teşebbüslerin özelleştirilmesi sonrası azalmış olsa da, düzenleyici kurumlar, mali denetim, kamu ihaleleri ve lisanslar gibi transfer mekanizmaları ile ticari işletmeler üzerinde hala büyük kontrol gücü vardır.

TÜİK verilerine göre 2014 yılında Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler (KOBİ) toplam girişim sayısının %99,8'ini, istihdamın %75,8'ini, maaş ve ücretlerin %54,5'ini, faktör maliyetiyle katma değer %54,2'sini ve maddi mallara ilişkin brüt yatırımın %54,2'sini oluşturmuştur.² Türkiye ekonomisinde en büyük 1000 sanayi kuruluşu, işletme GSYH'nin %11'ini, toplam istihdamın %4'ünü ve yıllık ihracatın %40'ını temsil etmektedir.³

2001 yılı mali krizi sonrası bir takım düzenleyici kurumlar kurulmuştur. Bu bağımsız kurumlar bankacılık, enerji, bilgi teknolojileri ve finans sektörlerini kontrol etmeye yetkilidir.

Özel sektörü düzenleyen başlıca kanunlar Türk Ticaret Kanunu, 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, 4857 sayılı İş Kanunu ve 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'dur.

DEĞERLENDİRME

KAPASİTE

PUAN **75**

Kaynaklar – Yasa

Yasal çerçeve, ticari işletmelerin kurulmasına ve faaliyet göstermesine elverişli ortamı ne ölçüde sağlamaktadır?

2011 yılında kabul edilen yeni Türk Ticaret Kanunu, uluslararası standartlara uygun bir biçimde, özel sermayenin teşvikini, halka açılmayı ve yönetimde şeffaflığı sağlayacak kurumsal bir yönetim yaklaşımını amaçlamaktadır.⁴

Yeni kanunla Türkiye'nin denetleme ve düzenleme kurumları daha iş dostu olmuştur. Türkiye'de iş kurmak isteyenler uyruğuna bakılmadan ve oturma izni aranmadan iş kurma hakkına sahiptirler. Bu kapsamda girişimcinin firma kurmak ve bir firmayı tescil ettirmek için yedi bürokratik ve yasal işlemi yerine getirmesi gerekmektedir. 1) MERSİS (Merkezi Sicil Kayıt Sistemi) kanalıyla şirket sözleşmesi ve şirket kuruluş sözleşmesini sunmak, 2) şirket belgelerini tanzim etmek ve noterden tasdikletmek 3) sermayenin belirli bir yüzdesini Rekabet Kurumu'nun hesabına yatırmak, 4) kuruluş sermayesinin en az %25'ini bankaya yatırmak ve dekont almak, 5) tescil için Ticaret Sicil Müdürlüğü'ne başvuruda bulunmak, (6) yasal defterleri noterden tasdikletmek ve (7) şirketin Ticari Sicil ilanını ile birlikte vergi dairesine kayıt yaptırmak.⁵

Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu'nun kabulünden ve Ticaret Kanunu ve diğer çeşitli kanunlarda yapılan revizyonlardan sonra, tescil ve kuruluş süreci çok büyük ölçüde sadeleşmiştir. Türkiye'nin

bu girişimleri Türkiye'yi doğrudan yabancı yatırımlar için OECD (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü) ülkeleri arasında en liberal hukuk rejimine sahip ülkelerden biri yapmıştır.⁶ Uluslararası Finans Kurumu (IFC) ve Dünya Bankası'nın 2012 Doing Business Türkiye Raporu (İş Yapma Kolaylığı Raporu), şirket sözleşmesi ve diğer belgeler için noter tasdik ücretleri gibi bazı kısıtlayıcı koşulları ortadan kaldırmak, inşaat izni ve ruhsatı almak için gerekli zamanı ve idari giderleri (elektrik alma vs.) azaltmak ve kredi bilgilerine erişimi iyileştirmek suretiyle, Türkiye'nin iş kurmayı kolaylaştırdığını belirtmiştir.⁷

İyileştirmelere rağmen, Türkiye'de iş yapmayı daha zor hale getiren en son değişikliklerden sonra Türkiye'nin puanı 2015'te düşmüştür. Türkiye, 2014 yılında asgari sermaye şartını yükseltmek ve 2015 yılında noter ve şirket sicil ücretlerini artırmak suretiyle iş kurmayı daha zor hale getirmiştir.⁸ Dünya Bankası'nın 2015 İş Yapma Kolaylığı Raporu'nda, 189 ülke arasında Türkiye 55. olmuştur. 2015 İş Yapma Kolaylığı Raporu sıralamasına dayanak teşkil eden 10 başlık şunlardır: iş kurma, inşaat ruhsat işlemleri, elektrik bağlantısına erişim, mülk tescili, kredi alma, azınlık yatırımcıların korunması, vergi ödeme, sınır ötesi ticaret, sözleşmelerin uygulanması ve iflas işlemleri. Türkiye "iş kurma" derecelendirme listesinde 79. sıradadır.⁹

Türkiye'de bir iş kurmak için gereken işlemler diğer OECD ülkelerine yakın sayıda olsa da maliyetleri diğer OECD ülkelerinden neredeyse %140 daha yüksektir. Türkiye'de şirketlere yüklenen işletme vergisi OECD ortalamasından düşüktür ve raporda 56. sırayı almaktadır. Şirketler yıllık karlarının %40,1'ine tekabül eden 11 değişik vergi ödemektedir; kurumlar vergisi %18,13 ile en yüksek payı almaktadır ve %16,90'lık bir oran ile sosyal sigorta primleri takip etmektedir.¹⁰ Türkiye, 2012 yılında şirketlerin sosyal sigorta prim oranlarını %5 oranında düşürmüş olsa da 2015 yılında Türkiye işveren sosyal sigorta prim oranlarını yükselterek vergi ödemelerini daha maliyetli hale getirmiştir.

Serbest piyasa rekabeti 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ile düzenlenmektedir. 1997 yılında kurulmuş olan Türkiye Rekabet Kurumu Rekabetin Korunması Hakkında Kanun çerçevesinde uygulamaları düzenleyici kurumdur. Aralık 1994 tarihinde yayımlanan Rekabetin Korunması Hakkında Kanun nispeten yeni bir kanun olmasına rağmen, Temmuz 2005'te ve Ocak 2008'de yapılan değişikliklerden sonra tekrar değişikliklere uğraması muhtemeldir. Ocak 2008'de yapılan değişiklikler idari para cezalarının hesaplanmasını değiştirmiştir. Değişiklik tasarısı şirketlerin birleşme kurallarını, yerinde denetimleri, para cezalarını ve soruşturmalarını içermektedir.

Bununla birlikte Dünya Bankası 2015 İş Yapma Kolaylığı Raporu, iflas çerçevesinin güçlü olmadığını göstermiştir. Türkiye'nin iflas çerçevesi açısından toplam puanı 16 üzerinden 8,0'dir ve bu puanla Türkiye küresel olarak iflas işlemleri tamamlama kolaylığı açısından 189 ülke arasında 109. sıradadır. Bir anlaşmazlık durumunda, bir ticari sözleşmeyi uygulatmak için gerekli işlem sayısı 35'tir ve ortalama 420 gün almaktadır.¹¹

Avrupa Birliği 2014 İlerleme Raporu, ticari mahkeme hakimlerinin yeterince uzmanlaşmış olmalarını ticari sözleşmelerin uygulanmasındaki fazlasıyla uzun sürecin nedenlerinden biri olduğunu vurgulamıştır.¹²

Mülkiyet hakları Anayasa'nın 35. maddesiyle korunmaktadır. Türkiye'nin hukuk sistemi arsa, binalar ve ipotek dahil mal edinme ve elden çıkarmayı korumakta ve kolaylaştırmaktadır. Türkiye'nin hukuk sistemi mülk ve sözleşmede bulunan hakların uygulanması için araçlar sağlamaktadır ve ticaret ve iflas kanunlarına sahiptir. Haklar, kamu yararına olduğu sürece ve sadece kanunlar tarafından sınırlandırılabilir.¹³ 2014 AB İlerleme Raporunda belirtildiği gibi "mülkiyet hakları alanında orta derecede iyi işleyen yasal sistem birkaç yıldır yürürlüktedir."¹⁴

Fikri ve sınai haklar, oldukça kapsamlı olan ve bu kanuna tabi olan işleri ayrıntılı olarak tanımlayan 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu ile korunmaktadır.¹⁵ AB İç Pazar Uyumlaştırma Ofisi tarafından hazırlanan Türkiye’de Fikri Mülkiyet Hakları (IPR) Uygulama Kılavuzu’na göre Türkiye’de fikri mülkiyet hakları kanunları çoğunlukla AB yasalarıyla uyumludur ve fikri hak ihlallerine karşı mücadelede yasal temeller sağlamaktadır.¹⁶ Ayrıca, telif hakları konusunda uzmanlaşan bir genel müdürlük 1989 yılından beri Kültür ve Turizm Bakanlığı bünyesinde görev yapmaktadır.

PUAN 50

Kaynaklar – Uygulama

Uygulamada ticari işletmeler ne ölçüde etkin biçimde kurulabilmekte ve faaliyet gösterebilmektedir?

2014-2015 Dünya Ekonomik Forumu’nun Küresel Rekabet Raporu’nda Türkiye 144 ülke arasında 45. sıradadır. Rapora göre, Türkiye’de zaten zayıf alanlardan biri olan kurumsal önlemlerde gerileme olmuştur. Bu gerileme, önceki yıla göre siyasetçilere olan kamu güveninin azalması (37.likten 62.liğe), yargının daha az bağımsız oluşu algısı (85.likten 101.liğe) ve polis kuvvetlerinin daha az güvenilir olması (80.likten 103.lüğe) konularının yansımalarıdır. İş dünyası da hükümet düzenlemelerin ağır yükü (71.) ve fiziki güvenliğin bazı alanlarındaki (99.) kaygılarını dile getirmiştir.¹⁷

Küresel Rekabet Raporu’na göre, iş insanları “verimsiz devlet bürokrasisi” ve “siyasi istikrarsızlığın” en sorunlu unsurlar olduğunu düşünmektedir. Kuruluş aşamasında şirketler ortalama 6,5 gün alan 7 işlemi tamamlamak zorundadır; OECD’de ise ortalama işlem sayısı 4,8 ve süresi 9,2 gündür.¹⁸ Nitekim kuruluş sürecini zorlaştıran asıl unsur bir işlem için harcanan ortalama zaman değil ancak işlem miktarıdır. İş kurma maliyeti kişi başına düşen gelirin %16’sıdır ve bu oran OECD’nin %3,4 ortalamasıyla karşılaştırıldığında **çok yüksektir. Yeni bir işin asgari ödenmiş sermayesi kişi başına düşen gelirin %12,1’idir.**¹⁹ İş kurma maliyeti önceki yıla göre kişi başına düşen gelirin %10,5’inden **%12,7’ine yükselmiştir. İnşaat ruhsatı almak hala çok zahmetli ve zaman alıcıdır.**²⁰

Mevcut hükümet iş ortamını iyileştirmek için yasal ve yapısal değişikliklere gitmiş olmasına rağmen, vergi oranları, aşırı bürokrasi, makroekonomik istikrarsızlık, kurumsal yönetimdeki zayıflık, hükümet seviyesinde öngörülemez kararlar, vergi oranları ve yasal ve düzenleyici çevrede sürekli değişiklikler, Türkiye’ye yabancı yatırımcıların ilgisini azaltmaktadır.²¹ Ülkedeki iş ortamını engelleyen diğer bir problem büyük bir kayıt dışı ekonominin varlığıdır. Ekonominin %60’ından fazlasının kayıt dışı olduğu tahmin edilmektedir.²²

Yolsuzluk başlı başına bir problem teşkil etmekte ve Türkiye’de iş yapma kolaylığının önünde bir engel oluşturmaktadır. AB ve OECD’nin 2011 SIGMA (Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek) raporlarında belirtildiği üzere, şeffaflığın olmaması ve kamu idarelerindeki ağır bürokrasi Türkiye’de yolsuzluk riski doğurmaktadır.²³ Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası ve Dünya Bankası Grubu tarafından yapılan 2008 İş Ortamı ve İşletme Performansı Araştırması (BEEPS) Türkiye’de yolsuzluğun makroekonomik istikrarsızlık, verimsiz bürokrasi, düzenleyici politikalar ve vergi oranlarındaki belirsizlikler ile birlikte iş yapmanın önündeki en büyük engeller olduğunu göstermiştir.²⁴

Uluslararası Fikri Mülkiyet Birliği’nin Özel Raporu fikri mülkiyetlerin etkin koruması önündeki engellerin altını çizmiştir. Yargı sürecinin caydırıcılığını engelleyen temel nedenler; gittikçe biriken

davalar, ceza seviyelerinin düşük olması ve sık sık ertelenmesi, yeniden suç işleme eğilimi ve hakim ve savcıların çevrimiçi korsanlığa karşı mücadelede isteksiz olmalarıdır.²⁵

Türkiye, 2014 yılında mahkeme kullanıcıları için elektronik dosyalama sistemini uygulamaya koyarak sözleşmelerin uygulanmasını basitleştirmiştir. İş Yapma Kolaylığı Raporu'na göre iflas işlemlerinin tamamlanması 3,3 yıl almakta ve sürecin ortalama maliyeti borçlunun varlığının %14,5'ini oluşturmaktadır.²⁶ Avrupa Komisyonu 2014 Türkiye İlerleme Raporu, işyeri kapatma veya tasfiye sayılarında 2012 yılı ile karşılaştırıldığında %20,6 düşüş olduğunu ifade etmiştir. Sonuç olarak pazardan çıkış maliyetli ve uzundur ve tasfiye işlemleri hala ağır ve etkisizdir.²⁷

Teknolojik ve ekonomik faktörlerin yanı sıra, fikri mülkiyet hakları için etkin koruma olmayışı, patent başvurularının sayısında daraltıcı bir etki yaratmaktadır, dünyadaki toplam başvuru sayısı 2,3 milyonu aşkın iken Türkiye'de 12.000'dir.²⁸

PUAN

25

Bağımsızlık – Yasa

İş dünyasının faaliyetlerine haksız dış müdahalelerde bulunulmasını önleyen yasal güvenceler ne ölçüde mevcuttur?

Şirketlerin sicil ve lisans işlemlerini yapan kamu organları; noter, Halk Bankası (Ankara kurumsal şubesi), Ticaret Sicili Müdürlüğü ve Vergi Dairesi'dir. Türkiye'de kanunlar kamu görevlilerinin kendilerine, ailelerine, yakın akrabalarına, kendisiyle iş veya siyasi ilişki halindeki dostlara ve kişilere veya kuruluşlara menfaat sağlamalarını önlemektedir.

Örneğin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK), rüşvet ve çıkar çatışmalarını önlemek amacıyla birçok davranış ilkelerini ve suçlar için disiplin cezalarını içermektedir. Türkiye'deki personel performans raporları, disiplin ve suç soruşturmaları bakımından DMK'nın birçok diğer hükümleri de ciddiyetle dikkate (mevzuat ve uygulama bakımından) alınmaktadır. 4734 ve 4735 sayılı Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu kamu sektöründe şeffaflığı artırmak yoluyla rüşvet ve çıkar çatışması dahil her çeşit etik olmayan davranışları önlemeyi amaçlamaktadır.²⁹

Türkiye'de yasal çerçeve özel sektör işletmelerine haksız dış müdahalelere karşı etkin koruyucu önlemleri sağlamamaktadır. Şirketler ve kamu yetkilileri veya devlet kurumları arasındaki herhangi bir anlaşmazlıkta, şirketler ilk olarak kurumların şikayet mekanizmalarını kullanmak zorundadır. Her türlü anlaşmazlık için, ticaret mahkemelerin alanına giren borç davaları dışında, idare mahkemelerine başvurularına ancak bundan sonra izin verilmektedir.

Rekabet Kurumu, 1994 yılından beri serbest rekabeti temin ederek piyasayı düzenlemek ve kümeleşme yapılarak pazar paylaşımında yoğunlaşmayı önlemekle yetkilidir. Bu Kurum ticari şirketlerin bağımsızlığı hakkında açık maddeleri içermeyen 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'u uygulamaktan sorumludur.³⁰ Rekabet Kurumu'nun Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'na bağlı olmasına rağmen, kanun Kurum'un idari ve mali özerkliğini güvence altına almaktadır.

Mevcut yasal çerçeve dış etkilerden korumamakta ve açık piyasa oluşumuna engeller yaratmaktadır. 2015 yılı Ekonomik Özgürlük Endeksi'nde, ekonomik özgürlük puanı geçen yıldan bu yana 10 alanının 5'inde düşerek 1,7 puan gerilemiştir ve 63,2 olarak belirlenmiştir. İş özgürlüğü, iş yapma özgürlüğü, devlet harcamalarının kontrolü, fikri mülkiyet haklarındaki düşüşler, yolsuzlukta arın-

mışlık ve yatırım özgürlüğü alanlarındaki ilerlemelerden daha fazla olmuştur. Türkiye’de iş yapma özgürlüğü 187 ülke arasında 106. sıradayken, parasal özgürlük bakımından 133. sıradadır.³¹

İş yapma özgürlüğü, emek özgürlüğü ve parasal özgürlük düzenleyici kurumların verimliliği kategorisi altında toplanmaktadır ve bu kurumların verimsizliği dikkat çekmektedir. Özellikle, Merkez Bankası bağımsızlığı, mali özgürlük endeksi ile ölçülmektedir. 1995 ve 2000 yılları arasında Türkiye’nin puanı 70 iken 2001 yılında 50’ye düşmüş ve 2011 yılına kadar aynı kalmıştır. 2012 yılından beri, Türkiye’nin mali özgürlük endeksi puanı 60’tır ve Türkiye bu puanla 2015 yılında 187 ülke arasında 39. sırada bulunmaktadır.³²

Merkezileşme sürecinin bir yansıması olarak yürütmenin iş dünyasını doğrudan etkilemesi ön plana çıkmıştır. Türkiye Cumhurbaşkanı ve hükümeti Merkez Bankası’nın para politikasını defalarca eleştirmiş ve Merkez Bankası’nın yıl içinde faiz oranlarını düşürmesi için baskı uygulamıştır.³³ Bu durum bankanın ve iş dünyasının bağımsızlığının kanunlar tarafından korunamadığı konusunda endişeler oluşturmuştur.³⁴

PUAN 25

Bağımsızlık – Uygulama

Uygulamada iş dünyası faaliyetlerini yürütürken haksız dış müdahalelerden ne ölçüde uzaktır?

Türkiye’de iş dünyası uygulamalarına dış müdahaleler sorun olarak görülmektedir. Bertelsmann Vakfı’na göre kamu görevlilerinin iş dünyası hakkındaki çıkarları bazen görevleri ile çatışmaktadır.³⁵ Benzer şekilde Dünya Bankası 2008 İşletme Araştırması’nda, ankete katılan şirketlerin %42’si yolsuzluğu iş yapma önündeki başlıca kısıtlama olarak tanımlamış ve işlerin yapılabilmesi için hala yüksek miktarda rüşvet talepleriyle karşılaşıklarını bildirmişlerdir.

2013-2014 Küresel Rekabet Raporu şirketlerin %23’ünün kamu ihalesi alabilmek için hediye vermelerinin beklendiğini belirtmiştir. Yalnız orta ölçekli firmalar dikkate alındığında bu oran %48’e yükselmektedir. Bu kapsamda, yolsuzluk iş yapma maliyetini artırmakta ve elverişsiz bir iş yapma ortamı yaratmaktadır.³⁶

Hukukçu Özlem Zıngıl Türkiye’de iş dünyasının devlet aleyhine dava açmaktan kaçınma geleneğinin altını çizmiştir.³⁷ İş adamları devlet görevlileri ile mahkemede karşılaşmaktan mümkün olduğunca kaçınmaktadır. Her şeye rağmen Freedom House 2011 raporu, iş yapmanın son yıllarda kolaylaştırıldığı, kamu görevlilerince rüşvet talep edilen yerlerde şirketlerin tescil işlemleri basitleştirilerek rüşvetin azaltıldığını belirtmiştir.³⁸

Diğer bir kaygı konusu hükümetin, iktidar partisine yandaş veya ilişkisi grupları kayıran ve böyle olmayan şirketleri “cezalandıran” kararlarıdır. Hükümet, son on yılda, siyasi olarak geniş imkanlar yaratan altyapı ve inşaat sektörüne yoğun biçimde müdahil olmakta, sermaye birikimini desteklemektedir. Çoğunlukla MÜSİAD (Müstakil Sanayici ve İş Adamları Derneği) tarafından temsil edilen bu işletme grupları hükümet ile kişisel veya kurumsal bağlantıları kanalıyla kaynaklara daha iyi erişim kazanmışlardır. İslami doğrultuda olan MÜSİAD, AKP hükümeti ile yakın ilişkileri bilinen bir işadamları derneğidir. Hükümet ile ortak dini kimliği paylaşan yeni Anadolu tabanlı iş dünyası pazara girmiş ve özellikle kamu alımları³⁹ ve kamu şirketlerinin özelleştirilmesinde hükümetin seçici teşviklerinden faydalanmıştır.⁴⁰ TUSKON (Türkiye İş Adamları ve Sanayiciler Konfederasyonu) örne-

ği yürütmenin iş dünyası üzerindeki etkisine çarpıcı bir örnek teşkil etmektedir; Gülen Cemaatine yakınlığıyla bilinen TUSKON'un, hükümetin Fethullah Gülen ile olan ilişkileriyle paralel bir biçimde hızlı yükselişi ve düşüşü yürütmenin iş dünyası üzerine bahsedilen etkisinin bir kanıtıdır. Bu kapsamda, çeşitli yerli sermaye grupları hızlıca büyümüş ve dev şirketler gruplarına dönüşerek, yerleşik şirketlerle yarışmaya başlamıştır.⁴¹

Bu yakın ilişki, hükümetin İstanbul'da laik ve liberal büyük iş dünyasını temsil eden TUSİAD (Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği) ile ilişkilerinin kötüleşmesine yol açmıştır.⁴² 2007 sonrasında, hükümet vergi cezaları ve diğer idari cezalar yolu ile TUSİAD üyesi Türk şirketleri üzerinde baskı kurma eğilimine girmiştir. Bu baskı eski TUSİAD başkanı Muharrem Yılmaz tarafından da 2014 tarihli konuşmasında dile getirilmiştir. Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği ile görüşen bağımsız bir uzman, mali denetimlerin çeşitli işletme gruplarına bir ceza aracı olarak defalarca uygulandığını ve piyasayı hükümetin kararlarına uyumlu olarak tasarlamak için kullanılmaya hala açık olduğunu belirtmiştir.⁴³ Örneğin, Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın Başbakan olduğu dönemde Doğan basın grubunun savunduğu politikardan rahatsızlığını belirtmesi ve boykot çağrısı üzerine 2009 yılında yapılan vergi denetlemesi sonucu Doğan Medya Grubu'na 4,82 milyar TL (2,3 milyon ABD Doları) para cezası verilmiştir.^{44,45}

Diğer bir örnek, Türkiye'nin en büyük sermaye grubu olan Koç Holding'e yönelik artan baskıdır. Haziran 2013'te Gezi Parkı Protestoları esnasında Başbakan olan Cumhurbaşkanı Erdoğan, Koç Grubu'nu ve Divan Otel'i ni göstericiler ile suç ortaklığı yapmakla suçlamıştır. Bunun üstüne, "yüksek faiz lobisi" olarak adlandırdığı Koç Grubu dahil bazı sermaye gruplarının gösterileri kışkırttığını ve oluşan riskli iş ortamından yararlandığını iddia etmiştir. Koç Grubu'nun üç ana enerji şirketinin dokuz bölgesel ofisi, Temmuz 2013'te Maliye Bakanlığı denetim ekiplerinin baskınına uğramıştır. Bu soruşturma, rutin bir soruşturma olmamıştır; bu nedenle Gezi Parkı Protestoları ile ilgili misilleme olarak algılanmıştır. Çeşitli şirketleri üzerinde tekrarlanan soruşturmalar sonrası, Koç Grubu 600 milyon TL'den (300 milyon ABD Doları) fazla para cezasına çarptırılmıştır.⁴⁶

Yakın tarihli başka bir örnek de Bank Asya ile ilgili gelişmelerdir. Bank Asya, Gülen hareketi ile bağlantısı bilinen İslami eğilimli bir kuruluştur. Cumhurbaşkanı Erdoğan, Aralık 2013 yolsuzluk soruşturmasını müteakip, Gülen hareketini hükümete karşı komplo kurmakla suçlamıştır.⁴⁷ Bundan sonra bazı kamu kurumları ve Türk Hava Yolları dahil hükümetle bağlantılı iş dünyası paralarını Bank Asya'dan çekmişlerdir.⁴⁸ Banka'nın Maliye Bakanlığı ile düzenli işlemler için yapılmış olan standart anlaşması iptal edilmiştir. Borsa'da Bank Asya'nın halka açık işlemleri üç kez askıya alınmıştır. Sonunda, devlet organı olan Tasarruf Mevduat Sigorta Fonu tarafından 2015 Şubat ayında Bank Asya'ya el konulmuştur.⁴⁹

YÖNETİŞİM

PUAN **75**

Şeffaflık – Yasa

İş dünyasının faaliyetlerinde şeffaflığı sağlayacak hükümler ne ölçüde mevcuttur?

Genel yasal çerçeve, şeffaflığı sağlayacak raporlama mekanizmalarını büyük çapta sağlamaktadır. Kurumsal muhasebe alanında, mali raporlama için yasal ve kurumsal çerçeve yürürlükte. Türkiye, kurumsal şeffaflık endeksinde aldığı 9 üzerinden 6,8 puanla bu alanda görece yüksek seviyede şeffaflığa sahiptir.⁵⁰

Sermaye Piyasa Kurulu (SPK) ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) Türkiye’de muhasebe ve denetim alanında düzenleyici görev ile yetkilendirilmişlerdir. SPK sermaye piyasalarını düzenleyen ve denetleyen yegane ulusal yetkili makamdır ve özel standart koyucu yetkilere ve halka açık şirketlerin ve diğer sermaye piyasası kuruluşlarının kurumsal yönetişimi ile ilgili geniş denetim yetkilerine sahiptir. Zorunlu kuralların ihlaline dair, SPK ihlali belirlemek, mahkemenin ihtiyati tedbirler almasını istemek, ilgili kurumsal yönetim ilkelerinin uygulanması için dava açmak ile yetkilendirilmiştir. Yeni kanun SPK’nın uygulama yetkilerinin kapsamını genişletmiş ve düzenlemelere uymayanlar için yaptırımlarını artırmıştır.⁵¹

Kasım 2011’de kurulan Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, Uluslararası Finansal Raporlama Standartları’na (IFRS) tam uyumlu olarak muhasebe standartlarını oluşturmaktan sorumludur. Yeni Türk Ticaret Kanunu’na göre (Yeni TTK), işletmeler kanuni defterlerini ve münferit veya konsolide mali tablolarını Türkiye Muhasebe Standartları ve Türkiye Finansal Raporlama Standartları’na (TMS/IFRS) uygun olarak tutmak zorundadır.⁵²

Borsa İstanbul’da işlem gören halka açık şirketler ve bankalar mali tablolarını ve açıklama notlarını üç ayda bir hazırlamak zorundadır. Bu raporlar Kamuyu Aydınlatma Platformu (KAP) İnternet sitesine yüklenmekte ve kamuya duyurulmaktadır. Mali tablolar; bilanço, kar-zarar tablosu, kapsamlı gelir tablosu, **öz kaynak** değişim tablosu, nakit akış tablosu ve açıklayıcı notlardan oluşmaktadır.⁵³

Türkiye, uluslararası standartları benimseyen bir mevzuat oluşturmuştur. 6455 sayılı Kanun’a (yeni TTK değişikliği) göre tüm anonim şirketler mali denetime tabidir. Yeni TTK’nın temel amacı uluslararası standartlara sahip kurumsal yönetim yaklaşımını geliştirmek, özel sermayeyi ve halka arz faaliyetlerini teşvik etmek ve yönetim işlemlerinde şeffaflığı oluşturmaktır.⁵⁴

Türkiye’de mali denetim hizmeti yeni ticaret kanunu ile güçlendirilmiştir; hissedarlar çıkar çatışması iddialarıyla şirkete denetçi atanmasını talep edebilmektedir. Borsaya kayıtlı şirketler, onaylı bağımsız denetçiler ve denetim firmaları tarafından yılda iki kez denetlenmektedir; bu denetçilerin denetim hizmetleri sunmak için izne ve sertifikaya sahip olması gereklidir. Her mali denetim şirketi yıllık şeffaflık ve kalite güvence raporlarını hazırlamak ve kamuya bildirmek zorundadır. Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu ve SPK mevzuatı gereği olarak bu raporlar; şirketin bağımsızlık politikalarını, mülkiyet ve operasyonel yapısını, izleme ve kalite kontrol sistemlerini ve sürekli eğitim süreçlerini içermek zorundadır.⁵⁵

Bankacılık ve menkul kıymetler sektörü, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) ve Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) olmak üzere iki özerk idari yapı tarafından düzenlenmektedir. SPK ve BDDK Türkiye’de muhasebe ve denetim ile ilgili alanların düzenleme görevlerine sahiptir. BDDK denetime tabi tutulan kuruluşlarla ilgili ayrıntılı bilgileri yayımlamaktadır; bu bilgiler günlük, haftalık, aylık veya üç aylık olarak ve etkileşimli sistemler içinde BDDK İnternet sayfasında halka açıktır.⁵⁶ Ayrıca, Maliye Bakanlığı bünyesinde çalışan Mali Suçları Araştırma Kurulu, kara para aklama ve kaçakçılık gibi mali suçla mücadele etmekten sorumludur.

Şeffaflık – Uygulama

Uygulamada, iş dünyasında ne ölçüde şeffaflık vardır?

İş sektöründe, şirketlerin mülkiyet ve kontrol yapıları ile yolsuzlukla mücadele ve kurumsal sosyal sorumluluk faaliyetleri hakkında çok sınırlı bilgi olması nedeniyle şeffaflığın yeterli olmadığı kabul

edilmektedir. Türkiye’de tüm şirketler Genel Kabul Görmüş Muhasebe İlkeleri ve Türk Vergi Mevzuatı’na göre kayıtlarını tutmaktadır. Kurumsal vergi beyanlarını Gelir İdaresi Başkanlığı İnternet sitesine yükleyerek beyan etmektedirler. Ancak Türkiye’de şirketler mali ve operasyonel verilerini yayınlamak zorunda değildir. Bilgiler sadece şirketin kendisinden veya yasal yetkili makamlardan temin edilebilir. Zorunlu mali denetim kapsamı geçen yıllarda genişletilmiştir. Böylece, onaylanmış bağımsız mali denetçiler ve denetim firmalarının sayısı artmıştır.⁵⁷

Tek istisna borsaya kayıtlı şirketlerdir. Bu şirketler bilançolarını kamuya sunmak ve bilgileri ilan etmek zorundadır. Şirketin izni olmadan bu bilgiler üçüncü şahıslarla paylaşılmamaktadır. Böylelikle denetim şirketleri, şirket bilgilerini toplamak için izin almak zorundadır. Ancak çoğu şirket böyle bir yetkiyi vermemektedir.⁵⁸ Bu şirketlerin sunduğu emsaller negatif olarak yorumlansa da Uluslararası Şeffaflık Derneği’nin 2015’te yürüttüğü bir araştırmada, örneklem içerisindeki şirketlerin yönetimsel şeffaflığının (85 puan) 39 puan olan dünya ortalamasının çok üzerinde olduğunu göstermektedir.⁵⁹ Araştırma kapsamında değerlendirilen 100 şirketten 36’sı en yüksek skor olan 100 almış, 41’i de 75-100 puan aralığında yer bulmuştur.

Şirketlerin mülkiyet bilgilerine ulaşım, borsaya kayıtlı olan şirketler dışında kolay değildir. Kanuna uyumluluk yükümlülüğünün sadece borsaya kayıtlı şirketler için olduğunu not etmek gereklidir. Bu sebeple büyük işletmeler dahi mülkiyet ve kurul üyelerinin ayrıntılı bilgilerini İnternet sayfalarında ya da başka mecralarda paylaşmayı tercih etmemektedir.⁶⁰

Türkiye’de özel olarak Kurumsal Sosyal Sorumluluk (KSS) alanında çalışan iki sivil toplum kuruluşu bulunmaktadır; bunlar Türkiye KSS Derneği ve İş Dünyası ve Sürdürülebilir Kalkınma Derneği’dir. Bu dernekler Türk toplumunda KSS ve Sürdürülebilirlik için farkındalığın yükseltilmesi ve Türkiye’de bu konseptlerin gelişimini sağlamak için de farklı aktörlerin katkılarına artırmayı amaçlamaktadır. Türkiye’de KSS konusunda ayrı bir mevzuatın eksikliğine rağmen KSS alanına dahil olan birkaç unsur Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun gibi ilgili yasalarla düzenlenmiştir. Türk şirketleri için KSS’nin yeni ortaya çıkan bir konsept olduğunu not etmek gerekmektedir. Şirketlerin %47,1’i KSS’nin farkında olmadığını belirtirken, %52,9’u KSS’nin farkında olduklarını belirtmiştir.⁶¹

Bu iki derneğin yanında, sadece KSS ile ilgili çalışmayan ancak kendi çalışmalarında ilgili konulara atıfta bulunan bazı diğer sivil toplum kuruluşları vardır. En büyük iş dünyası derneği TÜSİAD, örneğin, “kurumsal yönetimin dört temel ilkesi olarak şeffaflık, hesap verebilirlik, hakkaniyet ve sorumluluğun” geliştirilmesine gayret etmektedir. Türkiye Kurumsal Yönetim Derneği (TKYD) yardım ve rehberlik sağlayarak ve en iyi uygulamaları teşvik ederek şirketler içindeki iyi yönetişimi yaygınlaştırma girişimlerinde bulunmaktadır.⁶²

PUAN **75**

Hesap Verebilirlik – Yasa

İş sektörünün denetimini ve şirketlerin kurumsal yönetişimini düzenleyen kural ve kanunlar ne ölçüde mevcuttur?

Türkiye iş sektörünün denetimini ve kurumsal yönetişimini **düzenleyen için güçlü bir düzenleyici çerçeveye sahiptir**. Türk Ticaret Kanunu, Türkiye’de kurumsal yönetim çerçevesini, karşılaşılan zorluklara rağmen ortaya koymaktadır.

Kurumsal Yönetişim 2011 yılında kabul edilen Türk Ticaret Kanunu'nun ana kavramlarından biridir.⁶³ Bu yeni kanun, kurumsal yönetişimin dört boyutu olarak tam şeffaflık, adillik, hesap verebilirlik ve sorumluluğu vurgulamaktadır. Yeni kanun kapsamında, sermayesi hisselerle bölünmüş tüm şirketler İnternet sitesi açmak zorundadır ve bilgileri bu İnternet sayfasında halkın bilgiye erişimini mümkün kılan "bilgi toplumu" bölümünde paylaşmak ile yükümlüdür. Şirketin İnternet sitesi; hissedarlar, azınlıklar, kreditorler, menfaat paydaşları, Genel Kurul toplantıları ile ilgili belge ve çağrılar, yıl sonu ve ara mali durumlar, birleşme ve bölünme bilançolar, mali denetim ve değerlendirme raporları, tasfiye ve iptal davası ile ilgili duyurular dahil olmak üzere şirket ile ilgili tüm bilgileri kapsamak zorundadır.⁶⁴

2012 yılında kabul edilen Sermaye Piyasası Kanunu, Türkiye'nin yasal çerçevesindeki diğer bir gelişmedir.⁶⁵ Bu kanunun ana amacı "sermaye piyasasının güvenilir, şeffaf, etkin, istikrarlı, adil ve rekabetçi bir ortamda işleyişinin ve gelişmesinin sağlanması ve yatırımcıların hak ve menfaatlerinin korunmasıdır."⁶⁶

Bu kanunla Türkiye'de Sermaye Piyasası Kurulu'nun yetkisi, borsaya kayıtlı şirketler ve borsaya kayıtlı olmayan ancak halka açık şirketlere genişletilmiştir.

Kurumsal yönetişim ile ilgili sorumlulukları ve yasal yetkileri olan başlıca kurumlar şunlardır: Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), Borsa İstanbul, Rekabet Kurumu, Mali Suçları Araştırma Kurulu, Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu (TMSK), ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları ve Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odaları (bu ikisi birlikte TÜRMOB'u teşkil etmektedir).⁶⁷ Ayrıca, yasal statüleri olmayan gönüllü meslek dernekleri vardır.⁶⁸

5411 sayılı Bankacılık Kanunu kapsamında, bankalar için başlıca yetkili makam olan BDDK, bankaların yönetişim ilkelerine uygunluğunu denetlemekte ve kontrol etmektedir.⁶⁹

"Kurumsal değerler ve stratejik hedefler banka bünyesinde tesis edilmelidir. Banka içinde yetkiler ve sorumluluklar açıkça belirlenmeli ve uygulanmalıdır. Yönetim Kurulu üyeleri ve üst yönetim görevlerini etkin şekilde yerine getirecek ve kurumsal yönetişim için üstlenilen rolün farkında olacak nitelikler ile teçhiz edilmelidir. Banka, çalışmalarındaki en iyi uygulamaların kendi mali denetçileri ile olduğu kadar bağımsız mali denetçiler tarafından da etkin olarak uygulanmasını sağlamalıdır. Ücret politikasının bankanın etik değerleri, stratejik hedefleri ve iç dengelerine uygunluğu sağlanmalıdır. Kurumsal yönetişim içinde şeffaflık temin edilmelidir."⁷⁰

BDDK'nın mali ve kurumsal özerk yapısı kanunla açıkça güvence altına alınmıştır.

PUAN 50

Hesap Verebilirlik – Uygulama

Uygulamada, şirketlerde etkin kurumsal yönetişim ne ölçüde mevcuttur?

Yukarıda belirtilen kurumsal yönetişim hükümleri şirketlerin hesap verebilir kılınmasını kısmen sağlamaktadır.⁷¹

Kurul üyelerine çeşitli sorumluluklar veren yeni Türk Ticaret Kanunu'nun kabulünden sonra, mali denetimlerin sıklığı ve etkinliği önemli oranda artmıştır. 2012 yılının sonunda, SPK'ya üye 600 şirket (Borsa İstanbul'da işlem gören 404 şirket dahil) bulunmaktadır ve Borsa İstanbul dünyada en iyi performans gösteren ikinci borsa olmuştur.⁷²

Borsa İstanbul'daki (Bİ) şirketler ayrıntılı mali raporlarını üç ayda bir yayınlamaktadırlar. Resmi gereklere ek olarak, yatırımcılar mali yapıları ve performans göstergeleri dahil periyodik raporları düzenli olarak görmeyi beklemektedir.⁷³ Ancak sermaye piyasasındaki yakın zamanda yaşanan gelişmelere rağmen, özel nitelikler baskın kalmaktadır. Örneğin, borsaya kayıtlı Türk şirketleri sık sık aile kontrollü gruplar şeklinde, konsantre mülkiyetli şirketler olarak karakterize edilmektedir. Türk ekonomisinde, tipik olarak piramidal yapılarla kontrol edilen ve çoğunlukla birkaç nesildir aile fertleri tarafından yönetilen kurumsal şirketler grupları hakimdir. Bu nedenle hissedarların izleme işlevinin etkinliği zayıftır.⁷⁴

Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin görüştüğü bir uzman⁷⁵, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun hazırlanma sürecinin etkin aktörlerinden birinin Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) olduğunu iddia etmiştir. BDDK'nın etkin denetimi sonucu, bankacılık sektöründeki şirketlerin mali ve yıllık raporları oldukça ayrıntılı ve etkili olmaktadır. Uzman, Mali Suçları Araştırma Kurulu'nun özellikle kara para aklamanın önlenmesinde etkisinin önemini de belirlemiştir.⁷⁶

SPK da borsaya kayıtlı şirketlerin kurumsal yönetişimini **düzenlemek için açıkça yetkilendirilmiştir. Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, Rekabet Kurulu, Muhasebe Standartları Kurulu gibi yukarıda anılan diğer denetleme organları da** bulunmaktadır. Bu kurumlar denetimlerdeki boşlukların en aza indirgenmesini sağlayacak niteliktedir.

İş ortamına ilişkin olarak 2011 ve 2012⁷⁷ yıllarında kabul edilen piyasayı düzenleyen kanunların etkisi 2014 Küresel Rekabet Raporu'na yansımıştır. Özel kuruluşların hesap verebilirliği dört değişken tarafından ölçülmektedir: Denetleme ve raporlama standartlarının gücü, şirket kurullarının etkinliği, azınlık hissedar menfaatlerinin korunması ve yatırımcı korumasının gücüdür. Bu değişkenlerin değeri ve Türkiye'nin sıralaması 2011 yılından 2015 yılına önemli oranda yükselmiştir.⁷⁸

2011 yılında Türkiye'nin denetleme ve raporlama standartlarının gücü puanı 7 üzerinden 4,4; şirket kurullarının etkinliği puanı 4,2; azınlık hissedar menfaatlerini koruma puanı 3,9, ve yatırımcı korumasının gücü puanı 10 üzerinden 5,7'dir.⁷⁹ 2015 yılında Türkiye'nin denetleme ve raporlama standartlarının gücü puanı 4,8, kurumsal kurulun etkinliği puanı 4,4, azınlık hissedar menfaatlerini koruma puanı 4,2, ve yatırımcı korumasının gücü puanı (0-10 en iyi) 6,3'tür. Bu puanlara rağmen Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin görüştüğü uzman, devletin, şirketleri yolsuzlukla mücadele ile ilgili bilgileri açıklamaya teşvik etmediğini söylemiştir.⁸⁰

PUAN

25

Dürüstlük Mekanizmaları – Yasa

Uygulamada, iş sektörünün tüm aktörlerinin dürüstlüğünü sağlayacak mekanizmalar ne ölçüde mevcuttur?

Türkiye'de sektör genelinde yürürlükte olan etik davranış ilkeleri ve dürüstlük mekanizması bulunmamaktadır. Bundan dolayı, kurumsal hileleri veya işletme hilelerini önleyecek yetkilendirilmiş düzenleyici bir organ bulunmamaktadır. Şirketler, yolsuzluk ve hileleri önlemek için kendi düzenlemelerini ve ana esaslarını çıkarabilmektedir.⁸¹

Türk Ceza Kanunu, aktif ve pasif rüşvet, yolsuzluğa teşebbüs, haraç, yabancı kamu görevlilerine rüşvet vermek, para aklama ve görevin kötüye kullanması dahil çeşitli şekildeki yolsuzluk faaliyetlerini suç kabul etmiştir.⁸² Türk Ceza Kanunu'nun 252, 253 ve 254. maddeleri rüşveti, faillerini (kamu görevlileri, bireyler) ve cezaları ayrıntılı olarak tanımlamıştır.

Her iki fail 4 yıldan 12 yıla kadar hapis cezasıyla cezalandırılır.⁸³ Türk Ceza Kanunu'nun 252. maddesinde yapılan değişiklikle özel sektörde ticari ilişkilerde rüşvet Türk mevzuatına girmiştir.⁸⁴ Ancak 2009 GRECO Raporu'na göre "özel sektörde rüşvet, sadece özel sektörde faaliyet gösteren çok küçük sayıda kuruluş, diğer bir ifadeyle kamu iştiraki olan veya kamu yararına faaliyet gösteren belirli bazı kuruluşlar bakımından suç sayılmaktadır."⁸⁵

Türkiye, OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi'ne (OECD Sözleşmesi) taraftır ve sözleşme hükümlerinin ihlali halinde ağır cezalar uygulanması öngörülmüştür. 2013 yılında, OECD Sözleşmesi altında Türkiye'nin yükümlülükleri kapsamında, mülga 765 sayılı Türk Ceza Kanunu, yabancı kamu görevlilerine rüşvet vermeyi bir suç olarak kabul edecek şekilde değiştirilmiştir. Bu kapsamda 252/9 maddesi yabancı kamu görevlilerine rüşvet suçunu tanımlamaktadır.

Eğer rüşvetin failleri rüşvetin ortaya çıkmasından önce suçu itiraf ederlerse cezalandırılmazlar. Yabancı kamu görevlisine rüşvet suçunun failleri (yapısı, işlevi veya diğer herhangi bir kişi olmasına bakılmaksızın devlet veya hükümet) "etkin pişmanlığı" tanımlayan bu maddenin istisnasıdır.⁸⁶ Etkin pişmanlık hükümleri, rüşvete konu olan menfaatin rüşvet verene iade edilmesini hükmünü iptal edecek ve resmi makamların öğrenmesinden sonra bu savunmanın ileri sürülmesini önleyecek şekilde değiştirilmiştir.⁸⁷

6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu⁸⁸, sermaye piyasasının güvenli, şeffaf, kararlı, adil ve rekabetçi bir ortam içinde çalışmasını ve gelişmesini sağlamayı ve yatırımcıların hak ve menfaatlerini korumayı amaçlamaktadır. Sermaye piyasası kuruluşlarının kanuna aykırı bir faaliyete karıştıkları tespit edilmesi durumunda, Sermaye Piyasası Kurulu bu kuruluşların faaliyetlerini kısıtlayabilir, doğrudan geçici olarak faaliyetlerini askıya alabilir veya tümüden veya belirli sermaye piyasası faaliyetleri için lisanslarını iptal edebilir.⁸⁹

Mali Suçları Araştırma Kurulu'nun (MASAK) genel rolü; kara para aklama ve kaçakçılık gibi mali suç bağlamındaki şüpheli işlemler hakkında politikalar geliştirmek ve bilgi toplamaktır.

PUAN 25

Dürüstlük Mekanizmaları – Uygulama

İş sektöründe çalışanların uygulamada dürüstlüğü ne ölçüde sağlanmaktadır?

Türkiye'de iş sektöründe dürüstlüğün sağlanması için sınırlı sayıda mekanizma bulunmaktadır. Türkiye'nin parçası olduğu uluslararası düzenlemeler ve anlaşmalar çerçevesinde özel sektör içinde yolsuzluk ve rüşvet sorunlarının önemi artmaktadır. Türkiye'deki birçok şirket örneğin, ABD Rüşvetin Önlenmesi ve Yabancı Ülkelerde Yolsuzluk Uygulamaları Kanunu (FCPA) ve Birleşik Krallık Rüşvet Kanunu (UKBA) hükümlerine tabidir. Bu nedenle şirketler (Roche gibi), yasal zorunluluk olmamasına rağmen genellikle etik davranış ilkeleri ve yolsuzlukla mücadele programlarına sahiptir.⁹⁰

Etik Değerler Merkezi Derneği (EDMER), düzenlediği bir ankette şirket yöneticilerine "Türk toplumunda algıladığınız en önemli etik problemler nedir" sorusunu yöneltmiştir. Ankete katılanların %55 yolsuzluk, %45,5'i rant, %45'i ayrımcılık ve %39,6'sı rüşveti en önemli problemler olarak sıralamıştır.⁹¹ Bu sonuçlardan bağımsız olarak ortaya çıkan bir başka sorun iş etiğinin uygulama mekanizmalarındadır. Uluslararası ve/veya kurumsal aktörler kurum kültürleri gereği dürüstlük ilkeleriyle hareket ederken daha küçük ya da yerel şirketlerin etik sorunları göz ardı ederek kazanç sağlama çözümleri gereken bir sorundur.

Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD) raporuna göre yolsuzluk ulaştırma sektöründe çalışanlar için en büyük problem olarak algılanmaktayken inşaat sektörü tarafından en küçük problem olarak görülmektedir. Bununla birlikte, belki de çelişkili bir biçimde, araştırmaya katılanlar arasında inşaat sektöründekiler yolsuzluğun diğer sektörlerle kıyasla daha yüksek bir hacme sahip olduğuna inanmaktadır. Araştırmada Türkiye’de iş yapmada yüksek vergiler, işgücü maliyeti ve kayıt dışı ekonomi en büyük üç problem olarak cevaplanmıştır. Rüşvet ve yolsuzluk orta seviyede problemler olarak görülmektedir. Araştırmaya katılanlar yolsuzluğun üç nedenini “gelir yetersizliği”, “kazanç ve güç sahibi olma güdüsü” ve “yasal yaptırımların olmayışı” olarak öne sürmüştür. Şaşırtıcı şekilde, katılımcıların %60’ı yolsuzluğu ihbar bile etmediklerini, %30’u yolsuzluğun nedeni olarak “ihbar için yasal bir yöntemin” olmadığını söylerken, %12’si “sonuçlarının herhangi bir getirisinin olmadığını” ve %6’sı “ihbar edenin kimliğinin ortaya çıkmasından” kaygılandıklarını belirtmiştir.⁹²

4857 sayılı İş Kanunu’na göre mevzuattan veya sözleşmeden doğan hakların takip veya yükümlülüklerini yerine getirmek için işveren aleyhine idari veya adli makamlara başvurmak veya bu hususta başlatılmış sürece katılmak iş sözleşmesinin feshi için geçerli bir neden olamaz.⁹³ Bu açıdan, ilgili kanunun 18. maddesi çalışanlar için kısmi bir güvence sağlamaktadır.

Kamu İhale Kurumu, daha önceki ihalelerde kuralları ihlal etmeleri nedeniyle ihalelerden yasaklanan şirketlerin listesini (yasaklılar listesi) tutmaktadır. Kurum, yasaklılar listesindeki şirketlerin kamu ihalelerine girmesini belirli bir süreyle yasaklamaktadır.

OECD Rüşvetle Mücadele Çalışma Grubu, Türkiye’nin yabancı kamu görevlilerine rüşvetin tespit ve soruşturma seviyesi hakkındaki endişelerini ifade etmiştir. Türkiye’de yabancı kamu görevlilerine rüşvetin suç olduğu 2013 yılından beri sadece 10 iddia Türk makamlarının önüne gelmiştir. Türkiye bu iddialardan sadece 6’sına soruşturma açmış, bunların 3’ü kapatılmıştır. Türkiye’nin yabancı kamu görevlilerine rüşvet suçu ile **mücadeleyi uygulama seviyesi, oldukça düşüktür; son 11 yıl içinde yalnızca** bir dava açılmış, o da aklanma ile sonuçlanmıştır. Çalışma grubu bu yüzden Türkiye’nin uygulama girişimlerinde yeterli olmayan bir çaba gösteriyor olduğu konusunda endişe duymaktadır.⁹⁴

ROL

PUAN

25

Yolsuzlukla mücadele politikasına katılım

İş dünyası yurtiçi yolsuzlukla mücadele yönetimine ne ölçüde faal olarak katılmaktadır?

Özel sektörün yolsuzlukla mücadele alanındaki kamu politikalarına katılımı şimdiye kadar çok sınırlı olmuştur. Yolsuzluk, iş dünyası ve hükümet ilişkilerinin gündeminde önceliğe sahip değildir.

Yine de iş dünyasının yolsuzlukla mücadele ile ilgili kurallar ve politikaların geliştirilmesini desteklediği birkaç olay vardır. Örneğin, Türkiye Mühendisler Birliği (TMB) inşaat sektörünün ortak problemleri ile ilgili tavsiyeleri içeren “İnşaat Sektörü Bildirgesi”⁹⁵ yayınlamıştır. TMB, kamu ihale süreçlerinin adaletsiz ve şeffaflıktan yoksun olmasını eleştirerek yeni bir kamu ihale kanunu yapılmasını talep etmiştir.

Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD), 2013 Aralık yolsuzluk skandalının ardından hükümeti yolsuzlukla ve rüşvetle mücadele ile ilgili somut adımlar atmaya çağırmıştır. Eski TÜSİAD Başkanı Muharrem Yılmaz, “yolsuzluk ve rüşvet ile mücadele için süreklilik arz eden tutumların olması gerektiğini,” reform ve düzenlemenin şart olduğunu belirtmiştir.⁹⁶

Bunun ötesinde, 311 Türk şirketi, BM Küresel İlkeler Sözleşmesi’ni imzalamıştır. Fakat söz konusu şirketlerin sözleşmeye uygunluğunu izlemek ve BM Küresel İlkeler Sözleşmesi’ndeki ilkeleri yaygınlaştırmak için yeni bir stratejiye ihtiyaç duyulmaktadır.

Özlem Zingil’a göre, Türk iş dünyası bu alanda yeterince faal değildir. Zingil, sadece yolsuzluğun rekabeti önleyecek noktaya ulaşması halinde iş dünyasının fikirlerini ifade ettiğine dikkat çekmiştir.⁹⁷ Uluslararası Şeffaflık Derneği ile görüşen diğer bir uzman, yolsuzlukla mücadelenin Türkiye’de bir siyasi güç kavgası gibi veya siyasi bir söylem gibi algılandığını belirtmiştir. Bu sebeple yolsuzlukla mücadele daha zor olmaktadır.⁹⁸

PUAN **25**

Sivil toplum kuruluşlarına destek/katılım

İş sektörü yolsuzlukla mücadele görevinde sivil toplum kuruluşlarına ne ölçüde destek vermekte/katılmaktadır?

Yolsuzlukla mücadele bakımından iş sektörü ile sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliği zayıftır. Önceki bölümde bahsedildiği üzere, BM Küresel İlkeler sözleşmesini imzalayan şirketlerin sayısı artmaktadır. İş dünyasının sivil topluma katılımı konusunda, Türkiye Kurumsal Yönetişim Derneği (TKYD) ve Türkiye Etik ve İtibar Derneği (TEİD) hatırı sayılır üyelik sayılarına ulaşmıştır. Fakat yolsuzlukla mücadele birkaç dernek ve çalışma grubunun çabalarından öteye gitmemektedir.

İş dünyasının sivil topluma olan desteği de, sivil toplumun başka kaynak arayışlarına yönelmesinden görüleceği üzere, yeterli değildir. Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD) attığı adımlarla iş dünyasının sivil topluma destek olması konusunda örnek olmaktadır. Yolsuzlukla mücadele algıları üzerine yaptığı en son araştırmaya ek olarak, TÜSİAD, Uluslararası Şeffaflık Derneği’nin özel sektör alanındaki projelerini de desteklemektedir.

Bir bütün olarak ele alındığında, iş dünyasının sivil topluma desteği konusunda atılan doğru adımlara rağmen genel bir iyiyeye gidişten bahsetmek mümkün değildir. Son dönemdeki uygulamalar, sivil toplumun yolsuzlukla mücadele konusunda daha etkin bir rol oynaması için özel sektörün desteğine ihtiyaç duyduğunu kanıtlar niteliktedir.

Sonnotlar

- 1 Dünya Bankası İstatistikleri, 2013. <http://data.worldbank.org/data-catalog/GDP-ranking-table>
- 2 TÜİK Küçük ve Orta Büyüklükteki Girişim İstatistikleri, 2014 <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=18521>
- 3 İstanbul Sanayi Odası, 2012. <http://www.iso.org.tr/>
- 4 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu (yeni): http://www.pwc.com.tr/en_tr/tr/publications/ttk-assets/pages/ttk-a_blueprint_for_the_future.pdf
- 5 a.g.e.
- 6 ABD Dışişleri Bakanlığı (2014) 2014 Yatırım Ortamı Demeci, Türkiye <http://www.state.gov/documents/organization/229296.pdf>

- 7 Dünya Bankası, İş Yapmak 2015: Türkiye
- 8 Dünya Bankası ve IFC (2015) *İş Yapma Kolaylığı 2015: Verimin Ötesine Geçmek*, Türkiye Profile, s.19<http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/~//media/giawb/doing%20business/documents/profiles/country/TUR.pdf>
- 9 a.g.e.
- 10 a.g.e.
- 11 a.g.e.
- 12 Avrupa Komisyonu, 2014 Türkiye İlerleme Raporu, Kısım 3. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-turkey-progress-report_en.pdf
- 13 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf
- 14 Avrupa Komisyonu, 2014 Türkiye İlerleme Raporu, s.24
- 15 Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.5846.pdf>
- 16 Türkiye’de Fikri Mülkiyet Haklarını Koruma Kılavuzu, 2014. <https://oami.europa.eu/ohimportal/documents/11370/80606/Guide-to-protection-of-intellectual-property-rights-in-Turkey>
- 17 Dünya Ekonomik Forumu, Küresel Rekabet Raporu 2014-2015, http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf
- 18 A.g.e.
- 19 Dünya Bankası, İş Yapma Kolaylığı 2015: Türkiye,
- 20 Avrupa Komisyonu, 2014 Türkiye İlerleme Raporu, s.24
- 21 Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı, (UNCTAD) (2013), 2013 Dünya Yatırım Raporu, s.54; Dünya Bankası, İş Yapma Kolaylığı 2015: Türkiye, s.12-14
- 22 Business Anti-corruption Portal [İş Dünyasında Yolsuzlukla Mücadele Portalı] (2011), Türkiye ülke profili, erişim adresi:<http://www.business-anti-corruption.com/countryprofiles/europe-central-asia/turkey>
- 23 SIGMA Programı 2011 Türkiye Değerlendirme Raporu http://www.ab.gov.tr/files/EKYB/sigma/assessment_turkey_2011.pdf
- 24 Dünya Bankası, İş ortamı ve Girişim Performansı Araştırması. <http://data.worldbank.org/data-catalog/BEEPS>
- 25 Uluslararası Fikri Mülkiyet İttifakı (IIPA), 2014. Telif Haklarının Korunması ve Uygulanması hakkında Özel Rapor 301, Türkiye. <http://www.iipa.com/rbc/2014/2014SPEC301TÜRKİYE.PDF>
- 26 Dünya Bankası, İş Yapma Kolaylığı 2015: Türkiye
- 27 Avrupa Komisyonu, 2014 Türkiye İlerleme Raporu, s.24
- 28 Özdemir, M. (2014), Fikri Mülkiyet Haklarının Ticarileştirilmesi Raporu, TÜSİAD, http://www.tusiad.org/_rsc/shared/file/FikriMulkiyet-HaklarininTicarilestirilmesiRaporu.pdf
- 29 Genççaya, Ömer Faruk (2009) Türk Kamu Yönetiminde Çıkar Çatışması, “Türkiye’de Yolsuzluğun Önlenmesi için Etik (TYEC)”, Akademik Araştırma Raporu, Avrupa Konseyi
- 30 Rekabetin Korunması Hakkında Kanun <http://www.rekabet.gov.tr/tr-TR/Sayfalar/4054-Sayili-Kanun>
- 31 Heritage Foundation, Ekonomik Özgürlük Endeksi, 2015 <http://www.heritage.org/index/pdf/2015/countries/turkey.pdf>
- 32 Ibid
- 33 CNN Türk, “Cumhurbaşkanı Erdoğan: Merkez Bankası lütfetti” 25 Şubat 2015 <http://www.cnnturk.com/haber/ekonomi/turkiye/cumhurbaskani-erdogan-merkez-bankasi-lutfetti>
- 34 Hürriyet, 19 Mart 2015 <http://www.hurriyetaile.com/a-brief-history-of-central-bank-independence-in-turkey.aspx?pageID=449&nID=79870&NewsCatID=541>
- 35 Berstelmann Foundation Dönüşüm Endeksi, 2010. <http://www.bti-project.org/reports/country-reports/mena/tur/2010/index.nc>
- 36 Dünya Ekonomik Forumu, Küresel Rekabet Raporu 2013–2014, s.13, <http://reports.weforum.org/the-global-competitiveness-report-2013-2014/>
- 37 Yazarların Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği’nde avukat ve “Kurumsal Raporlamada Çok Paydaşlı Yaklaşım” projesi lideri Özlem Zingil ile mülakatı, 23 Aralık 2014, İstanbul.
- 38 Freedom House, Countries at the Crossroads, <https://freedomhouse.org/report/countries-crossroads/2011/turkey>
- 39 Bakınız Kamu Kesimi, Rol boyutu.
- 40 Bakınız Kamu İktisadi Teşebbüsleri bölümü
- 41 Özel, Işık (2014) Emerging on an illiberal path: the Turkish variety of Capitalism [Liberal olmayan bir yolda doğuş: Türk tipi kapitalizm]. U. Becker (Ed.)’de. The BRICS ve Emerging Economies in Comparative Perspective Political economy, liberalisation and institutional change (Karşılaştırmalı Perspektif: Politik ekonomi, liberalizasyon ve kurumsal değişimde BRICS ve Yükselen Ekonomiler), (s.163-182) Londra ve NY: Routledge; Buğra, A. ve Savaşkan, O (2014) New Capitalism in Turkey: The Relationship Between Politics, Religion and Business [Türkiye’de Yeni Kapitalizm: Siyaset, Din ve İş ilişkisi], EE Publishing. Balkan, N., Balkan, E., ve Öncü, A. (2014) Neoliberalizm, İslamcı Sermayenin Yükselişi ve AKP, Yordam Kitap
- 42 Buğra, A. ve Savaşkan, O (2014); Yankaya, D. (2009). The Europeanization of MÜSİAD: Political opportunism, Economic Europeanization, Islamic Euroscepticism [MÜSİAD’ın Avrupalılaşması: Siyasi fırsatçılık, ekonomik Avrupalılaşma, İslamcı Avrupa kuşkuculuğu]. European Journal of Turkish Studies, 9.
- 43 Yazarların avukat ve iş uzmanı Gönenc Gürkaynak ile mülakatı. 22 Aralık 2014, İstanbul.
- 44 Karaveli, H. (2015) TÜSİAD Türk Demokrasininin Kurtulmasına Katkıda Bulunabilir mi?, The Turkey Analyst, <http://www.turkeyanalyst.org/publications/turkey-analyst-articles/item/373-can-t%C3%BCsiad-help-save-turkish-democracy?.html>
- 45 Kadri Gürsel, Al-monitor, 29 Temmuz 2013 <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/07/koc-audit-raid-turkey-interest-rate-lobby-gezi.html#>

- 46 Hürriyet, 14 Nisan 2014 <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/26203510.asp>; Borsa Gündem, 10 Ocak 2015 http://www.borsagundem.com/haber/tupras_a-yilda-572-milyon-ceza/650413
- 47 Cumhuriyet, "Erdoğan'dan Gülen'e 'maşa' göndermesi" 28 Ocak 2014 http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/siyaset/34543/Erdogan_dan_Gulen_e_masa_gondermesi.html
- 48 Taraf, 15 Ocak 2014 <http://arsiv.taraf.com.tr/haber-thy-den-bankaya-kamikaze-dalisi-145092/>
- 49 Radikal, 3 Şubat 2015 http://www.radikal.com.tr/ekonomi/tmsf_bank_asyaya_el_koydu-1286057
- 50 Dünya Bankası ve IFC (2015) *İş Yapma Kolaylığı 2015: Verimin Ötesine Geçmek*, Türkiye Profile, s.63-64
- 51 OECD, Kurumsal Yönetimde Denetim ve Uygulama, OECD Publishing, 2013, s.74
- 52 Standartlar, Uluslararası Finansal Raporlama Standartları'na (IFRS) dayanarak hazırlanmıştır.
- 53 Crowe Horwath, Financial Reporting and Auditing Framework of Turkey [Türkiye'de Finansal Raporlama ve Denetim Çerçevesi], <https://www.crowehorwath.net/crowe-horwath-global/services/audit/financial-reporting-frameworks/turkey.aspx>
- 54 Temmuz 2012'de kabul edilen 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu.
- 55 Crowe Horwath, Financial Reporting and Auditing Framework of Turkey [Türkiye'de Finansal Raporlama ve Denetim Çerçevesi]
- 56 Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), www.bddk.com.tr
- 57 a.g.e. s.30
- 58 Türkiye Şirket Kredi Raporları, UK Data. <http://ukdata.com/help/international-reports/middle-eastern-companies/turkey-credit-reports>
- 59 Uluslararası Şeffaflık Derneği (2015) "Kurumsal raporlamada şeffaflık: Borsa İstanbul BİST-100 endeksi şirketleri üzerine bir araştırma" <http://www.seffalik.org/wp-content/uploads/2015/03/Kurumsal-Raporlamada-Şeffaflık.pdf>
- 60 Yazarların Özlem Zıngıl ile mülakatı, 23 Aralık 2014, İstanbul.
- 61 Herkes için Kurumsal Sosyal Sorumluluk, AB Projesi, Ulusal Değerlendirme Raporu: Türkiye, 2013, Ankara, s.40
- 62 Bu kuruluşların sağladığı kolaylıklar hakkında ayrıntılı bilgi için bakınız: <http://www.tusiad.org.tr/> ve <http://www.tkyd.org.tr/default.html>
- 63 PWC Türkiye, "Türk Ticaret Kanunu: Gelecek için şablon", https://www.pwc.com.tr/en/publications/ttp-assets/pages/ttp-a_blueprint_for_the_future.pdf
- 64 a.g.e. s.10
- 65 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6362.pdf> <http://cmb.gov.tr/displayfile.aspx?action=displayfile&pageid=87&fn=87.pdf&submenuheader=null>
- 66 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu (yeni), madde 1
- 67 Ararat, M ve Orbay, H. 2006. Türkiye'de Kurumsal Yönetişim: Yatırım ve Büyümeye Etkileri
- 68 Türkiye İç Denetim Enstitüsü (TİDE), Risk Yöneticileri Derneği (RYD), Türkiye Kurumsal Yatırımcı Yöneticileri Derneği (KYD), Borsa Yatırımcıları Derneği (BORYAD).
- 69 5411 sayılı Bankacılık Kanunu <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5411.pdf>
- 70 1 Kasım 2006 tarih ve 26333 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Bankaların Kurumsal Yönetişim İlkelerine İlişkin Yönetmelik https://www.bddk.org.tr/websitesi/english/Legislation/8805corporate_governance_regulation.pdf
- 71 Dünya Bankası Türkiye, Kurumsal Yönetişim Değerlendirmesi: http://www.worldbank.org/ifa/rosc_cg_turkey.html#2
- 72 OECD, Türkiye: Kurumsal Yönetişim Çerçevesi ve Denetim ve Uygulamaya İlişkin Uygulamalar, 2013, s.70
- 73 Yazarların Özlem Zıngıl ile mülakatı, 23 Aralık 2014, İstanbul
- 74 OECD, Türkiye: Kurumsal Yönetişim Çerçevesi ve Denetim ve Uygulamaya İlişkin Uygulamalar, 2013, s.81
- 75 Yazarların Özlem Zıngıl ile mülakatı, 23 Aralık 2014, İstanbul
- 76 a.g.e.
- 77 Yeni Türk Ticaret Kanunu ve Sermaye Piyasası Kanunu
- 78 Dünya Ekonomik Forumu, Küresel Rekabet Raporu 2011/2012. <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-2011-2012/#section=countryeconomy-profiles-turkey>, Küresel Rekabet Raporu 2014/2015. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf
- 79 Aksi belirtilmediği sürece değerler 1 ile 7 arasındadır.
- 80 Yazarların Özlem Zıngıl ile mülakatı, 23 Aralık 2014, İstanbul.
- 81 Gürkaynak, G ve Kama, Ç. O. (2014). Türkiye'de kurumsal suçlar, dolandırıcılık ve soruşturmaları: Genel bakış. <http://uk.practicallaw.com/6-519-5382>
- 82 Aktif rüşvet, rüşvet vermeyi teklif eden veya veren kişinin suç fiilini, pasif rüşvet ise rüşveti alan kişinin suç fiilini kasteder. Aktif rüşvet arz tarafında, pasif rüşvet talep tarafında vuku bulur. Daha fazla bilgi: <http://www.u4.no/glossary/active-and-passive-bribery/#sthash.6lpj-g7Yj.dpuf>
- 83 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, madde 252. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5237.pdf>
- 84 a.g.e. madde 252.
- 85 GRECO Türkiye Değerlendirme Raporu, 2009, s.23. [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)5_Turkiye_One_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)5_Turkiye_One_EN.pdf)
- 86 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, madde 254. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5237.pdf>
- 87 GRECO, Türkiye Uygunluk Ara Raporu, Greco RC-III (2014) 24E, Şubat 2015 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2014\)24_Turkiye_Interim_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2014)24_Turkiye_Interim_EN.pdf)
- 88 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6362.pdf>

- 89 Ersin, B. T., İnkiler, B., ve Çağatay, B. (2014). Anti-corruption: Combatting Public Enemy Number One in Türkiye [Yolsuzlukla Mücadele Türkiye’de Bir Numaralı Halk Düşmanına Karşı Savaş] <http://www.mondaq.com/x/349684/White+Collar+Crime+Fraud/Corruption+in+Türkiye+Combatting+Public+Enemy+Number+One>
- 90 Yolsuzluk ve Rüşvet Soruşturmaları: <http://www.pwc.com.tr/en/advisory09/fraud/yolsuzluk-ve-rusvet-sorusturmaları.jhtml>
- 91 EDMER, TürkYöneticilerinGözüyleEtik http://www.edmer.org/wp-content/uploads/2012/08/YoneticilerinGozuyleEtik_Rapou_20140117.pdf
- 92 TÜSİAD, “İş Dünyasının Yolsuzluğa Bakışı: Algılar ve Tavsiyeler”, 2014 http://www.tusiad.org/___rsc/shared/file/YolsuzlukSunum-26112014.ppt
- 93 4857 sayılı İş Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4857.pdf>
- 94 OECD Rüşvetle Mücadele Çalışma Grubu, Türkiye’de OECD Rüşvetle Mücadele Sözleşmesi’nin Uygulanması Raporu, Ekim 2014, <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/TurkeyPhase3ReportEN.pdf> [Erişim tarihi: 09 Aralık 2014]
- 95 İnşaat Sektörünün Bildirgesi: Sorunlar ve Çözümler, 2014, Türkiye Müteahhitler Birliği, http://www.tmb.org.tr/doc/file/bildirge_tmb.pdf [Erişim tarihi: 24 Aralık 2014]
- 96 Milliyet, 5 Ocak 2014 <http://www.milliyet.com.tr/paralel-devlet-soylemi-en-buyuk/ekonomi/detay/1817430/default.htm>
- 97 Yazarların Özlem Zingil ile mülakatı, 23 Aralık 2014, İstanbul.
- 98 Yazarların avukat ve iş uzmanı Gönenç Gürkaynak ile mülakatı, 22 Aralık 2014, İstanbul.

15

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ (KİT'LER)

ÖZET

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT'ler) değerlendirilmesinde karşılaşılan en önemli iki sorun bağımsızlık ve dürüstlük boyutlarında kendini göstermektedir. KİT'ler özerk kurumlar (işlevsel olarak yerinden yönetilen) olmalarına rağmen, Türkiye'de yasal ve düzenleyici çerçeve KİT'lerin bağımsızlığını korumamaktadır. Kurul üyelerinin çoğunluğunun atanmasına ve üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarına karar vermeye bakanlıklar yetkilidir. Tüm KİT'ler Başbakanlık Teftiş Kurulu'nca denetlenmektedir ve denetleme raporları kamuya açıktır. KİT'lerin hesap verebilirliği üzerindeki en büyük endişe son yıllarda denetleme raporlarının zamanında TBMM'ye gönderilmemesidir. KİT'lerin dürüstlüğü için özel düzenleme bulunmamaktadır.

Yandaki tabloda, KİT'lerin kapasite ve yönetim bakımından değerlendirmesi sonucunda ulaşılan gösterge puanları verilmektedir. Bu bölümün geri kalanında göstergeler için nitel değerlendirme sunulmaktadır.



	Gösterge	Yasa	Uygulama
Kapasite	Kaynaklar	N/A	N/A
	Bağımsızlık	25	25
Yönetişim	Şeffaflık	50	75
	Hesap Verebilirlik	75	50
	Dürüstlük Mekanizmaları	25	0

YAPI

İktisadi Devlet Teşekkülleri veya Kamu İktisadi Teşebbüsleri son özelleştirilme dalgalarına rağmen, Türk kamu sektöründe hala önemli ekonomik-ticari ve idari aktörlerdir. 1984 tarihli ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname KİT'leri bağlamaktadır.

KİT terimi İktisadi Devlet Teşekküllerinin (İDT) ve Kamu İktisadi Kuruluşları'nın (KİK) (kamu altyapı hizmet sunucuları) her ikisi için de kullanılmaktadır ve sermayeleri devlete aittir.¹ İktisadi Devlet Teşekkülleri piyasada ticari esaslara göre çalışmaktadır; Kamu İktisadi Kuruluşları ise belirli tekelleşmiş mal ve hizmetler üreten ve pazarlayan devlet tekelleridir.² Kamu yararının önceliği dikkate alındığında, İDT'ler kar amacı güden kamu aktörü rolündedirler, KİT'lerse kar etmek zorunda değildir.

Anılan kuruluşlar için gereken nitelikler, 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 4. maddesinde belirtilmiştir:

Bu teşebbüsler tüzel kişiliğe sahiptir; anılan Kanun Hükmünde Kararname ile saklı tutulan hususlar dışında özel hukuk hükümlerine tabidir. Genel Muhasebe Kanunu ile Devlet İhale Kanunu hükümlerine ve Sayıştay'ın denetimine tabi değildir.³ Sorumlulukları sermayeleri ile sınırlıdır. Teşebbüslerin sermayesi, ilgili bakanlığın talebi üzerine koordinasyon kurulunca tespit edilir.⁴

KİT'lerde çalışan kişi sayısında zamanla azalma gözlemlenmektedir. 2000 yılında KİT'ler 435.000 kişiyi istihdam ederken, 2014 sonu itibarıyla bu sayı 124.000'e düşmüştür.⁵ Bu sayı, 25 milyon kişi olan toplam istihdamın yaklaşık %0,5'idir.⁶ KİT'ler 2013 yılını 1.785 milyon ABD Doları kayıpla kapamıştır.⁷

DEĞERLENDİRME

KAPASİTE

PUAN **25**

Bağımsızlık – Hukuk

KİT'lerin bağımsız çalışması ve özel sektör şirketleri ile eşit şartların sağlanması için yasal ve düzenleyici çerçeve ne ölçüde mevcuttur?

KİT'ler Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulmaktadır⁸ ve her KİT yönetimi bir bakanlığa bağlıdır. KİT Kurulları bir başkan ve beş üyeden oluşur. Genel müdür yönetim kurulu başkanıdır ve ilgili bakanın teklifi üzerine ortak karar ile atanır. Yönetim kurulu üyelerinden ikisi ilgili bakanın, biri Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakanın, ikisi teşebbüs genel müdür yardımcıları arasından ilgili bakanın teklifi üzerine ortak karar ile atanır.⁹ Bu yapı, hükümetin KİT'ler üzerindeki kontrol yetkisini açıkça göstermektedir.

233 sayılı KİT'ler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'ye göre KİT'ler ve bağlı kurumlar ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatlarını belirlemede serbesttir. Ancak aynı Kanun Hükmünde Kararname'ye göre KİT'lerin bağlı olduğu bakanlık, mal ve hizmetlerin fiyatlandırılması hakkında Bakanlar Kurulu'nun kararını etkileyecek önerilerde bulunabilir. Eğer KİT, fiyatın düşük belirlenmesi ya da

genel kamu görevi sonucu yıl sonunda zarar ederse (görev zararı), zarar Hazine tarafından karşılanmaktadır.¹⁰ Görev zararının hesaplanma yöntemi ve koşulları Bakanlar Kurulu Kararı ile tespit edilmektedir.¹¹ İlgili bakanlığın önerisi üzerine Hazine görev zararını belirlemekle yükümlüdür. Fiyat belirleme ve görev zararı uygulamaları hükümetin KİT'lerin günlük yönetimine müdahalesine olanak tanımaktadır. KİT'ler arasında ekonomik ve mali ilişkiler ile ilgili düzenleme bulunmamaktadır.

PUAN

25

Bağımsızlık – Uygulama

Uygulamada, KİT'ler günlük çalışmalarını devlet müdahalesinden ne ölçüde bağımsız olarak yürütmektedir?

KİT'ler, Türk Anayasası ve idari sistemi içinde teorik ve yasal olarak özerk (işlevsel olarak yerinden yönetilen) olmasına rağmen, KİT'lerin bağlı/ilgili olduğu bakanlıklar yönetim kurullarının başkan ve üyelerini atamaktadır. Bu nedenle KİT'lerin yönetim kurul üyelerinin bağımsız hareket ettiklerini söylemek mümkün değildir. Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği ile görüşen bir KİT uzmanı,¹² KİT'lerin bağımsızlığı hakkındaki yorumunda hükümetin KİT'ler üzerindeki etkisinin altını çizmiştir.

Anılan Kanun Hükmünde Kararname'ye göre ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatlarının belirlenmesinde KİT'ler yetkilidir ve ancak ve ancak gerekli olduğunda Bakanlar Kurulu fiyatlarda değişiklik yapabilir. Fakat adı açıklanmayan bir uzman,¹³ KİT ürünlerinin fiyatlarının daima hükümet tarafından belirlendiğini vurgulamıştır. Bu doğrultuda ekonomik aktörler bakanlıklar yolu ile fiyat belirleme sürecine sık sık müdahale etmektedir.¹⁴

Bir KİT uzmanı, KİT'lerin yönetim kurulu üyeleri ve genel müdürünün seçiminde uzmanlık ve dürüstlük bakımından nesnel bir ölçüt olmadığını açıklamıştır. Süreç içinde iktidar partisine bağlılık, dostluk ve akrabalık mesleki liyakatten daha yaygın ölçütlerdir.¹⁵ Hükümetin KİT'ler üzerindeki etkisine örnek olarak, önceki Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanı, istifasından bir gün önce¹⁶ üç kişiyi T.C. Devlet Demiryolları (TCDD) Genel Müdürü, Devlet Hava Meydanları İşletmesi (DHMİ) Genel Müdürü ve Haberleşme Genel Müdürü gibi önemli pozisyonlara atamıştır.¹⁷

YÖNETİŞİM

PUAN

50

Şeffaflık – Yasa

KİT'lerin faaliyetlerinde şeffaflığı sağlayacak hükümler ne ölçüde mevcuttur?

KİT'ler ve bağlı şirketleri yıllık rapor, bilanço ve stratejik planlar hazırlamak ve bunları ilgili makamlara sunmak zorundadır. Ancak bu rapor ve planların kamuya açık olmasını gerektiren bir düzenleme yoktur.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu¹⁸ ve KİT'ler hakkında Kanun Hükmünde Kararname'ye¹⁹ göre, KİT'ler Sayıştay tarafından denetlenecektir. Sayıştay, her yıl her KİT için ayrı ayrı ve tüm KİT'leri kapsayan

bir toplu rapor hazırlamaktan sorumludur. Bu raporlar Sayıştay'ın resmi İnternet sayfasında bulunmaktadır.²⁰ Anayasa, 6085 sayılı Kanun ve KİT'ler için Kanun Hükmünde Kararname ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi hakkında Kanun²¹ tarafından öngörülen denetim, KİT'lerin Meclis tarafından denetlenmesi için dayanak oluşturmaktadır.

Meclis denetimi, Türkiye Büyük Millet Meclisi Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu kanalıyla yapılmaktadır. Denetleme, Sayıştay tarafından hazırlanan raporların, Başbakan'ın isteği üzerine hazırlanan raporların ve Komisyonca karar verilen diğer konuların analizleri vasıtasıyla yerine getirilmektedir.²²

6102 sayılı yeni Türk Ticaret Kanunu'na²³ göre anonim şirketler yıllık bağımsız dış denetime tabidir; 26 KİT'ten 8'i bu kategoriye girmektedir.²⁴ Bunun dışında bağımsız dış denetim için herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

KİT'lerin yolsuzlukla mücadele programları için herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. 2014-2018 dönemi için Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan ve koordine edilen Onuncu Kalkınma Planı'nın 271 ve 272. maddelerinde KİT'lerin karar verme sürecinin etkinliğini, hesap verebilirliğini ve esnekliğini artırmak için mevzuat düzenlemeleri yapılacağı belirtilmektedir. Bu plana göre, iç denetim birimleri etkinleştirilecek ve iç ve dış denetim mekanizmalarının etkinliği artırılacaktır.²⁵ Planda, KİT'lerin şeffaflığının sağlanması ile ilgili hiçbir vurgunun olmaması dikkate alınmalıdır.

PUAN **75**

Şeffaflık – Uygulama

KİT'ler uygulamada ne ölçüde şeffaftır?

Yönetişim, mülkiyet yapısı ve KİT'lerin faaliyetleri ile ilgili ayrıntılı bilgiler İnternet sayfaları kanalıyla halka açıktır. Yapı bölümünde anılan 26 KİT'ten 24'ünün yıllık raporlarına da İnternet sayfası yolu ile erişilebilmektedir. Yıllık raporlarını paylaşmayan 2 KİT, mali durumları ve temel faaliyetleri ile ilgili bazı bilgileri sağlamıştır. Yıllık raporların çoğu günceldir, yine de, mevcut en son yıllık raporlar, üç KİT'e ait 2012 tarihli raporlardır.

İç denetçiler, her bir KİT bölümünü 2 ila 3 yılda bir denetlemektedir. Görüşülen uzmana²⁶ göre, KİT'lerin iç denetim mekanizmaları usulsüzlükleri tespit etmeye odaklansa da yolsuzluğu önleme denetim kapsamında değildir. Bir önceki bölümde bahsedildiği gibi, Kalkınma Bakanlığı KİT'lerin iç denetim mekanizmasının etkinliğini artırmayı tasarlamaktadır.²⁷ Bu, denetleme mekanizmasının mevcut etkisi ve kalitesinde sorunlar olduğuna işaret etmektedir.

Türkiye'de KİT'ler için merkezi bir koordinasyon birimi bulunmamaktadır. Son reformlarla ilga edilmeden önce Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu bu kuruluşları denetlemekten sorumluydu. Denetim mekanizmasındaki bu değişiklik sonrası KİT'lerin toplu raporlarının yayımlanması Sayıştay ve Hazine Müsteşarlığı tarafından yürütülmektedir. Toplu raporlar, KİT'lerin Türk ekonomisindeki payı, istihdam, mali durum, faaliyetler ve işlemler, yatırımlar ve özelleştirme gibi konuları kapsamaktadır. Bunların ötesinde, Hazine Müsteşarlığı, kazanç, katma değer, gelirler, çalışanların sayısı, maliyetler ve görev zararlarını içeren ayrıntılı KİT istatistiklerini yayımlamaktadır.²⁸

Hesap Verebilirlik – Yasa

KİT'lerin denetimini düzenleyen kurallar ve kanunlar ne ölçüde mevcuttur?

KİT'lerin kurumsal yapısını ve faaliyetlerini düzenleyen Kanun Hükmünde Kararname'de KİT kurul üyelerinin görev ve sorumluluğu olduğu açıkça belirtilmiştir.²⁹

Sayıştay her KİT için yıllık rapor hazırlamaktan sorumludur. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'na³⁰ göre, Sayıştay denetçileri tarafından hazırlanan KİT denetim raporları, içinde bulunulan yılın Eylül ayı sonuna kadar Rapor Değerlendirme Kurulu'na gönderilmektedir. Bu aşamadan sonra, Rapor Değerlendirme Kurulu, Ekim ayı sonuna kadar raporları kesinleştirmek ve birer nüshasını hem denetlenen KİT'e, hem de bağlı bakanlığa göndermek zorundadır. KİT'in, kesinleşmiş raporu almasından itibaren 30 gün içinde cevapları hazırlaması ve Sayıştay'a ve bağlı olduğu bakanlığa göndermesi gerekmektedir. Bağlı olduğu bakanlığın, bu cevaplara kendi girdilerini yapması ve raporun alınmasını takip eden 15 gün içinde bu nüshayı Sayıştay'a göndermesi gerekmektedir. Bu rapor, KİT'lerin cevapları ve bakanlığın girdileri ile birlikte yıl sonundan önce Meclis'e, Hazine Müsteşarlığı'na ve Kalkınma Bakanlığı'na gönderilmektedir.

Meclis Komisyonu sunulan tüm raporları ve KİT'lerin bilançolarını değerlendirmekten sorumludur ve usulsüzlük olup olmadığını tespit eder. Kuruluş ibra edilmezse sorumlular hakkında genel hükümlere göre adli kovuşturma veya işlem yapılabilmesi için karar TBMM Başkanlığınca Başbakanlığa ve ilgili adli mercilere bildirilir.

Meclis KİT Komisyonu, KİT'lerin şartlarını değerlendiren bağımsız bir kuruluş olarak hareket eder; bu denetlemelerle ekonomik verimlilik ve karlılık ilkeleri doğrultusunda ülke ekonomisine fayda sağlanması hedeflenmektedir. KİT'lerin kurumsal hedefleri başarması ve uzun dönem kalkınma planlarına uyumu yüksek derecede önem taşır.³¹

KİT'ler Meclis ve Sayıştay dışında kurumlar tarafından da denetlenmektedir. Tüm KİT'ler bir bakanlıkla ilgili veya bağlıdır. Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun³² altında özelleştirme programının parçası olan işletmeler doğrudan Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na bağlıdır. Bağlı olunan bakanlık KİT'lerin kanun ve yönetmeliklere uygun olarak çalışmasını sağlamaktan sorumludur. Bakanlıklar belirli dönemlerden ziyade gerektiğinde denetleme yapmaktadır ve bu denetimleri kendi teftiş kurulları marifetiyle uygulamaktadır.³³

KİT'ler ekonomik ve ticari kuruluşlar oldukları kadar kamu teşebbüsleridir. Bu nedenle; Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Başbakanlık, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Kalkınma Bakanlığı, Hazine, Devlet Personel Başkanlığı ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu gibi denetleme birimlerinin kamu kurumlarını denetlemek için genel hakları vardır; bu haklar bahsedilen kurumlara KİT'leri denetleme hakkını verir. Başbakanlık, Kalkınma Bakanlığı ve Kamu İhale Kurumu KİT'ler üzerinde düzenleyici, kontrol edici, isteğe bağlı ve tanımlayıcı makamlardır. KİT'ler, diğer ticari kuruluşların tabi olduğu denetlemelere de tabidir.

Hesap Verebilirlik – Uygulama

Uygulamada, KİT'ler üzerinde ne ölçüde etkin denetim vardır?

KİT'lerin çoğu yıllık raporlar hazırlamakta ve bunları kendi İnternet sayfalarında kamu erişimine sunmaktadır. KİT'lerin yıllık raporları dış denetim için de temel oluşturmaktadır.³⁴

Uygulamada KİT'lerin hesap verebilirliği bakımından, Türkiye Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin gördüğü uzmanlar, Sayıştay denetiminin oldukça kapsamlı ve yeteri kadar ayrıntılı olduğuna hemfikir. Ancak, raporun Sayıştay bölümünde de belirtildiği üzere, bahsedilen raporların kalite kontrol mekanizmaları üzerinde otosansür iddiaları raporların tarafsızlığı hakkında soru işaretleri doğurmaktadır.

KİT kurulları, atama mekanizması yoluyla bağlı oldukları bakanlıktan doğrudan yetki almaktadır. Dolayısıyla teoride stratejik kılavuzluk ve yönetimin gözetimi işlevlerini yürütmelerinde bir engel kalmamış olmaktadır. Ancak kurul üyelerinin atamaları üzerinde bir kontrol mekanizmasının olması sonucu, yönetim uygulamaları bakımından KİT'lerin yeterliliği ve nesneliliği endişe konusudur. Hissedarlar, özellikle devlet dışındaki hissedarlar, KİT'lerin yönetiminde etkiye sahip değildir.³⁵

Dürüstlük Mekanizmaları – Yasa

KİT'lerin dürüstlüğüne sağlayacak mekanizmalar ne ölçüde mevcuttur?

Türkiye'de KİT'lere özgü bir kurumsal yönetim ilkesi bulunmamaktadır. 223 No.lu Kanun Hükümünde Kararname de herhangi bir etik ilkeyi ve yolsuzlukla mücadele hükümlerini (çıkart ilişkileri, rüşvet ve yolsuzluk, iyi ticari uygulamalar, mali ve siyasi faaliyetler, muhbirlikle ilgili) içermemektedir.³⁶ Tek istisna, KİT çalışanlarının iş ortaklarından hediye ve borç para alamayacakları hususudur.³⁷ KİT'lerin siyasi partilere bağış yapmalarına kısıtlamalar koyan yasal hükümler bulunmamaktadır.

Kamu İhale Kanunu'na göre,³⁸ eğer ihalenin tahmini fiyatı, 2015 yılında yaklaşık 2,5 milyon ABD Doları olan eşik değerden düşük ise KİT'ler Kanun'dan muaftır.³⁹ Türkiye'de kamu alımları⁴⁰ üzerindeki kontrol mekanizmasının zayıflığı dikkate alındığında, KİT'lerin Kanun'dan bu muafiyeti ciddi bir sorun oluşturmaktadır.

Dürüstlük Mekanizmaları – Uygulama

Uygulamada, KİT'lerin dürüstlüğü ne ölçüde sağlanmaktadır?

KİT'ler için kurumsal yönetim ilkeleri, özgül etik davranış ilkeleri ve yolsuzlukla mücadele hükümlerinin olmaması göz önüne alındığında, KİT'lerin dürüstlük ihlallerini gözlemleyecek bir birimin ya da kurumun olmaması ciddi bir sorundur.

Geçen yıllarda, KİT'lere yönelik çeşitli suçlamalar olmuştur. Bu suçlamalardan biri doğrudan TCDD'de gerçekleşen ihale yolsuzluk iddiasıdır. İddialara göre, TCDD Genel Müdürü dahil 52 kişi, 210 milyon TL (70 milyon Euro) değerindeki iki ihalede, ihaleye fesat karıştırmak ve rüşvet almak suçlarından soruşturma geçirmiştir. Soruşturmayı yürüten savcı diğer ihale rakipleri ile karşılaştırıldığında, TCDD ile ilişkileri olan şirketlerin daha avantajlı konuma sahip olduklarını tespit etmiştir. Bu durum, kamu ihalelerinde hayati önemi olan serbest ve nesnel bir yarış için yeterli olmayan bir ortamı yaratmıştır.⁴¹ Soruşturmanın başladığı 2013 yılından itibaren, soruşturmayı yürüten Memur Suçları Soruşturma Bürosu'nda görevli savcı görevinden alınmıştır. Davaya atanan yeni savcı "soruşturmaya yer olmadığı" gerekçesiyle 2015 yılında soruşturmayı kapatmıştır.⁴²

Bu iddialar serbest ve tarafsız rekabet ilkeleriyle uyumlu bir ortam yaratılmasının önüne geçmektedir. Böyle bir ortamın oluşması özelleştirmelerde ve ihalelerde büyük sıkıntılar yaratmakta ve KİT'lerin yolsuzluktan arındırılması önünde engel teşkil etmektedir.

KİT'lere yönelik ikinci bir suçlama, 17-25 Aralık yolsuzluk iddiaları ile ilgilidir. Bu soruşturma, İranlı işadamı Reza Zarrab'ın yaptığı kaynağı belirsiz para transferlerinin ve altın kaçakçılığının çeşitli bakanlar ve iş adamları tarafından Zarrab'ın verdiği iddia edilen rüşvetler karşılığında gizlenmesini kapsamaktadır.⁴³ Bakanların da transferlerle ilgili sahte belgeler düzenlediği,⁴⁴ özellikle altın külçe numaraları ile ilgili sahte bildirimler hazırladığı iddia edilmiştir.⁴⁵

Bir KİT olarak Halkbank ve bankanın genel müdürü bu para transferlerinin merkezindedir. Söz konusu iddialara göre, İran'dan petrol ve gaz almak için olduğu gibi Zarrab'ın şirketlerini kullanarak yaptığı diğer işlemleri yürüten ana kuruluş olarak ön plandadır. İran'a uygulanan yaptırımlardan ötürü ABD Doları ve Euro olarak herhangi bir para transferi yasa dışı olduğundan ödeme aracı olarak altın kullanılmıştır.⁴⁶

Halkbank, genel merkezin ve bireysel şubelerinin işlemleri ile ilgili faaliyetlerinin yasa dışı olmadığını iddia etse de,⁴⁷ banka genel müdürü bahsedilen transferler için rüşvet almakla suçlanmıştır.⁴⁸ Bu iddialar sonucunda genel müdürün evinde yapılan arama, içinde 4,5 milyon ABD Doları olan ayakkabı kutularının bulunmasıyla sonuçlanmış ve bundan dolayı ayakkabı kutusu Türkiye'nin yakın tarihindeki en büyük yolsuzluğun simgesi olmuştur. Genel müdür gözaltına alındıktan 57 gün sonra serbest bırakılmıştır ve mahkemede yargılanmamıştır.⁴⁹

Diğer bir iddia, önceki Başbakan Recep Tayyip Erdoğan ile ilişkileri bilinen Çalık Holding'in iki devlet bankasından aldığı borç ile ilgilidir. Türkiye'deki en büyük basın kuruluşlarından birini (Sabah-ATV) satın almak için iki devlet bankası Vakıfbank ve Halkbank'tan alınan borcun toplam değeri 750 milyon ABD Doları'dır.⁵⁰ Ayrıca, diğer suçlamalar, bu borcun geri ödenmesinde zorluk çekmesi nedeniyle Halkbank tarafından şirkete ilave 200 milyon ABD Doları borç verildiği iddiasıdır.⁵¹

Bu işlemlerin çeşitli Türk bankacılık kanunlarının ihlali olduğu söylenmektedir⁵² ve böylesine önemli miktarda borç alabilen şirketin altında bulunduğu şartlar ve şirketin özel bankalardan bu şartlarda borcu alıp alamayacağı konusu sorular oluşturmaktadır.⁵³ Bunun ötesinde, Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun bir raporu, bu borcun, değeri dokuz kat şişirilmiş teminat gösterilerek alındığını belirtmiştir.⁵⁴ Şirketin bu devlet bankalarından almış olduğu borcu geri ödeyip ödeyemeyeceği de önemli bir kaygıdır; sonuçta bunun yükü vatandaşların omuzlarına yüklenecektir.⁵⁵

Çalık Holding'in bu borcu geri ödemesi için daha fazla zamana ihtiyacı olduğu ortaya çıkması üzerine, belirli şartlar kaldırılmış ve ödeme planlarında ayarlamalar yapılmıştır.⁵⁶ Daha sonra bu medya grupları yine Erdoğan'la yakın ilişkileri olduğu iddia edilen bir Türk şirketine satılmıştır.⁵⁷

Sonnotlar

- 1 Hazine Müsteşarlığı verilerine göre 2014 itibariyle KİT'lerin resmi listesi şu şekildedir: TTK, TKİ, EÜAŞ, TEİAŞ, TETAŞ, TEMSAN, TPAO, BOTAŞ, TMO, ÇAYKUR, TUGEM, ESK, DMO, TCDD, TUVASAŞ, TUDEMŞAŞ, TULOMSAŞ, DHMİ, KEGM, SUMER Holding, TDI
- 2 1984 tarih ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri hakkında Kanun Hükmünde Kararname, madde 2 ve 3, www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.233.pdf [Erişim tarihi: 16 Haziran 2015]
- 3 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle beraber Sayıştay bu kurumları denetleme hakkını elinde bulundurmaktadır. Öncesinde KİT'ler 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Fonların TBMM'ce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun uyarınca Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurumu tarafından denetlenmekteydi.
- 4 1984 tarih ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri hakkında Kanun Hükmünde Kararname.
- 5 Resmi Gazete, s.70 www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/11/20141101M1-1.pdf [Erişim tarihi: 16 Haziran 2015]
- 6 TÜİK İstihdam İstatistikleri, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=16007>
- 7 T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, "İstatistikler", www.hazine.gov.tr/tr-TR/Istatistik-Sunum-Sayfasi?mid=60&cid=14[Erişim tarihi: 18 Haziran 2015]
- 8 1984 tarih ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri hakkında Kanun Hükmünde Kararname.
- 9 1984 tarih ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri hakkında Kanun Hükmünde Kararname.
- 10 Ebru Ayyıldız, Konsolide Bütçeden Kamu İktisadi Teşebbüslerine Yapılan Transferler (1995-2004), Sayıştay Dergisi Sayı 59, s.98
- 11 1984 tarih ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri hakkında Kanun Hükmünde Kararname, madde 35.
- 12 Yazarların kimliği açıklanmayan bir KİT uzmanı ile mülakatı
- 13 Yazarların kimliği açıklanmayan bir KİT uzmanı ile mülakatı
- 14 Yazarların iktisatçı Mustafa Sönmez ile mülakatı, İstanbul, 25 Mayıs 2015.
- 15 Yazarların kimliği açıklanmayan bir KİT uzmanı ile mülakatı
- 16 Anayasa'nın 114. maddesi uyarınca; "Adalet, İçişleri ve Ulaştırma Bakanları milletvekili genel seçimlerinden önce istifa eder."
- 17 Hürriyet, 6 Mart 2015 <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/28379029.asp>
- 18 Sayıştay Kanunu, No. 6085 <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6085.pdf>
- 19 1984 tarih ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri hakkında Kanun Hükmünde Kararname.
- 20 Sayıştay, 2013 KİT Denetim Raporları <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/sayrapor2.asp?id=20155>
- 21 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi hakkında Kanun. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3346.pdf>
- 22 Sayıştay Genel Raporu, 2013. <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/Kamu/Kamu%20C4%B0%20C5%9Fletmeleri%202013%20Y%C4%B1%20C4%B1%20Genel%20Raporu.pdf>
- 23 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6102.pdf>
- 24 Yıllık KİT İstatistikleri, <http://www.treasury.gov.tr/en-US/Stat-List?mid=744&cid=14&nm=686>
- 25 Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalk%C4%B1nma%20Plan%C4%B1.pdf>
- 26 Yazarların adı açıklanmayan bir KİT uzmanı ile mülakatı
- 27 Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalk%C4%B1nma%20Plan%C4%B1.pdf>
- 28 Yıllık KİT İstatistikleri <http://www.treasury.gov.tr/en-US/Stat-List?mid=744&cid=14&nm=686>
- 29 1984 tarih ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri hakkında Kanun Hükmünde Kararname, madde 9, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.233.pdf>
- 30 6085 sayılı Sayıştay Kanunu
- 31 Sayıştay Genel Raporu, 2013. <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/Kamu/Kamu%20C4%B0%20C5%9Fletmeleri%202013%20Y%C4%B1%20C4%B1%20Genel%20Raporu.pdf11>
- 32 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun
- 33 Yazarların iktisatçı Mustafa Sönmez ile mülakatı, İstanbul, 25 Mayıs 2015
- 34 Yazarların iktisatçı Mustafa Sönmez ile mülakatı, İstanbul, 25 Mayıs 2015
- 35 Yazarların iktisatçı Mustafa Sönmez ile mülakatı, İstanbul, 25 Mayıs 2015
- 36 1984 tarih ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri hakkında Kanun Hükmünde Kararname
- 37 Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Personel Rejiminin Düzenlenmesi hakkında Kanun Hükmünde Kararname, madde 16, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.399.pdf>
- 38 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, madde 3G, <http://www.ihale.gov.tr/Mevzuat.aspx>
- 39 Kamu İhale Kanunu'ndaki eşikler, 2015, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/01/20150129-16-1.pdf>
- 40 Kamu kesimi bölümünde rol boyutuna bakınız
- 41 Today's Zaman, 24 Aralık 2013 http://www.todayzaman.com/national_high-speed-train-corruption-investigation-exposed-with-changed-regulation_334845.html
- 42 T24, 16 Şubat 2015 www.t24.com.tr/haber/tcdd-genel-mudurunun-de-adinin-karistigi-210-milyon-tlik-yolsuzluk-dosyasi-mahkemeye-gitmeden-kapatildi,287330
- 43 Al-Monitor, 18 Aralık 2013, "Erdoğan son siyasi krizde apansız yakalandı". <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/12/erdogan-latest-crisis.html>

- 44 Hürriyet Daily News, 26 Ocak 2015, "Savcıya göre eski bakanlar İran ile yasa dışı para trafiğini kolaylaştırdı". <http://www.hurriyetdailynews.com/prosecutor-says-turkeys-former-ministers-eased-illegal-money-transactions-to-iran.aspx?PageID=238&NID=77475&NewsCatID=338>
- 45 Hürriyet Daily News, 18 Temmuz 2015, "Türkiye'de resmi yolsuzluk soruşturmasına göre Zarrab'ın ticari faaliyetleri kuşkulu" <http://www.hurriyetdailynews.com/zarrabs-trade-activities-suspicious-says-turkeys-official-corruption-probe-report.aspx?pageID=238&NID=85575&NewsCatID=509>
- 46 The Telegraph, 29 Aralık 2013, "Türkiye'de siyasetçiler, altın taciri ve popstar". <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/turkey/10540423/Turkeys-politicians-gold-dealer-and-the-pop-star.html>
- 47 The Telegraph 29 Aralık 2013, "Türkiye'de siyasetçiler, altın taciri ve popstar". <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/turkey/10540423/Turkeys-politicians-gold-dealer-and-the-pop-star.html>
- 48 Hürriyet, 19 Aralık 2013 www.hurriyet.com.tr/ekonomi/25393328.asp
- 49 Hürriyet, 14 Şubat 2014, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/25807683.asp>
- 50 Today's Zaman, 08 Ekim 2014, "Medya grubu satışının finansmanında usulsüzlük yapıldı". http://www.todayszaman.com/business_irregularities-committed-in-financing-of-media-group-purchase_361049.html
- 51 Taraf, 21 Aralık 2013 <http://arsiv.taraf.com.tr/haber-devlet-sirri-degil-gizli-kredi-sirri-142704/>
- 52 Today's Zaman, 08 Ekim 2014, "Medya grubu satışının finansmanında usulsüzlük yapıldı", http://www.todayszaman.com/business_irregularities-committed-in-financing-of-media-group-purchase_361049.html
- 53 Hürriyet Daily News, 05 Ocak 2008, "Çalık'a verilen banka kredisi tartışması sürüyor". <http://www.hurriyetdailynews.com/controversy-over-bank-loan-for-calik-continues.aspx?pageID=438&n=controversy-over-bank-loan-for-calik-continues-2008-05-01>
- 54 Hürriyet Daily News, "Rapora göre varlık satışında verilen teminat şişirilmiş" <http://www.hurriyet.com.tr/english/finance/11369749.asp>
- 55 Hürriyet Daily News, 05 Ocak 2008 "Çalık'a verilen banka kredisi tartışması sürüyor" <http://www.hurriyetdailynews.com/controversy-over-bank-loan-for-calik-continues.aspx?pageID=438&n=controversy-over-bank-loan-for-calik-continues-2008-05-01>
- 56 Today's Zaman, 08 Ekim 2014, "Medya grubu satışının finansmanında usulsüzlük yapıldı". http://www.todayszaman.com/business_irregularities-committed-in-financing-of-media-group-purchase_361049.html
- 57 Bloomberg, 4 Mart 2014, "Erdoğan'ın Basına El Atması Murdoch'un Genişlemesini Engelledi, Time Warner" <http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-03-03/erdogan-thwarts-murdoch-as-graft-probe-reveals-turkey-media-grab>

VII

SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye Şeffaflık Sistemi, yasal çerçevesi ve teknik, finansal ve insan kaynakları açısından güçlü yön- lere sahiptir, yolsuzlukla mücadele ve iyi yönetim konularında Türkiye'nin önündeki asıl engel uygulama aşamasındadır.

Uygulama aşamasındaki bu engellerden en önemlileri, demokrasinin vazgeçilmez ilkelerinden biri olan kuvvetler ayrılığının ihlal edilmesi ve var olan yasal çerçeveye, anayasal düzene uyulmaması- dır. Yürütme organlarının, değerlendirilen alanların tümü üzerinde baskı oluşturması, denge ve de- netleme mekanizmalarının işlemlerini engellemektedir. Yürütme organlarının elinde bulundurduğu güç demokrasiye aykırı niteliktedir ve siyasi muhalefet, medya veya sivil toplum içinde muhalif düşünce yapısını barındıran kurumlar baskı altındadır.

Siyasi gücün bu şekilde kötüye kullanılması yasal çerçevede de değişikliklere yol açmış, torba ya- saların çıkarılmasıyla tasarıların etkili bir şekilde gözden geçirilmesine engel olunmuştur. 2000'li yılların başında gerçekleşen reform sürecinin tersine çevrildiği ve bu nedenle şeffaflık sistemini etkili kılabilecek birçok unsurun etkisini yitirdiği görülmektedir.

Bu değerlendirme, Türkiye'nin kurumlarının genel durumlarını ve iyi yönetim ilkeleri ile ne ka- dar uyumlu olduklarını göstermeyi amaçlamıştır. Bu doğrultuda Türkiye'nin şeffaflık sistemi değer- lendirmesinde iyi bir performans gösteremediği ve değerlendirmenin birçok alanında kurumların düşük puan aldığı görülmektedir. Değerlendirilen kurumlardan hiçbiri 100 üzerinden 60 puanı ge- çememiştir ve dört kurum (Sayıştay, Ombudsman, Teftiş Kurulları ve Yasama Erki) dışındaki bütün kurumlar zayıf olarak değerlendirilmiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, yasal çerçeve içerisinde bağımsız bir niteliğe sahip olsa da milletvekil- lerinin hesap verebilirliklerinin olmadığı görülmektedir. Oy oranı düşük partilerin seçim barajı do- layısıyla TBMM'ye girememeleri de yürütme organları üzerindeki denetim gücünü azaltmaktadır.

Yönetim birimlerinin en önemli kurumlarından birisi olan yürütme erkinin, yolsuzlukla mücadele ve iyi yönetim konularındaki çalışmalarını öncelik haline getirmemesi önemli bir sorun olarak ken- dini göstermektedir. Bu alandaki en temel sorun, yürütme erki üzerindeki denetimlerin yetersiz kalması, gücünün sınırlandırılmaması ve suistimallerin birçoğunun bu nedenle cezazsız kalmasıdır.

Türkiye Şeffaflık Sistemi'nin en büyük sorunlardan biri yargının bağımsızlığıdır. Hakimler ve Savcı- lar Yüksek Kurulu'nun yapılan değerlendirme sonucunda, yargı süreçlerinde daha etkili ve hesap verebilir durumda olabilmesi için daha şeffaf ve bağımsız olması gerektiği kanısına varılmıştır. Bu şeffaflığın sağlanabilmesi, bağımsız ve etkin bir Savcılık ve Emniyet Teşkilatının desteği sayesinde mümkün olabilir.

Ne yazık ki savcılara ve polis teşkilatına yoğun müdahalelerin yapıldığı bir siyasi sistem gözlemlen- mektedir. Savcılar birçok defa tehdit altında bırakılmış, hukuki ve cezai yaptırımlara uğramışlardır. Buna ek olarak, savcılık kurumu da şeffaflık ve hesap verebilirlik konularında düşük performans göstermektedir. Polis teşkilatının etkinliği, kayırmacılık ve taraf tutma faaliyetleri yüzünden azal- mış, yolsuzluk davalarına atanan polislerin de görevden alınması bu teşkilatın bağımsızlığı ve dü- rüstlüğü konusunda ciddi şüpheler ortaya çıkarmıştır.

Yüksek Seçim Kurulu'nun düşük performansı, Türkiye'deki demokrasinin meşruiyeti hakkında soru işaretlerine neden olmuştur. Kurul'un şeffaflığını ve hesap verilebilirliğini sağlayacak uygulamaların zayıflığı ve bu Kurul'u denetleyecek yasal mevzuatın eksikliği ve Kurul'un yetkilerinin kapsamlı yerel ve genel seçimlerde siyasal partilerin finansmanlarını denetleme ve düzenleme gücünü elinden almaktadır. Siyasi partilerin finansmanı da önemli derecede yolsuzluk riskleri barındırmakta, par- tilerin makul olmayan sebeplerle kapatılması siyasi ortamın özgürlüğü için ciddi bir tehdit oluşturu- maktadır.

Yeterli kaynakları ve kapsamlı bir yasal mevzuatı olmasına rağmen kamu sektörü yolsuzluk riskleri taşımaktadır ve bu sektörde görevli kişiler bağımsız niteliklerini koruyamamaktadır. Yürütme organlarının idari yapılar üzerindeki etkisi ve bağımsız olmamaları sebebiyle kamu iktisadi kuruluşları, kamu sektöründeki yolsuzluğu arttıran kurumlardan biridir. Özel sektöre yönelik hazırlanan yasal mevzuat yeterince şeffaflık ve hesap verebilirlik sağlamaktan uzak olup, ayrıca bazı kamu görevlilerinin iş dünyasındaki çıkarları ve kamu ihaleleri ve özelleştirme süreçlerindeki şüpheli uygulamalar kaygı vericidir.

Sivil toplum sektörü AB uyum sürecindeki gelişmelerden kısmen faydalanmış olsa da, sistemin yeterince hesap verebilir duruma getirilmesini talep edebilecek ve sağlayabilecek kapasiteye sahip değildir. Sivil toplumun verimli bir şekilde işleyebilmesi için politika oluşturma süreçlerine daha etkili bir biçimde katılabilmesi gerekmektedir. Kamunun bir nevi gözlemciliği rolünde bulunan medya, ulusal şeffaflık değerlendirmesinin en zayıf alanı olarak görülmektedir. Siyasi baskıya ve gazetecilerin sansürlenmesi ve cezalandırılması için yer yer kullanılan Terörle Mücadele Yasası veya Ceza Kanunu gibi yasal düzenlemelere atfedilebilecek bu zayıflık, endişe verici bir durumdur.

Tüm bu olumsuz gelişmeler ve düşük puanlara yalnızca olumsuz bir çerçeveden yaklaşmamak gerekir. Değerlendirmenin sonuçlarında biri de, ilgili paydaşların da katkılarıyla bu zayıflıkların onarılabilmesi ve değerlendirilen alanlarda gelişme kaydetmek için birçok olanağın olduğu gerçeğidir. Örneğin; Sayıştay'ın, her ne kadar yürütme organları yeterince denetleyebilecek yetki ve olanakları olmasa da, kamu sektöründeki verimsiz kaynak kullanımı ve kamu kaynaklarında oluşabilecek kayıpları saptayacak finansal ve insani kaynakların var olduğu görülmektedir.

Değerlendirilen kurumlar arasında en yenisi olan Ombudsman (Kamu Denetçiliği Kurumu), ulusal şeffaflık değerlendirmesinde göreceli olarak güçlü bir kurum olarak gözükse de, diğer kurumlar gibi bağımsızlığı ve hesap verilebilirliği zayıftır. Yolsuzlukla mücadele için oluşturulmuş bir birimin yokluğunda kamu kurumlarındaki yolsuzlukları saptama görevinde teftiş kurullarına büyük sorumluluk düşmektedir. Fakat yine bu kurulların bakanlıklara bağlı olmaları ve Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun yetkisi altında bulunmaları etkinliklerini zayıflatmaktadır.

Yapılan değerlendirme, genel olarak şeffaflık sisteminin yürütme organlarının yetkilerini güçler ayrılığı çerçevesinde sınırlandıramadığına işaret etmektedir. Yolsuzluk riskleri, değerlendirilen her alanda karşılaşılsa da, şeffaflık sistemi değerlendirmesinin sonuçları doğrultusunda ulaşılması gereken en önemli hedef siyasi gücün güçler ayrılığı ilkesi çerçevesinde kontrol edilmesidir. Bu hedef gerçekleştirilmeden yapılacak olan yolsuzlukla mücadele ve şeffaflık reformları ne yazık ki şeffaflık sistemi üzerinde önemli bir etkiye sahip olmayacaktır.

ÖNERİLER

Yasama Erki

- TBMM'nin temsiliyet gücünün artırılması ve seçmen iradesinin daha özgür bir biçimde kullanılması adına seçim barajı düşürülmelidir. Bu kapsamda RTÜK, Kamu Denetçiliği Kurumu ve YSK gibi kurumlara yapılan atama süreçlerinde adil bir temsiliyet anlayışıyla hareket edilmelidir.
- Milletvekilleri için dürüstlük önlemlerini ve bu önlemlerin uygulanış biçimlerini/araçlarını düzenleyen kapsamlı bir yasal çerçeve oluşturulmalı, Siyasi Etik yasası çıkarılmalıdır. Bu kapsamda, milletvekillerinin malvarlıkları düzenli ve karşılaştırmalı denetime olanak sağlayacak bir biçimde açıklanmalıdır. Malvarlığı bildirimleri kamuoyunun erişimine açık olmalıdır.
- Yolsuzluk, usulsüzlük, kayırmacılık gibi suçlarla ilgili araştırma yapacak ve milletvekilleri için etik ve davranış kurallarını tanımlayacak bir Etik Komisyonu oluşturulmalıdır.
- Milletvekili dokunulmazlığının kapsamı, ifade özgürlüğünü güvence altına alacak ve yolsuzlukla ilintili davaların görülmesine imkan tanıyacak bir biçimde yeniden tanımlanmalıdır.
- Sayıştay raporlarının TBMM'ye sunulmasının önündeki engeller kaldırılmalı ve bütçe görüşmelerinde bu raporları inceleyecek özel bir komisyon kurularak Meclis denetimi güçlendirilmelidir.
- Bütçe oluşturma sürecinin süresi en az üç aya çıkarılarak, Meclis'in güçlü ve etkin bir denetim ve planlama yapabilmesi sağlanmalıdır. Bu denetim ve planlama işlemleri sırasında sivil toplum örgütleriyle ve yurttaşlarla katılımcı bir anlayış içinde işbirliği yapılmalıdır.

Yürütme Erki

- Kuvvetler ayrılığı ilkesi güvence altına alınmalı ve ihlaller son bulmalıdır. Yürütme erki yetkilerini anayasal sınırlar içinde kullanmalı ve yargı kararlarına kayıtsız şartsız uymalıdır. Devlet kurumlarının denge ve denetleme işlevlerini etkin bir biçimde yerine getirmesi için gerekli bağımsızlık koşulları oluşturulmalıdır. Bu kurumlara yapılan atamalarda kadrolaşma ve partizanlık eğilimlerine son verilmelidir.
- Yürütme erki için dürüstlük önlemlerini ve bu önlemlerin uygulanış biçimlerini/araçlarını düzenleyen, çıkar çatışmalarının önüne geçecek kapsamlı bir yasal çerçeve oluşturulmalıdır.
- Dokunulmazlık kapsamı, yolsuzlukla ilintili davaların görülmesine imkan tanıyacak biçimde daraltılmalıdır.
- Yürütme erki, kamu kesiminde dürüstlük, şeffaflık ve hesap verebilirlik için teşvik mekanizmaları geliştirmelidir.
- Sivil toplumla istişare ederek, yeni bir ulusal yolsuzlukla mücadele eylem planı hazırlanmalı ve taahhüt izleme mekanizması getirilmelidir.
- Yolsuzluk gibi temel konularda toplumsal mutabakatı zedeleyecek, dokunulmazlık ve cezasızlık kültürünü besleyecek bir biçimde siyasi kutuplaşma yaratılmamalıdır. TBMM çatısı altında, yaptırım yetkisine sahip bir Daimi Yolsuzluklarla Mücadele Komisyonu oluşturulmalıdır.

Yargı Erki

- Yargı bağımsızlığı güvence altına alınmalı, yargının siyasallaşmasının önüne geçilmelidir.

- Hakimlerin atanma işlemleri, yargı bağımsızlığını sağlayacak ve yargı erkinin özerkliğini güvence altına alacak bir biçimde yeniden düzenlenmelidir.
- Hakimlerin atanması ve görev yerlerinin değiştirilmesi yalnızca nesnel liyakat ilkelerine göre gerçekleştirilmelidir. Buna dair kıstaslar saptanmalı ve şeffaf kılınmalıdır.
- HSYK üyelerinin atanma işlemleri kurumun bağımsızlığını güvence altına alacak biçimde yeniden düzenlenmelidir.
- Yolsuzluk olaylarına ilişkin soruşturma ve kovuşturmalara, mahkumiyet ve tüm karar gerekçelerine dair kayıtlar oluşturulmalı ve buna ilişkin ayrıntılı istatistikler anlaşılır ve bilgisayarca okunabilecek/değerlendirilebilecek bir veri biçiminde kamuya açık olmalıdır.
- Hakimlere ve savcılara göreve başlamadan önce yapılan sözlü sınavları ve mülakatları değerlendirme yetkisi Adalet Bakanlığı'ndan bağımsızlığı sağlanacak şekilde idari yapısı yeniden düzenlenmiş HSYK'ya devredilerek yürütmenin bu sınavlar üzerindeki etkisine dair endişeler giderilmelidir. Bu sınav ve görüşmelerde sorulacak soruların mesleki nitelikli olması zaruri kılınmalı ve bu sınavların sesli (ve hatta ayrıca görsel) kayıt altına alınması sağlanmalıdır.

Savcılık

- Başsavcının diğer savcılar üzerindeki yetkisini kısıtlayacak yasal düzenlemeler yapılmalıdır.
- Davaların yalnızca başsavcı takdirine bağlı olarak onaylanması ve dağıtım uygulamasına son verilmelidir.
- Savcılıklar yıllık faaliyet raporlarını düzenli bir biçimde yayımlamalıdır.
- Yolsuzluk davaları ile ayrıntılı istatistikler, standart bir biçimde kamuoyuna duyurulmalıdır.
- Savcılık faaliyetlerine dış müdahalelerin, engellerin, haksız ceza ve yaptırımların önüne geçilmelidir. Bu gibi eylemler nedeniyle savcıların görevlerini siyasi baskı altında yapmaları engellenmelidir.

Kamu Kesimi

- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, AB kamu ihale direktifleriyle uyumlu olacak biçimde yeniden düzenlenmelidir. Kanun'daki istisnaların kapsamı daraltılmalı ve yeni istisna ekleme eğilimine son verilmelidir.
- Devlet sırrı ve ticari sır kavramları geniş yorumlara kapalı olacak bir biçimde açıkça tanımlanmalı ve bu konuda halkın bilgi edinme hakkını engelleyen suiistimallerin önüne geçilmelidir.
- Yürütme erki 4734 sayılı Kamu İhale Kurumu'nun yetkilerini devre dışı bırakan uygulamalara son vermelidir ve ihalelerin Kurum tarafından denetlenmesi önündeki engeller kaldırılmalıdır. İhale başvuruları ayrıntılı bir biçimde yayınlamalıdır ve ihaleleri alan şirketlerin başvurularında öngörülen finansal koşulları keyfi bir biçimde değiştirmeleri engellenmelidir. Yürütme erki Kanun'da tanımlanan istisnai koşulların dışında ihale sürecini devre dışı bırakarak, mal ve hizmetleri ihalesiz alma eğilimine son vermelidir.
- Yolsuzluğu ihbar ve şikayet edenlere kapsamlı güvence sağlayacak yasal çerçeve (whistle blowing sistemi) oluşturulmalıdır.

- Kamu kurumlarının faaliyetlerine ilişkin denetim mekanizmaları geliştirilmeli ve kurumların güvenilirliği artırılmalıdır. 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu etkin bir biçimde uygulanmalı ve yanıt-sız bırakılan veya yanıt verilse de bilgi verilmeyen taleplerin sayısı düşürülmelidir.
- 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'ndaki yolsuzluk tanımı genişletilmeli ve özellikle üst düzey veya risk grubunda bulunan kamu çalışanlarının mal varlıklarını düzenli, karşılaştırmaya olanak tanıyacak sıklıkta ve kamunun erişimine açık bir biçimde yayınlaması sağlanmalıdır. Amir izni zorunluluğunun fiili bir dokunulmazlık biçimi olarak kötüye kullanılması engellenmelidir.
- Kamu kesimi, yolsuzluk hakkında toplumun farkındalığını artırma çabalarını yoğunlaştırılmalıdır. TV'lerin en çok izlenen saatlerinde kamu spotları yayınlanmalıdır.
- Yolsuzlukla mücadele faaliyetlerinde kamu kesimi ile sivil toplum arasındaki işbirliği tüm politika oluşturma süreçlerinde güçlendirilmelidir.

Emniyet Teşkilatı

- Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu, hesap verebilirliği artıracak biçimde değiştirilmelidir. Şiddet, işkence ve suçla ilintili olaylarda cezasızlık sona erdirilmelidir.
- Polis için zorunlu etik davranış ilkeleri çıkarılmalıdır.
- Personel alım ve atama süreci daha şeffaf olmalıdır.

Yüksek Seçim Kurulu

- Yüksek Seçim Kurulu'nun (YSK) tüm kararları yargı denetimine tabi olmalıdır.
- Kararlar gerekçeleriyle birlikte kamuya açık olmalıdır.
- YSK'nın bağımsız bütçesi olmalıdır.
- Bağımsız gözlemcilerin ve medya çalışanlarının YSK toplantılarına katılmasına ve seçimleri izlemesine izin verilmelidir.
- Adil, rekabetçi ve özgür bir seçim ortamını sağlamak için; seçim ihlallerinin önüne geçilmeli, kamu kaynaklarının seçim kampanyaları için kullanılması engellenmeli, bu konuda YSK etkin izleme ve denetim yapmalı ve bürokratların görevlerini tarafsızlık ilkesine uygun bir biçimde yapması sağlanmalıdır.
- Yaşlı ve engelli yurttaşlar, sığınma evlerinde kalan kadınlar, çadırlarda yaşayanlar, evsizler, hürriyeti kısıtlılar ve mevsimlik tarım işçileri için seyyar sandıklar oluşturulmalıdır

Kamu Denetçiliği Kurumu

- Kurum'un çalışma alanlarına ilişkin sınırlamalar gözden geçirilmeli ve örneğin askeri harcamalar gibi alanlarda hak ihlallerinin etkin biçimde soruşturulmasını sağlayacak gerekli değişiklikler yapılmalıdır.
- Kamu Denetçiliği Kurumu'nun etkinliği artırılmalı ve Kurum'a yaptırım uygulama yetkisi tanınmalıdır. Atamalar partizan bir anlayışla yapılmamalı ve idari yapı Başbakanlık'tan özerk olacak biçimde yeniden düzenlenmelidir

- Kamu Denetçiliği Kurumu, görünürlüğünü artırmak ve Kurum'un varlığı hakkında halkın farkındalığını artırmak için, başta Etik haftası olmak üzere çeşitli kampanyalara proaktif biçimde katılmalıdır.
- Kamu Denetçiliği Kurumu'nun hizmetleri ve izlediği prosedürler, basında ve sosyal medyada kamu spotları gibi kanallar yoluyla halka açık biçimde anlatılmalı ve düzenli olarak tanıtılmalıdır.
- 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve 6332 sayılı Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanunu bu kurumların; diğer kamu kurumları, yargı erki, Meclis ve sivil toplum ile işbirliği koşullarına ve ilişkilerine dair açık hükümler içermelidir.
- Kamu Denetçiliği Kurumu'na yasama erkini denetleme yetkisi tanınmalıdır. Ayrıca askeri harcamaları denetleme yetkisine olanak tanıyan yasal çerçeve oluşturulmalıdır.

Sayıştay

- Sayıştay; verimlilik ve etkinlik kıstaslarına dayalı performans denetimi yapma yetkisine sahip olmalıdır. Sayıştay'ın performans denetimi görevinin tanımı genişletilmeli ve etkin bir finansal denetim yapabileceği bir hale sokulmalı.
- Sayıştay, sektörel denetim yapma yetkisine sahip olmalıdır.
- Denetim raporları TBMM'ye bütçe görüşmelerinden önce sunulmalı ve raporlar halkın erişimine tam olarak ve hiçbir bölümü saklanmaksızın açık olmalıdır.
- Kuruma alınacak denetçilerin seçilme süreçleri, yapılan sınav ve mülakatlar liyakat ilkesine uygun olacak biçimde yürütülmelidir.

Teftiş Kurulları

- Yolsuzlukla mücadele eden kurumların arasındaki işbirliğini, koordinasyonu ve geliştirilen ulusal stratejilerin, alınan önlemlerin etkin bir biçimde uygulanmasını sağlayacak, çatı görevi gören bir idari yapı oluşturulmalıdır.
- Teftiş kurulları arasındaki koordinasyon, elektronik sistemler vasıtasıyla güçlendirilmelidir.
- Teftiş kurullarında şeffaflığı sağlayacak önlemler kabul edilmelidir.
- Yolsuzluğa ilişkin tüm verilerin saklandığı, denetim raporlarının toplandığı bir elektronik bilgi sistemi oluşturulmalıdır. Bu sistem kişisel bilgilere saygı gösterecek bir biçimde topluma açık olmalıdır.
- Bütün denetim organları insan kaynakları ve mali kaynaklar açısından yürütmeden bağımsız olmalıdır.

Siyasi Partiler

- Tüm seçim dönemlerinde (Cumhurbaşkanlığı, Milletvekili ve Yerel Yönetimler) siyasi partilerin ve adayların seçim kampanya bütçeleri, gelir kaynakları- ayni ve nakdi katkılar- ve harcamaları ayrıntılı bir biçimde kayıt altına alınmalıdır. Bu kayıtlar uzman denetçiler tarafından denetlenmelidir. İlgili denetim raporları zamanında kamuoyuna açıklanmalıdır.

- 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu parti içi demokrasiyi güvence altına alacak ve partilerin aşağıdan yukarıya örgütlenebilmesinin önünü açacak biçimde değiştirilmelidir.
- Siyasi partilerin hazine yardımı alabilmesi için belirlenmiş olan en az %3'lük oy oranı, siyasi partiler arasındaki rekabette adaletsizlik yaratmaktadır. Bu alt sınır kaldırılarak, tüm siyasi partiler seçimlerde aldıkları oy oranında Hazine yardımı almalıdır..
- Siyasi partiler, ayrıntılı bilançolarını düzenli aralıklarla kendi İnternet sitelerinde yayımlamalıdır. Siyasi partilerle ilişkili ya da onların denetiminde olan kuruluşların hesaplarının da parti hesaplarıyla birlikte incelenerek, üçüncü kişilerin kayıt dışı bağış, katkı ve yardımları denetim altına alınmalıdır.
- Anayasa Mahkemesi'nin siyasi parti denetim raporlarını açıklama süresi bir yılı aşmamalıdır.
- Parti kapatmaya ilişkin yasal hükümler, Venedik Komisyonu'nun tavsiyelerine uyacak bir biçimde gözden geçirilmelidir.

Medya

- 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu, uluslararası insan hakları hukukunun gerekliliklerine uygun olarak tekrar formüle edilmeli ve uygulayıcıların uluslararası standartları eksiksiz şekilde benimsemesine yönelik, başta eğitsel olmak üzere, her türlü çalışma ve tedbire öncelik verilmelidir. Türk Ceza Kanunu'nun 299. ve 301. maddeleri kaldırılmalıdır.
- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun idari özerkliği ve siyasi tarafsızlığı sağlanmalıdır.
- Basın kuruluşlarında çıkar çatışmasının önlenmesi, hesap verebilirliğin sağlanması ve bu hususların kamuoyunca denetiminin sağlanabilmesi açısından, medya patronluğunun şeffaf olması sağlanmalı ve çapraz mülkiyete ilişkin etkin düzenlemeler yapılmalıdır.
- Editoryal bağımsızlığı temin etmek suretiyle, ifade özgürlüğü güçlendirilmelidir. Ceza hukuku ve ceza muhakemesi tedbirleri editoryal tercihleri ve yayın çizgisini değiştirmek veya etkilemek için araç olarak kullanılmamalıdır.

Sivil Toplum

- Vergi muafiyetleri ve yardım toplamaya ilişkin yasal çerçeve gözden geçirilerek eşitsizlikler ortadan kaldırılmalı ve sivil toplumun serpilmesine imkan tanıyan ortam sağlanmalıdır.
- Sivil toplumun kamusal finansmanı açısından şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine dayalı bir ulusal strateji oluşturulmalıdır. STK'lara kamu finansmanı sağlanmasına ilişkin ayrıntılı bilgiler, ilgili kamu kurumları tarafından düzenli olarak kamuya açıklanmalıdır.
- Sürekli ve yapısal bir sivil toplum-kamu kesimi diyalog mekanizması tesis edilmelidir.
- Örgütlenme özgürlüğü ve ifade özgürlüğü güvence altına alınmalıdır.
- Yasal çerçevede, kamu görevlilerinin örgütlenme hakkına ilişkin kısıtlamalar kaldırılmalıdır.
- Kamu yararına çalışan dernekler statüsü nesnel kistaslara göre tanımlanmalı ve statünün politik baskılara ve etkilere göre tanınması önüne engellenmelidir.

İş Dünyası

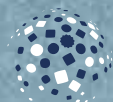
- Türk Ticaret Kanunu'ndan çıkarılmış olan iş dünyasında şeffaflık hükümleri tekrar konulmalıdır.
- İlgili kanunlar değiştirilerek, düzenleyici kurumlar ve mali denetimlerin bağımsızlığı güçlendirilmelidir.
- Hükümet, şirketlerin yolsuzlukla mücadele faaliyetlerine katılmasını teşvik etmelidir.
- Ticaret mahkemeleri üzerindeki aşırı yükü azaltmak amacıyla, arabuluculuk mekanizmaları yaygınlaştırılmalıdır.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri

- KİT'lerde yönetim sorunlarını giderilmeli atama süreçleri bağımsız kurumların denetimine açık olmalıdır.
- Tüm KİT çalışanları için zorunlu etik davranış ilkeleri getirilmelidir.
- Özelleştirme süreçleri şeffaf ve hesap verebilir bir biçimde yürütülmelidir. Süreçler bağımsız kurumlar tarafından denetlenmelidir.



Bu proje Avrupa Birliği ve Açık Toplum Vakfı tarafından finanse edilmektedir.



AÇIK
TOPLUM
VAKFI