

TÜRKİYE'DE SİYASİ DÜRÜSTLÜK KURALLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

BATI BALKANLAR VE TÜRKİYE'DE
SİYASİ DÜRÜSTLÜK İZLEME
(INTEGRITY WATCH)



Avrupa Birliği tarafından
finanse edilmektedir

Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International-Tİ) yolsuzlukla mücadelede öncülük eden küresel bir sivil toplum kuruluşudur. Dünya genelinde 100'den fazla ülke kolu ve Berlin'deki uluslararası sekretaryası aracılığıyla, yolsuzlukların yıkıcı etkileri hakkında toplumların bilinçlendirilmesi ve kamu, özel sektör ve sivil toplum ortaklarıyla iş birliği halinde etkin önlemlerin geliştirilmesi ve uygulanması için çalışır.

www.transparency.org

Türkiye'de Siyasi Dürüstlük Kurallarının Değerlendirilmesi

IPA-2022-440-922 | Batı Balkanlar ve Türkiye'de Siyasi Dürüstlük İzleme: sivil toplumun siyasi dürüstlük verilerini kullanarak yolsuzlukla mücadelesi

Bu raporda yer alan bilgilerin doğruluğunu teyit etmek için her türlü çaba gösterilmiştir. Kasım 2024 itibarıyla tüm bilgilerin doğru olduğuna inanılmıştır. Ancak Uluslararası Şeffaflık Örgütü, raporun başka amaçlarla veya başka bağlamlarda kullanılmasından kaynaklanan sonuçlardan dolayı sorumluluk kabul etmez.

2023 Uluslararası Şeffaflık Örgütü. Aksi belirtilmedikçe bu çalışma CC BY-ND 4.0 DE numarası ile lisanslanmıştır. Alıntılanmasına izin verilir. Çoğaltılması ile ilgili istekler için lütfen Uluslararası Şeffaflık Örgütü ile iletişime geçin:

copyright@transparency.org



**Avrupa Birliği tarafından
finanse edilmektedir**

Bu yayın Avrupa Birliği tarafından finanse edilmiştir. İçerik tamamıyla Uluslararası Şeffaflık Derneği sorumluluğu altındadır ve Avrupa Birliği'nin görüşlerini yansıtmak zorunda değildir.



İÇİNDEKİLER

04

KISALTMA LİSTESİ

05

YÖNETİCİ ÖZETİ

08

GİRİŞ

09

METODOLOJİ

13

DEĞERLENDİRME SONUÇLARI

43

SONUÇ

44

SONNOTLAR



KISALTMA LİSTESİ

EKAP : Elektronik Kamu Alım Platformu

SNSK : Siyasi Nüfuz Sahibi Kişiler

KİK : Kamu İhale Kurumu

KİK : Kamu İhale Kanunu

YSK : Yüksek Seçim Kurulu

TCK : Türk Ceza Kanunu



YÖNETİCİ ÖZETİ

Mal Varlığı ve Menfaat Beyanları

Güçlü Noktalar

Başta 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması Kanunu ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu aracılığıyla olmak üzere, Türkiye'nin düzenleyici çerçevesi, kamu görevlileri arasında çıkar çatışmalarını önlemek ve servetlerindeki değişimleri tespit etmek amacıyla mal varlığı beyanında bulunulmasını şart koşturmuştur. Bu mevzuatlarda, üst düzey görevliler, yüksek risk taşıyan pozisyonlar ve seçilmiş görevlilerin yanı sıra birinci dereceden aile üyelerinin mal varlıklarını bildirmeleri talep edilerek, denetime izin verecek düzeyde hesap verebilirlik sağlanır. Madde 3 ve 14'te, bir görevlinin görev süresi boyunca belirli dönemlerde beyanda bulunulması yoluyla kesintisiz olarak mali izleme yapılmasına imkan tanınması öngörülmektedir. Ayrıca 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, ihaleye katılan görevliler arasında çıkar çatışmalarını yasaklayarak dürüstlüğü teşvik etmekte olup yolsuzluk seviyelerinin düşürülmesinin iyi niyetle desteklenmesi için temel atmaktadır.

Zayıf Noktalar

Türkiye mevzuatlarında, yasal gerekliliklere rağmen mevzuatların etkinliğini sınırlandıran önemli açıklar bulunmaktadır. 3628 sayılı Kanun ve 657 sayılı Kanunla talep edilen mal varlığı beyanlarının gizli tutulması ve kamu denetimi amacıyla yayınlanmamaları şeffaflığı azaltmaktadır. Yakınlarının veya iş ortaklarının mal varlıklarının açıklanmasına ilişkin hükümlerin bulunmaması, varlıkların dolaylı kanallar aracılığıyla saklanmasına imkan yaratmaktadır. Ayrıca mevzuatlarda mal varlıklarındaki önemli değişikliklere ilişkin düzenli güncellemeler yapılmasının şart koşulmaması ve yürütme mekanizmalarının zayıf olması, cezaların tutarsız bir şekilde uygulanmasına yol açmaktadır. Bunun yanı sıra, 4734 sayılı Kanunda, çıkar çatışmaları tespit edildikten sonra bunların yönetilmesine ilişkin özel usuller bulunmamaktadır ve proaktif denetleme ya da beyan edilmemiş varlıkların tespit edilmesi için diğer mali veri kümelerine çapraz başvuru ile ilgili ayrıntılı hüküm yer almamaktadır.

Siyasetin Finansmanı

Güçlü Noktalar

2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu, 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri Kanunu ve 6271 sayılı Cumhurbaşkanlığı Seçimi Kanunu dahil olmak üzere, Türkiye'de siyasetin finansmanını düzenleyen yasal çerçeve, siyasi şeffaflığa ilişkin temel kuralları koymaktadır. Bu kanunlara göre siyasi partilerin ve cumhurbaşkanı adaylarının yıllık finansal raporlar (2820 sayılı Kanunda Madde 61) ve seçim

kampanyalarıyla ilgili mali beyanlar (6271 sayılı Kanunda Madde 14) sunmaları gerekmektedir. Bunun yanı sıra, yabancı kuruluşlardan ve belirli şirketlerden yardım yapılmasını yasaklayarak, bağışlar konusunda sınır belirlemektedirler (2820 sayılı Kanunda Madde 66).

Zayıf Noktalar

Mevzuatlara rağmen, gerçek zamanlı raporlama gereklilikleri ve sınırlı gözetimden dolayı yürütme zayıf kalmaktadır. Dijital raporlama sistemlerinin eksikliği, mali verilere zamanında ve kapsamlı genel erişime engel olmaktadır. Çerçeve de ayrıca, tüzel kişilikler için bağış yapan intifa hakkı sahiplerinin açıklanmasının şart koşulmaması, bağlı kişiler veya üçüncü taraflar aracılığıyla boşluklardan yararlanılmasına imkan verir. Kanunda üçüncü taraf bağışçıların ve medya platformlarının şeffaflık konusunda açık bırakmalarıyla ilgili özel gereklilikler yer almamaktadır. 2820 sayılı Kanuna göre, siyasi partilerin mali denetiminin Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi tarafından yürütülmesine rağmen, başta seçim dönemleri olmak üzere sıkı gözetim mekanizmalarının eksikliği, nüfuzun kötüye kullanılması ve yolsuzluğun önlenmesi konusunda mevzuatın etkinliğine zarar vermektedir.

Kamu İhalelerinde Kayırmacılık

Güçlü Noktalar

Türkiye'nin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda, kamu ihalelerinde şeffaflık ve hesap verebilirlik teşvik edilmektedir. Madde 5'te eşit muamele, şeffaflık ve adil rekabet ilkeleri vurgulanarak, ihaleye katılan tüm isteklilerin eşit muamele görmesi sağlanmaktadır. Standart uygulama açık ihale usulü olup, kayırmacılık ve yolsuzluk riskini azaltmaktadır. Madde 17'de yer alan etik kılavuz ilkeleri, ihaleye katılan kamu görevlilerinin çıkar çatışmalarına girmelerini veya isteklilerden hediyeler almalarını yasaklayarak, ihale sürecinde dürüstlüğün sürdürülmesine yardımcı olmaktadır. Bu önlemler toplu olarak kamu sözleşmelerinin liyakate dayalı olarak verilmesini sağlamayı ve böylece siyasi kayırmacılık fırsatlarının azaltılmasını amaçlamaktadır.

Zayıf Noktalar

Güçlü noktalara rağmen, kamu ihale çerçevesindeki önemli zayıf noktalar devam etmektedir. Başlangıçta doğal afetler gibi acil durumlar için planlanan Madde 21(b) kapsamındaki pazarlık usulü ihalelerin kullanımının yaygınlaşması, başta siyasi bağlantıları olan firmalara yönelik kayırmacılık olmak üzere kayırmacılığı teşvik edebilmektedir. Siyasi nüfuz sahibi kişilerin üçüncü taraflar aracılığıyla dolaylı katılımının takip edilmesine yönelik kapsamlı mekanizmaların eksikliği, nüfuzun kötüye kullanılmasına imkan yaratmaktadır. Ayrıca, Elektronik Kamu Alımı Platformunda (EKAP) ihaleler hakkında yeterli bilginin yer almaması ve verilerin EKAP üzerinden indirilememesi bakımından açık veri formatlarında ihale verilerinin ifşa edilmesine ilişkin hiçbir sağlam gerekliliğin bulunmaması, şeffaflığı ve kamu denetimini sınırlandırmaktadır. Son olarak, uygunsuzluklar için yaptırımların tutarsız bir şekilde uygulanması da caydırıcılığı zayıflatarak bazı ihlallerin üzerinde durulmamasına imkan yaratmakta ve dolayısıyla ihale sisteminin dürüstlüğüne zarar vermektedir.



Öneriler

- 1 Meclis, 3628 sayılı Kanunu mal varlığı ve menfaat beyanlarında iş ortakları ve yakın akrabaların tespit edilmesi yükümlülüğünü de kapsayacak şekilde ve ayrıca daha fazla şeffaflık ve sivil toplum gözetimi için mal varlığı beyanlarına genel erişimi zorunlu kılacak şekilde bu kanunda Madde 9'u değiştirmelidir. Bu erişim, yapılabiliğine ve iyi uygulamalara bağlı olarak bir açık erişim devlet platformunda proaktif bildirim yoluyla veya Bilgi Edinme Özgürlüğü (BEÖ) istekleri aracılığıyla duyarlı erişim yoluyla sağlanabilir. Madde 18 ayrıca, uygunsuzluklar veya yanlışlıklar için ceza getirilerek düzenli, bağımsız mal varlığı beyanı denetimlerinin yapılmasını sağlayacak şekilde değiştirilmelidir. Bahsi geçen denetimleri gerçekleştirmek üzere bağımsız bir yolsuzlukla mücadele ajansı kurulmalıdır.
- 2 4734 sayılı Kanun, üçüncü taraflar veya bağlı kuruluşlar aracılığıyla tedarikçilerden, ihaleye katılan isteklilerden veya lisans başvurusu sahiplerinden bağış kabul edilmesini açıkça yasaklayacak şekilde değiştirilmelidir.
- 3 Kamu İhale Kanunu, kötüye kullanma ve kayırmacılığı önleyecek bağımsız denetim sayesinde, pazarlık usulü ihale yönteminin kullanımını istisnai ve açıkça tanımlanmış durumlarla sınırlandıracak şekilde gözden geçirilmelidir.
- 4 Kamu ihalesine katılan kuruluşlardan gelen siyasi bağışlar için, intifa hakkının doğrulanmasını gerektiren zorunlu durum tespiti uygulamaya koyulmalıdır.
- 5 Siyasi bağışların, yükleniciler ve istekliler tarafından gerçek zamanlı olarak bildirilmesi, internet üzerinden erişilebilir olmaları, uygunsuzluklara yönelik cezalar belirlenmelidir.

GİRİŞ

Türkiye’de siyasi dürüstlüğün resmi, mal varlığı ve menfaat beyanlarını, siyasetin finansmanını ve kamu ihalesini ele alan birkaç kanunla düzenlenmektedir. Önemli mevzuatlar arasında; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu yer almaktadır. Bu kanunlar, şeffaflığın desteklenmesini, çıkar çatışmalarının önlenmesini ve kamusal karar alma süreçlerinde nüfuzun kötüye kullanılmasının engellenmesini amaçlamaktadır.

657 sayılı Kanuna göre, düzenli güncellemelerle ilgili kapsamlı hükümler bulunmamasına ve birinci dereceden aile üyeleri dışındaki yakın çevreye kadar ulaşmamasına rağmen, kamu görevlilerinin potansiyel çıkar çatışmalarını tespit etmek için mal varlığı beyanlarını sunmaları gerekmektedir. 2820 sayılı Kanun, nüfuzun kötüye kullanılmasını azaltmak amacıyla, tüzel kişiliklerden ve yabancı kuruluşlardan siyasi partilere bağış alınmasını yasaklayarak siyasetin finansmanını düzenlemektedir. 4734 sayılı Kanuna göre, kamu ihalesi alanında şeffaflık ve hesap verebilirlik vurgulanarak, Madde 17 kapsamındaki çıkar çatışmaları kısıtlanırken açık ihale usullerinin varsayılan olarak belirlenmesi gerekmektedir.

Yasal çerçeve yürürlükte olmakla birlikte, yürütme ve şeffaflık alanındaki açıklar çerçevenin etkinliğini sınırlandırmaktadır. Verilere genel erişimi sınırlandırılmıştır; örneğin, mal varlığı beyanlarının açık veri formatlarında yayınlanmaması kamu denetimini azaltmaktadır. Ayrıca, ihale verileri merkezi ve kullanıcı dostu formatlarda kolayca bulunamamakta olup, bu durum kayırma veya çıkar çatışması biçimlerinin tespit edilebilmesini sınırlandırmaktadır. Siyasetin finansmanı ve mal varlığı bildirimleri için gerçek zamanlı raporlama gerekliliklerinin bulunmaması, mevcut mevzuatın etkisine engel oluşturmaktadır. Bazı kanunlarda yakın zamanda değişiklikler yapılması, şeffaflığın artırılmasına yönelik taahhüdün kısmi olduğuna işaret etmektedir. Bununla birlikte, yürütmedeki tutarsızlık devam etmektedir ve kapsamlı reformların geliştirilmesi için sınırlı siyasi irade gösterilmektedir. Yolsuzlukla mücadele önlemlerine nadiren öncelik verilirken, uygunluğu izleyecek bağımsız kurumların bulunmaması ilerleme kaydedilmesine engel olmaktadır. Önleyici yürütme yerine resmi gerekliliklere uygunluğa odaklanma eğiliminin gösterilmesi, siyasi açıdan bağlantılı kuruluşların kendi çıkarları için kullanabileceği yasal boşluklar bırakmaktadır. Türkiye’nin siyasi dürüstlüğü güçlendirmek için açık veri uygulamalarını geliştirmesi, mevcut kanunları daha katı bir biçimde uygulaması ve bağımsız denetim mekanizmaları kurması gerekmektedir.



METODOLOJİ

Bu değerlendirmeye ilişkin metodoloji, Uluslararası Şeffaflık Örgütü Sekreteryası (TI-S) tarafından geliştirilen Siyasi Dürüstlük İzleme (Integrity Watch) çerçevesini temel almaktadır. Özellikle mal varlığı ve menfaat beyanları, siyasetin finansmanı ve kamu ihaleleri ve lisanslama konularına odaklanarak seçili ülkelerdeki siyasi dürüstlük mevzuatlarını değerlendirmek üzere tasarlanmıştır. Mevzuattaki açıkların tespit edilmesi, mevcut çerçevelerin etkinliğinin değerlendirilmesi, şeffaflık ve hesap verebilirliğin iyileştirilmesine yönelik uygulanabilir önerilerin sunulması amaçlanmaktadır.

1 Veri Toplama

Değerlendirme, birincil ve ikincil veri kaynaklarına dayanmaktadır:

- **Birincil Veriler:** Mal varlığı beyanları, siyasetin finansmanına ilişkin mevzuatlar ve kamu ihalesi kuralları dahil olmak üzere siyasi dürüstlük konusuna uygulanabilir kanun, içtüzük, kural ve kararların toplanması. En güncel mevzuat değişiklikleri ve bu değişikliklerin uygulamadaki etkileri bu kapsama dahildir.
- **İkincil Veriler:** Siyasi dürüstlük hakkında gerçeklere dayanan bilgileri desteklemek için başta Siyasi Dürüstlük İzleme'nin (Integrity Watch) kendi platformundan ve resmi portallardan elde edilenler olmak üzere raporlar, analizler ve veri tabanları gözden geçirilmiştir.

2 İncelemenin Kapsamı

Üç ana konu incelenmek üzere seçilmiştir:

- **Mal Varlığı ve Menfaat Beyanları:** Özellikle Siyasi Nüfuz Sahibi Kişiler (SNSK) gibi yüksek risk taşıyan görevlilere odaklanmak suretiyle, devlet görevlilerinin mal varlığı ve menfaat beyanında bulunmasını gerektiren kuralların kapsayıcılığının değerlendirilmesi bu kapsama dahildir.
- **Siyasetin Finansmanı:** Siyasi bağışlar, seçim kampanyalarının finansmanı, seçimlerde ve siyasi karar alma sürecinde üçüncü tarafların etkisini düzenleyen mevzuatların incelenmesi bu kapsamda yer alır.
- **Kamu İhalesi ve Lisanslama:** Bu alan, kamu ihalesi süreçlerinde çıkar çatışmalarının yaşanması olasılığına ve lisansların düzenlenmesinde siyasi bağlantıların rolüne odaklanır.

3 Değerlendirme Boyutları

Anket, her mevzuat grubunu üç ana grupta sınıflandırılmış 12 boyut genelinde değerlendirir:

- **Derece:** Mevzuatın mevcut olması ve kapsamı değerlendirilir.
- **Şeffaflık** Açıklanan bilgilerin erişilebilirliği, kapsayıcılığı ve güvenilirliği incelenir.
- **Hesap Verebilirlik:** Uygunluk mekanizmaları, yürütme kurumları ve siyasi dürüstlük ihlallerine yönelik yaptırımların gücü değerlendirilir.

4 Değerlendirme Kriterleri

Mevzuatın her yönü, dört puanlı bir ölçek üzerinden puanlanır:

- Hiç etkili değil
- Biraz etkili
- Çok etkili
- Tam etkili

Bu ölçek, yazılı kanunlar ve bu kanunların pratikteki uygulamaları dikkate alınarak, değerlendirme- nin mevzuatın uygulanma ve etkinlik seviyesini ölçmesine imkan tanır.

5 Doğrulama

Değerlendirmenin doğruluğunu sağlamak amacıyla, tüm bulgular için ilgili paydaşlara ve kamuya açık mevcut veri kaynaklarına çapraz başvuruda bulunulmuştur. Bulguların doğruluğunu kanıtlamak için gerekli olduğu durumlarda paydaş istişareleri yürütülmüş ve sonuçlara dayanarak öneriler oluşturulmuştur.

6 Öneriler

Değerlendirilen her boyut için en fazla üç öneri sunulmaktadır. Bu öneriler, mevzuat iyileştirmelerini, yürütme mekanizmalarında uygulamalı geliştirmeleri ve mevcut yasal boşlukları kapatmaya yönelik stratejileri hedef almaktadır. Her öneri, ilgili kuruma yönlendirilir. Örneğin; Etik Komitesi, denetim organları veya kanun yapıcılar.

7 Bölgesel Karşılaştırmalar

Metodoloji, bölgedeki ülkeler arasında karşılaştırmalı analiz yapılarak, siyasi dürüstlük mevzuatındaki en iyi uygulamaların ve zayıf yönlerin tespit edilmesine olanak sağlar. Bu karşılaştırmalı yaklaşımın amacı, sağlam yolsuzlukla mücadele önlemlerinin kabul edilmesi için ortak bir öğrenme ortamının teşvik edilmesidir.



GÖSTERGE VE ALT GÖSTERGELER

Sütun 1. Mal Varlığı ve Menfaat Beyanları

Ana Göstergeler:

1 Derece

- Mal varlığı ve menfaat beyanlarını düzenleyen mevzuatın mevcut olması.
- Mevzuatın hedefleri (ör; çıkar çatışmasının önlenmesi).
- Mevzuat kapsamı (ör; yüksek risk taşıyan görevliler, aile üyeleri).

2 Şeffaflık

- Beyanların kapsayıcılığı (ör; mal varlığı bildirimi, istihdam, ikincil gelir).
- Güvenilirlik (ör; güncellemeler, aile menfaatlerinin dahil edilmesi).
- Zamanlama (son teslim tarihi ve yayınlama gereklilikleri).
- Açıklık (genel erişim, merkezi platformlar, araştırılabilirlik).

3 Hesap Verebilirlik

- Uygunluk sistemleri (doğru raporlama desteği, elektronik sunum).
- Yetkili kurumlar (bağımsız denetim ve doğrulama).
- Doğrulama mekanizmaları (denetimler, diğer verilere çapraz başvuru).
- Caydırıcılık (uygunsuzluk yaptırımları, yürütmenin etkinliği).

Alt Göstergeler

- Mal varlığı beyanlarıyla alakalı kanunlar ve içtüzükler.
- Güncellemelere uygunluk (ör; sıklık, aile üyelerinin dahil olması).
- Mal varlığı beyanlarına genel kamu erişiminin olması.
- Beyanların denetlenmesi için özel bir kurumun varlığı.

Sütun 2. Sütun Siyasetin Finansmanı

Ana Göstergeler:

1 Derece

- Siyasetin finansmanına ilişkin mevzuatın mevcut olması (kanunlar, yürürlük tarihleri).
- Hedefler (eşit şartların oluşturulması, nüfuzun kötüye kullanılmasının engellenmesi).
- Kapsam (partilerin, adayların, tüzel kişiliklerin raporlama yükümlülükleri).

2 Şeffaflık

- Kapsayıcılık (gelir, gider ve bağışların raporlanması).
- Güvenilirlik (defter tutma, mali kontroller, denetim raporları).

- Zamanlama (kampanya ve yıllık raporlama için son tarihler).
- Açıklık (siyasal finans raporlarına genel erişim, merkezileşme).

3 Hesap Verebilirlik

- Uygunluk sistemleri (doğru raporlamanın kolaylaştırılması).
- Yetkili kurum (işlevsel bağımsızlık, yürütmenin finansmanı).
- Doğrulama (denetimler, çapraz kontroller için üçüncü taraf iş birliği).
- Caydırıcılık (ihlallere yönelik yaptırımlar, şikayet mekanizmaları).

Alt Göstergeler

- Siyasi partiler için mali şeffaflık hakkındaki kanunlar.
- Kampanya finansmanı ile ilgili raporların zamanında sunulmasına ilişkin gereklilikler.
- Siyasetin finansmanı verilerine kamu tarafından erişilebilirlik.
- Siyasetin finansmanı kurallarına uygunsuzluğa yönelik yaptırımların bulunması.

Sütun 3. Kamu İhalelerinde Kayırmacılık ve Lisanslama

Ana Göstergeler:

1 Derece

- Etik kamu ihalesine yönelik mevzuatın mevcut olması.
- Görevliler üzerindeki kısıtlamalar (çıkar çatışması kuralları, personel değişikliği politikaları).
- Etkileme (yüklenicilerin siyasete katılımına dair bildirim).

2 Şeffaflık

- Kapsayıcılık (ihale ayrıntıları, yüklenici katkılarına dair bildirim).
- Zamanlama (ihale bilgilerinin açık formatlarda yayınlanması).

3 Hesap Verebilirlik

- Doğrulama (ihale beyanlarının siyasetin finansmanı verileriyle çapraz kontrol edilmesi).
- Caydırıcılık (uygunsuzluk yaptırımları, ihlaller için çözüm mekanizmaları).

Alt Göstergeler

- Kamu ihale/lisanslama etikleri kanunları.
- Yüklenicilere yönelik bildirim yükümlülükleri (ör; siyasi bağışçılar).
- İhale denetim kurumlarının mevcut olması.
- İhalede çıkar çatışması ihlallerine yönelik yaptırımlar.

DEĞERLENDİRME SONUÇLARI

BİRİNCİ KONU. MAL VARLIĞI VE MENFAAT BEYANLARI

1.1 Derece

1.1.2 Mevcut Olma

Gerekli bilgiler

Mal Varlığı ve Menfaat Beyanlarının (veya eşdeğerlerinin) toplanması veya rapor edilmesi, doğrulanması, yayınlanması ve uygun şekilde hesap verebilirliğini ve ayrıca başta kamu ihalesi ve lisanslama alanında olmak üzere çıkar çatışmalarının yönetilmesini düzenleyen kanun, politika veya mevzuatın, aşağıdaki noktalar belirtilerek listelenmesi:

- belgelere yönlendiren bağlantılar veya belgelerin dijital kopyaları
- İlk kez ne zaman çıkarıldıkları/ilk kez ne zaman yürürlüğe girdikleri (tarihler)
- En son ne zaman değiştirildikleri ve söz konusu değişikliklerde hangi özel konuların ele alındığı (tarihler)

Açıklama

3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3628.pdf>

Çıkarıldığı Tarih: 19 Nisan 1990

Son Değişiklik Tarihi: 25 Mart 2021 (Değişikliklerde mal varlığı beyanına ilişkin gereklilikler ve uygunsuzluk söz konusu olduğunda cezaların uygulanmasıyla ilgili usuller güncellenmiştir).

Ele Alınan Önemli Konular: Politikacılar dahil olmak üzere kamu görevlilerinin mal varlığı ve menfaat beyanları sunmasını gerektirir ve uygunsuzluk durumlarında ceza getirir.

2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2820&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

Çıkarıldığı Tarih: 22 Nisan 1983

Son Değişiklik Tarihi: 30 Mart 2022 (Değişiklikler, bağış tavan tutarları ve harcama takip prosedürleri güncellenerek siyasi parti finansman kuralları ile ilgili olarak yapılmıştır).

Ele Alınan Önemli Konular: Bağışlar, kamu sübvansiyonları ve finansal raporlama hakkındaki kurallar dahil olmak üzere siyasi partilerin finansmanını düzenler.

3628 sayılı Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=90748&MevzuatTur=3&MevzuatTertip=5>

Çıkarıldığı Tarih: 3 Şubat 1991

Son Değişiklik Tarihi: 7 Aralık 1999 (Mal varlığı beyanı usulleri ve gizlilik kurallarına açıklık kazandırmak amacıyla değiştirilmiştir).

Ele Alınan Önemli Konular: Mal varlığı ve menfaat beyanlarını kapsayan 3628 sayılı Kanunu uygular. Sunum, doğrulama ve gizlilik usullerini belirtir. Servet değişikliklerini izlemek amacıyla yeni beyanların önceki beyanlarla karşılaştırılmasına ilişkin kurallar içerir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=657&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

Çıkarıldığı Tarih: 14 Temmuz 1965

Son Değişiklik Tarihi: Temmuz 2023 Bu değişiklikler genellikle kamu hizmeti hakları, disiplin tedbirleri ve etik standartlarla ilgili mevzuatın güncellenmesine odaklanır.

Ele Alınan Önemli Konular: Çıkar çatışmalarını önlemek için ikincil istihdam hakkındaki yasaklar, zorunlu servet beyanları, etik standartlar ve ihlallere yönelik cezalar ve çalışma hakları ve koşullarıyla ilgili hükümler.

1.1.2 Amaçlar

Genel sorular

Aşağıdaki amaçlar mevzuatta ne derecede öngörülmektedir:

- çıkar çatışmalarının önlenmesi
- üst düzey, yüksek risk taşıyan, seçilmiş ve atanmış kamu görevlilerinin servetlerindeki değişimlerin tespit edilmesi ve
- kamu denetiminin artırılması ve kamu görevlilerinin dürüstlüğüne duyulan güvenin desteklenmesi

Değerlendirme

3628 sayılı Kanunda, üst düzey, yüksek risk taşıyan ve atanmış kamu görevlilerinin mal varlığı beyanları sunmaları talep edilerek, çıkar çatışmalarını önleyecek bir yasal çerçeve sağlanmaktadır. Madde 2'de, üst düzey pozisyonlarda görev alan kişiler ve hassas kamu görevlerinde bulunan kişiler dahil olmak üzere servetlerini beyan etmekle yükümlü görevlilerin kapsamı özetlenmektedir. Yalnızca görevlilerin kendilerinin değil, aynı zamanda eşleri ve bakmakla yükümlü oldukları kişilerin de mal varlığı beyanında bulunmaları gerekmektedir. Yönetmelikte Madde 9-11, görevlilerin hizmetlerinin başladığı tarihte, hizmetleri boyunca her beş yılda bir ve hizmetlerinin sonunda bu beyanlarda bulunmalarını şart koşarak, mali durumlarının sürekli denetlenmesini sağlamaktadır. Ancak kanunda, görevlilerin karar alma yetkisine sahip oldukları sektörlerde pay sahibi olmalarının önlenmesi gibi, çıkar çatışmalarının aktif olarak yönetilmesine ilişkin ayrıntılı mekanizmalar yer almamaktadır.

Yönetmelikte Madde 18'de, bu beyanların denetlenmesine yönelik yasal dayanak sunularak, yetkili makamların görevlilerin mali durumlarında zaman içinde meydana gelen değişiklikleri izlemelerine imkan verilmektedir. Servette gözlemlenen her türlü uyuşmazlık veya sebepsiz artış, bir soruşturmayı tetikleyebilir. Beyanda bulunulmamasıyla veya yanlış bilgi sunulmasıyla ilgili cezalar Kanunun üçüncü bölümde belirtilmekte olup, görevden alma veya cezai yaptırımlar gibi sonuçları şart koyar.

Kanun, kamu görevinde dürüstlüğü teşvik etmeye çalışsa da, kamu denetimini tam olarak artırmamaktadır. Yönetmelikte Madde 15, mal varlığı beyanlarının gizliliğini koruyarak, adli veya özel denetim kurulları gibi yetkili kurumlara erişimi kısıtlamaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, ikincil istihdamı yasaklayarak çıkar çatışmalarını önleyecek tedbirler öngörmekte (Madde 28); mal varlıklarındaki değişimleri tespit etmek



için servet beyanlarının sunulmasını şart koşturma (Madde 14); kamu denetimini ve kamu görevlilerinin dürüstlüğüne güveni artıracak etik standartları genel hatlarıyla çizmektedir.

1.1.3 Kapsam

Değerlendirme soruları

Aşağıdakiler dahil olmak üzere en fazla risk taşıyan kurum ve pozisyonlarda çalışan görevlilerin menfaat ve mal varlığı beyanlarında bulunma sorumluluğu mevzuatta ne ölçüde açık ve kesin bir şekilde tanımlanmaktadır:

- Risk altındaki üst düzey görevliler (SNSK'ler)
- Seçilmiş görevliler (ulusal, yerel)
- Aile: ortaklar, çocuklar
- Yakın çevre

Değerlendirme

3628 sayılı Kanunda, bakanlar ve üst düzey kamu görevlileri gibi risk altındaki üst düzey görevlilerin (SNSK'ler) menfaat ve mal varlığı beyanlarında bulunması açıkça şart koşulmaktadır. Madde 2'de, yolsuzluğa ve çıkar çatışmalarına eğilimli pozisyonlarda görev alan kişiler hedef alınarak bu yükümlülüğün ana hatları çizilmektedir. Milletvekilleri ve belediye başkanları da dahil olmak üzere ulusal ve yerel düzeylerde seçilmiş görevlilerin de belirli aralıklarla mal varlıklarını beyan etmeleri gerekmektedir; böylece görev süreleri boyunca sürekli izleme sağlanmaktadır.

Kanun, Yönetmelikte Madde 4 kapsamında bu gerekliliğin kapsamını başta eşler ve çocuklar olmak üzere birinci dereceden aile üyelerini dahil edecek şekilde genişleterek, görevlilerin aile üyeleri aracılığıyla yasa dışı servetlerini saklamalarına engel olmaktadır. Böylece görevlinin mali durumuna dair daha kapsamlı bir resim sunulur. Bununla birlikte, örneğin aile ilişkileri yoluyla görevlilerle yakından bağlantılı olan iş ortakları gibi yakın çevreyi kapsamaması, mal varlıklarının gizlenmesi bakımından potansiyel bir yasal boşluk oluşturmaktadır.

Mevzuatta, kamu görevlilerinin ve ailelerinin sorumlulukları net olarak belirtilmekle birlikte, yakın çevreyle ilgili hükümlerin bulunmaması, yolsuzlukla mücadelede mal varlığı beyanının etkinliğini zayıflatabilir. Ancak çerçeve, yüksek risk taşıyan görevlilerin servetinin izlenmesi için sağlam bir temel oluşturmaktadır.

1.1.4 Öneriler

Değerlendirme soruları

Bu durumun söz konusu olması halinde, yeni kanunlar, mevcut kanunlarda yapılacak değişiklikler ve başka yönetmelik biçimleri gibi, mal varlığı ve menfaat beyanları bakımından mevzuattaki eksikliği karşılaması amaçlanan en fazla üç öneride bulunun.

Öneriler

1. 3628 sayılı Kanunda, mal varlığı ve menfaat beyanlarına iş ortakları ve yakın akrabalar dahil edilecek şekilde değişiklik yapılması. Kanunda, görevlilerin bu yakın akrabaların kimler olduğunu söylemeleri ve ortak mali çıkarların niteliğini açıklamaları şart koşularak, üçüncü taraflara haksız yük bindirmeden şeffaflık sağlanabilir.
2. 3628 sayılı Kanunda Madde 9 değiştirilerek daha fazla şeffaflık ve sivil toplum denetimi elde etmek için mal varlığı beyanlarına genel erişimin getirilmesi.
3. Yönetmelikte Madde 11 değiştirilerek uygunsuzluklar veya yanlışlıklar için ceza getirilmesi yoluyla düzenli, bağımsız mal varlığı beyanı denetimlerinin yapılması. Bahsi geçen denetimleri gerçekleştirmek üzere bağımsız bir yolsuzlukla mücadele ajansı kurulmalıdır.

1.2 Şeffaflık

1.2.1 Kapsayıcılık

Değerlendirme soruları

- To what extent are reporting obligations sufficiently comprehensive to enable the detection of:
- a. ...conflicts of interest, by requiring declaration of secondary employment; prior remunerated positions in companies and other outside activities; shares and stocks in companies, beneficial ownership in companies, securities, and others relevant?
 - b. ...unexplained variation of wealth, by requiring the value of bank deposits, cash, immovable assets; movable assets, including art, stocks, securities, and gifts, among others relevant?

Gösterge değerlendirmesi

Çıkar çatışmalarıyla ilgili olarak, kanunda Madde 5'e göre görevlilerin mülk ve mal varlıklarını beyan etmeleri gerekmekte olup, ikincil istihdam, daha önceden ücret karşılığı çalışılmış pozisyonlar veya başka harici faaliyetlere ilişkin beyanda bulunulmasını açıkça şart koşmaması önemli bir açık bırakmaktadır. Yönetmelik, mal varlığı beyanı ile ilgili gerekliliklerin altını çizmekle birlikte, şirketlerdeki hisseler veya intifa hakkı sahipliği gibi istihdamla ilgili menfaatleri kapsamamaktadır. Bu hususlarda raporlama zorunluluğu olmadığına, potansiyel çıkar çatışmalarının tespit edilmesi sınırlı kalmaktadır.

Açıklanamayan servet değişimleri bakımından kanun ve yönetmelik, taşınmaz mal, taşınabilir varlıklar, banka mevduatları ve menkul kıymetlerin beyan edilmesini gerektirmektedir. Yönetmelikte Madde 8'de, banka mevduatları ve hisse senetlerinin yanı sıra araçlar, değerli mallar ve hediyeler gibi taşınabilir varlıkların değerinin bildirilmesi gerekliliği belirtilmektedir. Bununla birlikte, kanuna göre sanat koleksiyonları veya kripto para gibi bazı yüksek değerli varlıklar hakkında kapsamlı raporlama yapılması gerekmekte ve beyan edilen servetin meşruluğunun doğrulanmasına yönelik bir mekanizma bulunmamaktadır. Mevzuat genel olarak mal varlığı beyanlarına ilişkin bir yapı sunarken, her türlü potansiyel çatışmanın veya açıklanamayan önemli servet artışlarının tespit edilmesi açısından yeterince kapsayıcı değildir.

657 sayılı Kanunda Madde 28, kamu görevlilerinin çıkar çatışması yaratabilecek ikincil istihdam veya herhangi bir ticari faaliyette bulunmalarını yasaklamaktadır. Kamu görevlilerinin özel şirketlerdeki her türlü hisse, pay veya otoriteyi beyan etmeleri gerekmektedir. Ancak kanunun şirketlerde daha önceden ücret karşılığı çalışılmış pozisyonların beyan edilmesini açıkça talep etmemesi, geçmişteki istihdama dayanarak çıkar çatışmalarının tespit edilmesini daha da zorlaştırmaktadır.

Değerlendirme soruları

Önceki istihdam, ortaklıklar, hak sahipliği, ilişkiler ve ihale ve/veya lisanslama makamlarındaki menfaatleri hakkındaki bilgilerin düzenli Mal Varlığı ve Menfaat beyanı kapsamında bildirilmesi gerekli midir?

Gösterge değerlendirmesi

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında, şeffaflık ve hesap verebilirliği teşvik eden belirli hükümler bulunmakta olup, görevlilerden önceki istihdam, ortaklıklar, hak sahipliği veya iş ilişkilerini mal varlığı ve menfaat beyanları kapsamında bildirmeleri talep edilmemektedir.

Kanunda Madde 17'de "Sahtecilik ve Yolsuzluğun Yasaklanması" konusu üzerinde durulmakta ve kamu ihalelerine katılan görevlilere yönelik etik gereklilikler özetlenmektedir. Ancak, önceki istihdam veya ortaklıklar gibi kişisel menfaatlerin beyan edilmesini açıkça şart koşmaması, ihale kararlarında çıkar çatışmalarına yol açabilir.

3628 sayılı Kanun ve beraberindeki yönetmelikte, kamu görevlilerinden önceki istihdam, ortaklıklar, hak sahipliği, ilişkiler ve ihale ve/veya lisanslama makamlarındaki menfaatleri hakkındaki bilgileri mal varlığı ve menfaat beyanları kapsamında bildirmeleri talep edilmemektedir. Kanun öncelikli olarak mülk, banka mevduatları, menkul kıymetler ve bazı taşınabilir eşyalar gibi mevcut varlıklara odaklanmaktadır.

Değerlendirme soruları

İhale ve/veya lisanslama makamlarının, uygun görüldüğü şekilde ihale ve lisanslama usullerinin başlangıcında belirli teklif veya başvuru sahipleriyle olan ilişkileri konusunda çıkar çatışmasının bulunmadığına dair geçici beyanlarda (yeminli ifadeler, yeminli beyanlar vb.) bulunmaları gerekli midir?

Değerlendirme

4734 sayılı Kanun kapsamında, ihale veya lisanslama makamlarının ihale ve lisanslama usullerinin başlangıcında belirli teklif veya başvuru sahipleriyle olan ilişkileri konusunda çıkar çatışmasının bulunmadığına dair geçici beyanlar (yeminli ifadeler, yeminli beyanlar vb.) sunmalarına yönelik açık bir gereklilik bulunmamaktadır. Kanunda Madde 17, sahtecilik ve yolsuzluğu yasaklayıp, kamu ihalesinde tarafsızlığı sağlamak için etik standartlar belirlerken, görevlilere isteklilerle olan potansiyel çıkar çatışmalarını beyan etmelerini özellikle şart koşmamaktadır.

Kanunda, kamu görevlilerinin ve akrabalarının kişisel menfaatlerinin bulunduğu ihale süreçlerine katılmaktan menedilmesi gibi genel yasaklar yoluyla çıkar çatışmalarının önlenmesi vurgulanmaktadır. Bununla birlikte, sürecin başlangıcında görevlilerin belirli teklif veya başvuru sahipleriyle herhangi bir kişisel, mali veya mesleki bağlarının bulunup bulunmadığını beyan etmelerine yönelik resmi bir gerekliliğin olmaması sonucunda şeffaflıktaki açık devam etmektedir.

1.2.2 Güvenilirlik

Değerlendirme soruları

Aşağıdakilerin toplanması ve rapor edilmesi mevzuatta ne derecede öngörülmektedir?

- kamu görevlilerinin kendilerinin sunacağı bilgiler
- mal varlığı veya menfaatlerdeki önemli değişikliklere ilişkin düzenli güncellemeler
- aile (ör: eşler) ve diğer yakın çevrenin mal varlıkları ve menfaatlerinin dahil edileceği beyanlar

Gösterge değerlendirmesi

3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması Kanunu ve beraberindeki yönetmelik kapsamında, kamu görevlilerinin mülk, banka mevduatları ve menkul kıymetler dahil olmak üzere mal varlıkları hakkında bilgi sunmaları gerekmektedir. Madde 6 ve 7'de, görevlilerin görev sürelerinin başında ve her beş yılda bir mal varlıklarını beyan etmeleri şart koşulmaktadır. Ancak, bu süreler arasında mal varlıklarındaki önemli değişikliklere ilişkin düzenli güncellemeler yapmaları açıkça gerekmemektedir. Kanunda aynı zamanda beyan gerekliliği, eşlerin ve bakmakla yükümlü olunan kişilerin mal varlığını kapsayacak şekilde genişletilmekte birlikte, yakın çevre veya iş ortaklarının kapsama dahil edilmemesi, kişisel ve mesleki ilişkilerle ilgili tam şeffaflık konusunda açık bırakılmaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda, kamu görevlilerinin eşleri gibi aile üyeleri de dahil olmak üzere mal varlığı beyanları sunmaları şart koşulmakta olup (Madde 14), mal varlığı veya menfaatlerdeki önemli değişikliklere ilişkin düzenli güncellemelere yönelik açık hükümler bulunmamaktadır ve raporlama kapsamı aile dışındaki yakın çevreye kadar genişletilmemektedir.

1.2.3 Zamanlama

Değerlendirme soruları

Aşağıdakiler için mevzuatta ne derecede açık ve makul zaman çizelgeleri belirlenmektedir?

- beyanların sunulması
- beyanların yayınlanması
- düzenli güncellemelerin beyan edilmesi ve yayınlanması

Gösterge değerlendirmesi

Yönetmelikte Madde 9'a göre; Madde 3'te sayılan görevlilerin, göreve giriş için gerekli olan belgelerle birlikte, Bakanlar Kurulu üyelerinin atanmalarını izleyen bir ay içinde, seçimle gelinen görevlerde seçimin kesinleşme tarihini izleyen iki ay içinde, yönetim ve denetim kurulları ile komisyon üyeliklerine seçilen veya atanmalar için göreve başlama tarihini izleyen bir ay içinde, görevi sona erenler için görevden ayrılma tarihini izleyen bir ay içinde, gazete sahibi gerçek kişiler ile gazete sahibi şirketlerin kurul üyeleri için faaliyete başlama süresi içinde, mal varlığı beyanlarını sunmaları zorunludur. Madde 11'den itibaren, Madde 3'te belirtilen görevlerde çalışmaya devam edenler, sonu (0) ve (5) ile biten yılların en geç Şubat ayı sonuna kadar bildirimlerini yenilemek zorundadırlar. Madde 12'ye göre, "Mal Bildirimi Formu" tek nüsha olarak doldurulur ve tarih belirtilmek suretiyle imzalandıktan sonra, 90748 sayılı Kararnamede Madde 3'te belirtilen şekilde mal bildiriminin sunulması için seçilmiş yetkili makamlara sunulur.

1.2.4 Açıklık

Değerlendirme soruları

Kamu kurumu veya başka türde olması fark etmeksizin bir kurum, 1) çevrim içi olarak, 2) yeri kolaylıkla belirlenebilecek merkezi bir konumda, 3) indirilebilir, 4) karşılaştırılabilir ve 5) kamu tarafından araştırılabilir biçimlerde, 6) kullanıcı dostu platformlarda ve 7) ücretsiz olarak alınan bilgileri etkin bir şekilde yayınlar mı? Bilgilerin yayınlanmasına ilişkin istisnalar ne kadar asgari seviyede ve sağlam gerekçelere dayanmaktadır?

Gösterge değerlendirmesi

3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması Kanunu ve beraberindeki yönetmelik kapsamında, kamu görevlilerinin yaptığı mal varlığı beyanları çevrim içi olarak veya genel erişime açık merkezi bir konumda yayınlanmaz. Kanun ve yönetmelikte, yargı sistemi veya diğer düzenleme kurumları gibi görevlendirilmiş denetim kuruluşlarının beyanlara erişimi sınırlandırılarak ve genel erişimi engellenerek bu beyanların gizliliği açıkça korunmaktadır.

Sonuç olarak bilgiler, indirilebilir, karşılaştırılabilir ve kamu tarafından araştırılabilir formatlarda yayınlanmamaktadır. Bu verilere ilişkin kamu denetimine izin veren hiçbir kullanıcı dostu platform bulunmamaktadır ve beyanlara kamunun genel erişiminin bulunmamasından dolayı ücretsiz olarak erişim sağlanamamaktadır. Kanunda, bu beyanlar için herhangi bir merkezi havuzun oluşturulması şart koşulmamakta veya modern şeffaflık standartlarını yerine getirecek herhangi bir şekilde beyanların yayınlanması öngörülmemektedir.

Bilgilerin yayınlanmamasına yönelik istisnalar kapsamlı olup, varsayılan kural gizliliklidir. Bu bilgilerin neden kamuya açık hale getirilmediğini sınırlandıran veya gerekçelendiren hiçbir çerçevenin bulunmaması, şeffaflığın önemli oranda eksikliğiyle sonuçlanmaktadır.

1.2.5 Çapraz karşılaştırma ve veri kalitesi

Değerlendirme soruları

Yönetmelik, siyasi yolsuzluk riskinin tespit edilmesine izin verebilecek açık veri standartlarına özel midir? Örneğin, aşağıdakiler dahil ama bunlarla sınırlı olmamak üzere:

- Gereken asgari bilgiler.
- Diğer veri kümeleriyle çapraz karşılaştırma için eşsiz tanımlayıcılar
- Açık ve makine tarafından okunabilir formatlar

Gösterge değerlendirmesi

3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması Kanunu, siyasi yolsuzluk risklerinin tespit edilmesine ilişkin açık veri standartlarını belirtmez. Ayrıntılı bilgilerin veya diğer veri kümeleriyle çapraz karşılaştırma yapılmasına imkan tanıyan eşsiz tanımlayıcıların sunulmasına yönelik hiçbir gereklilik yoktur. Ayrıca kanunda, mal varlığı beyanları için açık veya makine tarafından okunabilir formatlar şart koşulmamaktadır ve gizlilik kuralları, bu verilerin tümüne genel erişimi engellemektedir.

1.2.6 Öneriler

Değerlendirme soruları

Yeni kanunlar, mevcut kanunlarda yapılacak değişiklikler ve başka yönetmelik biçimleri gibi, mal varlığı ve menfaat beyanlarında şeffaflık ile ilgili açıkları ele alması amaçlanan önerilerde bulunun. (En fazla üç öneri)

Öneriler

- 3628 sayılı Kanunda, mal varlığı beyanlarının kamu erişimi için açık ve makine tarafından okunabilir formatlarda kamuya bildirilmesini gerektirecek şekilde Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından değişiklik yapılması.
- 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması Kanunu'nda Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından değişiklik yapılarak, ihale ve sahiplik kayıtları gibi diğer veri kümeleriyle çapraz karşılaştırma için mal varlığı beyanlarında eşsiz tanımlayıcıların uygulanmaya başlaması.
- Geçmişteki ortaklıklar dahil olmak üzere, önemli mal varlığı değişikliklerinin Yönetmelikte Madde 3'e göre mal beyanında bulunmakla yükümlü makamlarca merkezi ve herkesin erişebildiği çevrim içi bir platformda düzenli olarak güncellenmesinin ve raporlanmasının sağlanması.



1.3 Hesap Verebilirlik

1.3.1 Uygunluk sistemleri

Değerlendirme soruları

Mevcut sistemler raporlamayı ne ölçüde kolaylaştırmaktadır? Mevzuat, örneğin danışmanlık hizmetleri, elektronik raporlama ve bildirim sistemleri aracılığıyla (net formatlar, otomatikleşmiş, webtabanlı), bir kuruma veya görevliye gerekli verilerin doğru ve zamanında rapor edilmesi ve yayınlanmasına yönelik araçları kolaylaştırma yetkisi verir mi?

Gösterge değerlendirmesi

3628 sayılı Kanun kapsamındaki mevcut sistemler, elektronik raporlama veya web tabanlı sistemler gibi modern araçlar aracılığıyla raporlamayı etkili bir biçimde kolaylaştırmamaktadır. Kanun ve beraberindeki yönetmelikte öncelikli olarak mal varlığı beyanına ilişkin gereklilikler özetlenmekle birlikte, raporlamayı basit hale getirmeye yönelik dijital veya otomatik sistemler öngörülmemektedir.

Belirli bir kurum veya görevliye, beyanların doğru ve zamanında gönderilmesi için web tabanlı platformlar veya otomatik araçlar gibi elektronik sistemler geliştirme veya sürdürme yetkisi veren hiçbir hüküm bulunmamaktadır. Bunun yanı sıra yönetmelikte, kamu görevlilerinin beyanlarını net ve standart hale getirilmiş formatlarda sunmalarına yardımcı olacak danışmanlık hizmet veya araçlarının oluşturulması şart koşulmamaktadır.

Bu araçlar olmadan süreç manuel olmaya devam eder ve etkinlik ve şeffaflık bakımından yetersiz kalır. Sonuç olarak, raporlama daha yavaş ve daha az hatasız olabilir; otomatik bir sistemin eksikliği, gerçek zamanlı güncellemeler yapma ve kamunun verilere basit erişim elde etme potansiyeline engel oluşturmaktadır.

1.3.2 Yetkili kurum

Değerlendirme soruları

Mevzuat, bir kuruma işlevsel bağımsızlığı ve mevzuatın uygulanmasını izleme, uygunsuzluk durumlarında doğrulamaları, soruşturmaları ve yaptırım uygulamalarını zamanında yapma ve ayrıca iş başındaki personelin eğitilmesi ve profesyonel hale getirilmesi, uygun teknolojilerin idame edilmesi için yeterli finansman sağlama yetkisini ne derecede açıkça kazandırır?

Değerlendirme

3628 sayılı Kanunda Madde 2'ye göre, mal varlığı beyanında bulunmak zorunda olan yetkili makamlar arasında kamu görevlileri, noterler, siyasi parti ve derneklerle bağlantılı üst düzey görevliler, yerel gazete kuruluşlarında çalışan görevliler, kamu kurumlarında çalışan görevliler ve dernekler, yer almaktadır. 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması Kanunu ve 90748 sayılı Kararname kapsamındaki mevzuatta, herhangi bir belirli kuruma işlevsel bağımsızlık veya mal varlığı beyanlarını etkili bir şekilde izleme, doğrulama ve yürütmeye yönelik kapsamlı bir

yetki net olarak verilmemektedir. Yargı sistemi ve başka kamu görevlileri gibi belirli organlara denetim görevi tayin edilirken, kanunda bu organların dışarıdan müdahale olmaksızın uygunsuzlukları soruşturmaya ve yaptırım uygulamaya yönelik işlevsel bağımsızlığı garanti edilmemektedir.

Kanun ve kararname, doğrulama ve soruşturmaların zamanında yapılması konusunda belirsizdir. Beyannamelerin sunulmasına ilişkin yükümlülükleri özetlerken, verilen bilgilerin gözden geçirilmesi veya doğrulanmasına yönelik net zaman çizelgeleri veya prosedürler belirtmezler. Sonuç olarak, bu kontrollerin ne kadar etkili yapıldığına dair belirsizlik, kanunun yolsuzluk veya çıkar çatışmalarının tespit edilmesi konusundaki etkinliğini azaltabilir.

Bunun yanı sıra, mevzuatta izleme organlarının görevlerini etkili bir biçimde yerine getirmek için teknoloji ve personel eğitimi gibi gerekli araçlara sahip olmalarını sağlayacak yeterli finansman veya kaynaklara duyulan ihtiyaç ele alınmamaktadır.

1.3.3 Doğrulama

Değerlendirme soruları

Kurumlar, beyanları doğrulayacak kaynaklara yatırım yapar mı? Kurum, ne derecede etkin bir biçimde alınan bilgileri doğrular, eksik veya ek bilgi talebinde bulunur, denetimler yapar ve gerektiğinde alınan bilgileri doğrulamak için başka kurumlarla veya harici taraflarla ilişki kurar?

Değerlendirme

Yönetmelikte Madde 18'e (90748 sayılı Kararname) göre, yeni ve ek bildirimler, Madde 6'da belirtilen yetkili makamlar tarafından daha önceki bildirimlerle karşılaştırılır. (Ekleme: 7/12/1999-99/13770 K.) Madde 6'da (b) ve (c) fıkralarında belirtilen makamların topladığı mal beyanları kapsamında yer alan bilgiler, gizliliklerini sağlamak amacıyla Başbakanlık tarafından belirlenecek ilkeler çerçevesinde kamu kurumlarının bilgisayarlarında mevcut olan bilgilerle birlikte bilgisayarlı bir ortamda işlenecektir. Yönetmelikte Madde 15'e göre, mal beyanları Madde 6'da belirtilen makam veya makamların ilgili birimlerinde veya varsa ilgili taraflara ait özel klasörlerde saklanmaktadır. Mal beyanlarının içeriği konusunda soruşturma ve kovuşturma yetkisi verilmiş makamlar haricinde kimseye hiçbir açıklama yapılamaz veya bilgi verilemez. Dolayısıyla, ilgili makamlar kanunda belirtilmeyen harici taraflarla ilişki kuramaz.

Mevzuatta bir seviyeye kadar dahili doğrulama öngörülürken, harici kurumlar veya bağımsız taraflarla etkileşime izin vermemeleri, doğrulama ve denetimin kapsamını sınırlandırarak, gizli mal varlıkları veya tutarsızlıkların tespit edilmesi konusunda etkinliği potansiyel olarak azaltmaktadır.

Değerlendirme soruları

Mevzuatta, kuruma Mal Varlığı ve Menfaat Beyanlarından ve/veya ihale makamlarının geçici ek bildirimlerinden elde edilen bilgileri, resmi tedarikçi, istekli ve lisanslama başvurusu sahibi şirketlerin intifa hakkı sahipliği ve işletme kayıtlarına çapraz başvuru yaparak kontrol etme yetkisi etkin bir biçimde veriliyor mu?



Değerlendirme

Mevzuatta kurumlara özel olarak Mal Varlığı ve Menfaat Beyanlarını resmi tedarikçi, istekli veya lisanslama başvurusu sahibi şirketlerin intifa hakkı sahipliği veya işletme kayıtlarına çapraz başvuru yaparak kontrol etme yetkisi verilmemektedir. Sürecin siyasi yolsuzluk ve çıkar çatışmalarını tespit etme potansiyeline rağmen, beyanlar ve işletme veya sahiplik kayıtları arasındaki bu çapraz başvuru sürecinin entegre edilmesi veya otomatik hale getirilmesine yönelik hiçbir açık yetki yoktur. Kamu İhale Kanunu ve 3628 sayılı Kanun, mal varlığı bildirimleri ile ihaleyle ilgili veriler arasında bağlantı kurulması için net bir çerçeve olmadan büyük oranda ayrı olarak faaliyet göstermektedir.

1.3.4 Caydırıcılık

Değerlendirme soruları

Kurallar güvenilir, orantılı yaptırımlara yol açan soruşturmalara ne ölçüde imkan tanır? Kurum, idari ve cezai sorumluluklar dahil olmak üzere şikayet sistemleri, soruşturmalar ve orantılı yaptırımların da aralarında yer aldığı, uygunsuzluğa karşı yönetmelikleri ve caydırıcıları güvenilir bir şekilde uyguluyor mu?

Değerlendirme

3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması Kanunu kapsamında, uygunsuzluğun söz konusu olduğu durumlarda kurallar, soruşturma ve yaptırımlar öngörmektedir, ancak yürütme mekanizmalarının açıklığı ve etkinliği konusunda önemli sınırlamalar mevcuttur. Bölüm 3'te, beyanların sunulmamasına, yanlış bilgi verilmesine veya uygunsuzluğa ilişkin cezalar ana hatlarıyla belirtilmekte olup, bu cezalar görevden alınma, para cezası ve hapis cezası da dahil olmak üzere idari ve cezai yaptırımlara yol açabilir. Ancak kanunda, başta şikayetler, habersiz denetimler veya bir denetim birimi tarafından proaktif izleme konusunda olmak üzere soruşturmaların nasıl başlatıldığına dair ayrıntılı kılavuz bulunmamaktadır.

Soruşturma başlatma ve yürütme sorumluluğu, yargı sistemi ve ilgili idari birimler gibi görevlendirilmiş makamlara bırakılmıştır. Ancak, izlemenin uygunluğundan veya rutin beyan denetimlerinin yapılmasından yegane sorumlu olan hiçbir özel kurumun bulunmaması, sistematik yürütme olasılığını azaltmaktadır. Buna ek olarak, Yönetmelikte Madde 15'in mal varlığı beyanlarının gizliliğini sağlaması, kamu erişimini ve harici denetimi sınırlandırarak üçüncü taraf şikayetleri doğrultusunda soruşturma başlatma ihtimalini zayıflatmaktadır.

Kanunda yaptırımlara yer verilmektedir, ancak soruşturmaların başlatılmasına ilişkin açık olmayan süreçlerden dolayı yürütmenin güvenilirliği şüphelidir. Genel olarak, soruşturma ve yaptırımlara ilişkin çerçeve bulunmakla birlikte, önleyici yürütme ve açık uygulama eksikliği, uygunsuzluğa karşı caydırıcılığın etkinliğini sınırlandırmaktadır.

1.3.5 Çözüm

Değerlendirme soruları

Kurallar, vakaların yeterli seviyede çözülmesini ne derecede mümkün kılar?

Beyanda bulunulmadığında veya çıkar çatışmaları bildirildiğinde ya da tespit edildiğinde, bunların yönetilmesine ilişkin kurallar uygulamada ne kadar yeterlidir?

Mal varlıklarında beyan edilmeyen veya açıklanamayan değişiklikler tespit edildiğinde, bunların soruşturulmasına ve kovuşturulmasına yönelik kurallar uygulamada ne kadar yeterlidir?

Değerlendirme

Kanunda Bölüm 3'te, görevden alma ve para cezası ya da hapis cezası gibi cezai uygulamalara benzer idari yaptırımlar dahil olmak üzere cezalar ana hatlarıyla belirtilmektedir. Ancak bu vakaların uygulamalı çözümü daha etkisizdir. Kanun, çıkar çatışmaları bildirildikten veya tespit edildikten sonra çatışmaların önlemler alınarak yönetilmesi için açık mekanizmalar ortaya koymamaktadır ve sorumluluk büyük ölçüde, eylemleri tutarsız olan görevlendirilmiş denetim kuruluşlara aittir. Çıkar çatışmasından sorumlu özel bir kurum olmadan süreç yeterince titizlikle yönetilememektedir.

Mal varlıklarındaki beyan edilmeyen veya açıklanamayan değişikliklerle ilgili olarak, bu tür farklılıklar tespit edildiğinde kanunda soruşturma ve kovuşturmalara izin verilmektedir. Madde 10-16'da cezai kovuşturmayla yer verilmekle birlikte, kanunda bu soruşturmaların uygulamada nasıl yürütülmesi gerektiğine dair özel usule ilişkin kılavuz bulunmamaktadır. Sistematiik denetim ve diğer veri kaynaklarıyla çapraz başvurunun yokluğu, beyan edilmeyen mal varlıklarının tespit edilebilmesini daha da sınırlandırmaktadır. Bunun yanı sıra, mal varlığı beyanlarının gizliliği ve süreler arasında düzenli güncellemeler yapılmaması, sürekli denetimi zayıflatmaktadır.

Değerlendirme soruları

Hakimin reddi, istifa, mahrum bırakma, görev değişikliği, fesih vb. gibi tedbirler, çıkar çatışmalarının kamu ihale ve lisanslama usullerinde ihale makamları tarafından yönetilmesine ne derecede yeterli düzeyde yardımcı olur?

Sözleşmelerin geçersiz ve hükümsüz kılınması, para cezaları, mahrum bırakma veya fonların geri alınması vb. gibi sivil, idari ve cezai yaptırımlar, kamu ihale ve lisanslama usullerinde kayırmacılık veya çıkar çatışması olaylarını çözmek için yeterli ya da orantılı mıdır?

Değerlendirme

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında, çıkar çatışmalarının ihale makamları tarafından yönetilmesi için hakimin reddi, istifa, mahrum bırakma, görev değişikliği ve fesih gibi tedbirler açıkça şart koşulmamaktadır. Madde 17'de çıkar çatışmaları yasaklanmaktadır; Madde 11'de ise kamu görevlileri ve yakın akrabaları, kişisel menfaatlerinin bulunduğu sözleşmelere katılmaktan menedilmektedir. Ancak kanunda, resmi hakim reddi veya sürece dahil olan kişilerin görevlerinde değişiklik talep etmek gibi, çatışmalar tespit edildikten sonra



onların nasıl ele alınacağına dair ayrıntılı hükümler bulunmamaktadır. Özel mekanizmaların bulunmaması, ihale süreci boyunca çıkar çatışmalarının etkili bir biçimde yönetilmesinde bir açık oluşturmaktadır.

Kayırmacılık veya çıkar çatışmalarına yönelik yaptırımlarla ilgili olarak Madde 58-61'de, sözleşmelerin geçersiz ve hükümsüz kılınması, para cezaları, gelecekteki ihalelerden mahrum bırakma ve fonların geri alınması dahil olmak üzere sivil, idari ve cezai uygulamalar genel hatlarıyla belirtilmektedir. Bu yaptırımlar yürürlükte olmakla birlikte, yürütme mekanizmalarının zayıf olmasından dolayı uygulamaları tutarsız olabilir. Yaptırımlar teorik olarak suistimalleri ele almasına rağmen, uygulamada her zaman orantılı veya etkin bir biçimde yürütülememeleri yaptırımların caydırıcı etkisini azaltmaktadır.

1.3.6 Öneriler

Değerlendirme soruları

Yeni kanunlar, mevcut kanunlarda yapılacak değişiklikler ve başka yönetmelik biçimleri gibi, mal varlığı ve menfaat beyanlarında hesap verebilirlik ile ilgili açıkları ele alması amaçlanan önerilerde bulunun. (En fazla üç öneri)

Öneriler

1. 3628 sayılı Kanunda, şeffaflık için açık ve makine tarafından okunabilir formatlarda mal varlığı ve menfaat beyanlarına genel erişimi gerektirecek şekilde değişiklik yapılması.
2. Uluslararası Şeffaflık Örgütü gibi kar amacı gütmeyen, tarafsız kuruluşlar tarafından sürekli denetim ve hesap verebilirliğin yürütülmesini sağlayacak önemli mal varlığı değişiklikleri hakkında düzenli, bağımsız denetimlerin ve gerçek zamanlı güncellemelerin uygulamaya koyulması.
3. 3628 sayılı Kanunda belirtilen hükümleri yürütme yetkisine sahip olan Bakanlar Kurulu tarafından ihale ve intifa hakkı sahipliği gibi diğer veri kümeleriyle karşılaştırma yapılması sağlanarak, beyanlar için merkezi ve herkesin erişebildiği bir platformun oluşturulması.
4. Hükümet tarafından, beyanların doğrulanması ve çıkar çatışmalarının yönetilmesine yönelik yürütme gücüne sahip özel bir denetim kurumunun oluşturulması.

İKİNCİ KONU. SİYASETİN FİNANSMANI

2.1 Derece

2.1.1 Mevcut Olma

Gereken arka plan bilgileri

Aşağıdakiler belirtilerek, siyasetin finansmanı ile ilgili bilgilerin kaydedilmesi, raporlanması, doğrulanması, yayınlanması ve hesap verebilirliğini düzenleyen kanun, politika veya yönetmelikleri sıralayın:

- Belgelere yönlendiren bağlantılar veya belgelerin dijital kopyaları
- İlk kez ne zaman çıkarıldılar/ilke kez ne zaman yürürlüğe girdiler? (tarihler)
- En son değiştirildikleri tarih ve ele alınan özel konular (tarihleri belirtin)

Açıklama

2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2820&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

Çıkarıldığı Tarih: 22 Nisan 1983

Son Değişiklik Tarihi: 30 Mart 2022 (Değişiklikler, bağış tavan tutarları ve harcama takip prosedürleri güncellenerek siyasi parti finansman kuralları ile ilgili olarak yapılmıştır).

Ele Alınan Önemli Konular: Bağışlar, kamu sübvansiyonları ve finansal raporlama hakkındaki kurallar dahil olmak üzere siyasi partilerin finansmanını düzenler.

298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kayıtları Kanunu: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=298&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=4>

Çıkarıldığı Tarih: 26 Nisan 1961

Son Değişiklik Tarihi: Mart 2022 (Değişikliklerde seçimin izlenmesi, kampanya finansmanı ve elektronik seçmen listeleri ele alınmıştır).

Ele Alınan Önemli Konular: Seçimlerin yapılması, seçmen kaydı ve harcama sınırları dahil olmak üzere kampanyalar için siyasetin finansmanı kurallarını düzenler.

6271 sayılı Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6271&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

Çıkarıldığı Tarih: 19 Nisan 2012

Ele Alınan Önemli Konular: 2 Nisan 2021 (Kampanya finansmanı, bağış sınırları ve cumhurbaşkanı adayları için katkıların bildirilmesine ilişkin kuralların güncellenmesine odaklanmıştır).

Ele Alınan Önemli Konular: Bağış sınırları ve yabancı veya kurumsal bağışlara ilişkin yasaklar dahil olmak üzere kampanya finansmanı ile ilgili özel kurallar getirerek cumhurbaşkanı seçimini düzenler.

3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3628.pdf>

Çıkarıldığı Tarih: 19 Nisan 1990

Son Değişiklik Tarihi: 25 Mart 2021 (Değişikliklerde mal varlığı beyanına ilişkin gereklilikler ve uygunsuzluk söz konusu olduğunda cezaların uygulanmasıyla ilgili usuller güncellenmiştir).

Ele Alınan Önemli Konular: Politikacılar dahil olmak üzere kamu görevlilerinin mal varlığı ve menfaat beyanları sunmasını gerektirir ve uygunsuzluk durumlarında ceza getirir.

Yüksek Seçim Kurulu Mevzuatı: <https://www.ysk.gov.tr/>

Çıkarıldığı Tarih: YSK 1950 yılında kurulmuş olup, seçimin yürütülmesi, siyasetin finansmanı ve harcama sınırlarıyla ilgili yönetmeliklerini düzenli olarak güncellemektedir.

Son Değişiklik Tarihi: Her seçim turundan önce düzenli güncellemeler yapılmaktadır ve 2022 yılında yapılan en son önemli değişikliklerde kampanya finansmanı şeffaflığı ve elektronik izleme ele alınmıştır.

Ele Alınan Önemli Konular: Seçimler sırasında siyasetin finansmanı mevzuatı, kampanya finansmanının denetlenmesi ve bağış ve harcamalara ilişkin kuralların yürürlüğe koyulması dahil olmak üzere seçim sürecini denetler.

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5237&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

Çıkarıldığı Tarih: 26 Eylül 2004

Son Değişiklik Tarihi: 30 Haziran 2021 (Değişikler, siyasetin yasa dışı finansmanı, rüşvet ve yolsuzluğa ilişkin cezai sorumluluklar hakkındaki güncellemeleri içermiştir).

Ele Alınan Önemli Konular: Siyasetin finansmanı kanunlarıyla ilgili ihlallere yönelik özel cezalar getirilerek, rüşvet, yolsuzluk ve siyasetin finansmanının kötüye kullanılmasına ilişkin hükümler içerir.

2.1.2 Amaçlar

Özet sorular

Yönetmelikte genel olarak aşağıdaki konular yeterince öngörülüyor mu?

- ...seçim dönemleri boyunca ve dışında siyasi partiler ve adaylar için siyasi mücadelede eşit şartların oluşturulması
- ...seçim sonuçları ve politika kararları konusunda kazanılmış haklarla (hükümet, özel, yabancı, cezai vb.) ilgili nüfuzun kötüye kullanılmasının engellenmesi

Değerlendirme

2820 sayılı Kanuna göre siyasi partilerin yıllık mali tablolar sunması gerekir, ancak kamu kaynakları yoğun olarak daha büyük partileri destekleyerek, özellikle de seçim dönemleri dışında daha küçük partileri dezavantajlı duruma düşürmektedir. Kamu fonları, parti faaliyetleriyle sınırlı olacak ve haczedilmiş varlıkları bulunan partiler için azaltılacak şekilde, siyasi partilere genel seçimlerdeki geçerli oy miktarlarına ve seçim yıllarındaki ek artışlara göre orantılı olarak tahsis edilir ve uygunluk için %3'lük oy barajının aşılması gerekir (2820 sayılı Kanunda Ek Madde 1).

298 sayılı Kanun, seçim dönemleri boyunca harcama sınırları getirir. 6271 sayılı Kanunda Madde 14, cumhurbaşkanlığı kampanyalarında bireysel bağışları sınırlandırır.

2820 sayılı Kanunda Madde 66, kamu kurumları ve yabancı kuruluşlardan bağış kabul edilmesini yasaklar ve şirketlerden siyasi partilere yapılacak bağışlara sınır koyar. Ancak

bu kanunlar, şirketlerle ilişkili kişilerin sınırlar dahilinde bağışta bulunmalarına izin vererek potansiyel yasal boşluklar oluşturmaktadır. 298 sayılı Kanunda, bağış sınırları ve şeffaflığa tam uygunluğu sağlayacak güçlü yürütme mekanizmaları bulunmamaktadır.

6271 sayılı Cumhurbaşkanlığı Seçimi Kanunu, bireysel bağışların sınırlandırılması ve yabancı ve kurumsal katkıların yasaklanması gibi kampanyalar boyunca nüfuzun kötüye kullanılmasının engellenmesine yönelik önemli kurallar eklemektedir. Bununla birlikte, yürütmedeki açıklar ve katı bir gözetim mekanizmasının eksikliği, şirketle bağlantılı kişilerin kişisel bağışları aracılığıyla dolaylı nüfuz kullanmaya olanak sağlamaktadır.

2.1.3 Kapsam

Değerlendirme soruları

Yönetmeliğin kapsamı, aşağıdakilere uygulanabilir raporlama ve bildirim yükümlülükleri belirliyor mu?

- Siyasi partiler (kuruluşlar)
- Adaylar (parti listeleri ve bağımsızlar)
- Üçüncü taraflar (düzensiz/düzenli)
- Bağış yapan tüzel kişilikler
- Medya organları (basılı, yayın, çevrim içi)
- Çevrim içi platformlar (arama motorları, sosyal ağlar, mesajlaşma hizmetleri vb.)
- Siyasi danışmanlık şirketleri
- Diğerleri

Değerlendirme

2820 sayılı Kanunda Madde 73-75'te, siyasi partilerin bağışları, gelir ve giderleri kapsayan mali tablolarını yıllık olarak rapor etmeleri şart koşulmaktadır. 6271 sayılı Kanunda Madde 14'e göre, cumhurbaşkanı adaylarının kampanya bağışlarını bildirmeleri ve bireysel bağış sınırlarının getirilmesi gerekmektedir. Ancak bağımsız adaylara yönelik raporlama gerekliliklerinin daha az sıkı olması, şeffaflık alanında açık potansiyeli oluşturmaktadır.

Kanunlar kapsamlı olarak üçüncü tarafları kapsamaz. 2820 sayılı Kanunda Madde 66, kamu kurumları gibi tüzel kişiliklerden yapılan bağışları yasaklamakta ve şirketlerden siyasi partilere yapılan bağışları sınırlandırmakta olup, çıkar grupları veya vakıflardan alınan destek gibi düzenli veya düzensiz olarak üçüncü taraf katılımına ilişkin hiçbir net raporlama yükümlülüğü bulunmamaktadır.

Bu kanunlar kapsamında yer alan medya kuruluşları, çevrim içi platformlar veya siyasi danışmanlık firmalarına yönelik hiçbir özel bildirim yükümlülüğü mevcut değildir. Medya yönetmelikleri içeriği düzenleyebilir, ancak siyasi kampanyalarla ilgili mali bildirimler üzerinde durmamaktadır.

2.1.4 Öneriler

Değerlendirme soruları

Yeni kanunlar, mevcut kanunlarda yapılacak değişiklikler ve başka yönetmelik biçimleri gibi, siyasetin finansmanı konusunda mevzuat açıklarını dolduracağını düşündüğünüz öneriler. (En fazla üç öneri)

Öneriler

1. 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nda, çıkar grupları ve düzensiz siyasi destek kuruluşları dahil olmak üzere üçüncü taraflara yönelik raporlama ve bildirim zorunluluğu dahil edilecek şekilde değişiklik yapılması.
2. 298 sayılı Seçim Kanunu'nda, medya kuruluşları ve çevrim içi platformların siyasi kampanyalarla ilgili maddi yardımları ve reklamları bildirmesini gerektirecek şekilde değişiklik yapılması.
3. 6271 sayılı Kanunda ve 2820 sayılı Kanunda, kampanyalara dahil olan siyasi danışmanlık şirketleri ve adaylar için şeffaflık ve raporlama şart koşulacak şekilde değişiklik yapılması.

2.2 Şeffaflık

2.2.1 Kapsayıcılık

Değerlendirme soruları

Yükümlü olunan konuların görevlendirilmiş bir kuruluşa zamanında kaydedilmesi ve rapor edilmesinin zorunlu olduğu mevzuatta belirtiliyor mu?

- a. Kampanya dönemleri birbirinden ayrılarak, tüzel kişilikler söz konusu olduğunda intifa hakkı sahipleri de dahil olmak üzere aynı ve parasal kamu sübvansiyonları ve özel bağış, borç, indirim ve kredilerin kaynakları belirtilmek suretiyle parasal ve aynı gelir işlemleri;
- b. Kampanya dönemleri birbirinden ayrılarak, harcamaların yapıldığı satıcılar belirtilmek suretiyle madde madde sıralanmış gider işlemleri;
- c. her gelir ve gider işlemine ilişkin açık içerik, tarih ve değer (nakit veya aynı) (ör: siyasi danışmanlık, reklam vb.)

Değerlendirme

2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu, 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri Kanunu ve 6271 sayılı Cumhurbaşkanlığı Seçimi Kanunu dahil olmak üzere, Türkiye'deki yasal çerçeve, siyasetin finansmanına ilişkin bazı raporlama yükümlülükleri getirmekle birlikte, gelir ve gider işlemleriyle ilgili tam şeffaflığın sağlanması konusunda açıklar bulunmaktadır.

2820 sayılı Kanun kapsamında, kamu sübvansiyonları, özel bağışlar, krediler ve diğer kaynaklardan elde edilen gelirler dahil olmak üzere siyasi partilerin her yıl mali işlemlerini rapor etmeleri zorunludur. Ancak kanunda, bağış yapan tüzel kişilikler için intifa hakkı sahiplerinin belirtilmesi özel olarak talep edilmemektedir. 6271 sayılı Kanunda Madde

14'e göre, cumhurbaşkanı adaylarının kampanya bağışlarını ve mali desteği rapor etmeleri gerekmele birlikte, kampanya ve kampanya dışı dönemlerin ayrıntılı olarak ayrılmasına yönelik bir şart koşulmaması eksik raporlamadan kaynaklanan potansiyel yasal boşluklar oluşturmaktadır.

2820 sayılı Kanunda ya da 298 sayılı Kanunda, satıcıları veya siyasi danışmanlık ya da reklam gibi giderlerin özel niteliğini belirten, ayrıntılı, madde madde sıralanmış gider raporlaması şart koşulmamaktadır. Seçim kampanyaları boyunca genel gider raporlaması talep edilirken, madde madde sıralanmış şeffaflığın eksikliği, harcamaların etkili bir biçimde takip edilebilmesini sınırlandırmaktadır.

Kanunlarda her işlemin kesin tarihi, içeriği ve değerinin kaydedilmesine yönelik hiçbir açık gerekliliğe yer verilmemiştir. 2820 sayılı Kanuna kapsamlı raporlama yükümlülükleri dahil olmakla birlikte, ayrıntılı işlem düzeyinde bildirimin bulunmaması, hesap verebilirlik ve denetimi sınırlandırmaktadır.

2.2.2 Güvenilirlik

Değerlendirme soruları

Mevzuat, siyasi partileri, adayları ve üçüncü tarafları en azından aşağıdakiler gibi asgari kontrolleri uygulamaya etkin bir biçimde mecbur bırakıyor mu?

- temel defter tutma (mali işler sorumluları veya muhasebe uzmanları tarafından tutulması dahil olmak üzere);
- özel banka hesapları aracılığıyla nakit akışlarının yönetilmesi;
- bağış veya giderleri kabul etmeden önce ayrıntılı kontrollerin yapılması;
- mali raporların denetlenmesi

Değerlendirme

2820 sayılı Kanunda Madde 73-74'e göre, siyasi partilerin mali kayıtlar tutması gerekmektedir ve bu kayıtları Anayasa Mahkemesine her yıl sunması zorunludur. Ancak, bu kayıtların mali işler sorumluları veya muhasebe uzmanları tarafından tutulmasına yönelik açık bir gerekliliğin bulunmaması, mali yönetimde tutarsızlığa imkan yaratmaktadır.

2820 sayılı Kanunda, siyasi partilerin gelir ve giderlerini belirlenmiş banka hesapları aracılığıyla yönetmeleri şart koşularak işlemlerin izlenebilirliği sağlanmaktadır. Benzer şekilde, 6271 sayılı Kanunda Madde 14'e göre, cumhurbaşkanı adaylarının seçim kampanyası mali kaynaklarını belirlenmiş banka hesapları aracılığıyla yürütmesi gerekmektedir.

2820 sayılı Kanunda ya da 298 sayılı Kanunda, bağış veya giderlerin kabul edilmesinden önce partilerin veya adayların kontroller yapmasına yönelik hiçbir açık ayrıntılı inceleme gerekliliği bulunmamaktadır. Bu durum, yasa dışı finansman kaynaklarının siyasi kampanyaları etkilemesine engel olma konusunda açık oluşturmaktadır.

Siyasi partilerin 2820 sayılı Kanunda Madde 74 kapsamında mali kayıtlarını Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmek üzere sunmaları gerekmektedir. Ancak, bu gerekliliğin bağımsız adayları veya üçüncü tarafları kapsamaması, bahsi geçen tarafların mali durumunun daha az incelenmesine neden olmaktadır.

2.2.3 Zamanlama

Değerlendirme soruları

Raporların makul zaman çizelgeleri içinde sunulması ve yayınlanması mevzuatta öngörülüyor mu?

- Adaylar, siyasi partiler ve üçüncü taraflar için, bireysel işlemler dahil olmak üzere gelir ve giderleri içeren geçici kampanya raporları (iki haftada bir veya seçim kampanyaları sırasında mümkün olduğunca gerçek zamanlı olarak).
- Adaylar, partiler ve üçüncü taraflarca kampanya dönemi raporları (seçim gününden sonra);
- Siyasi partiler için mali tablolar dahil olmak üzere yıllık rapor.

Değerlendirme

Kanunlarda adayların, siyasi partilerin veya üçüncü tarafların seçim kampanyaları sırasında ara raporlar sunmaları açıkça talep edilmemektedir. YSK mevzuatı seçim finansmanını denetlerken, gerçek zamanlı veya iki haftada bir raporlamanın şart koşulmaması, aktif kampanya dönemi boyunca şeffaflığı sınırlandırmaktadır. Bu açık, mali akışların takip edilmesini ve kampanya devam ederken herhangi bir usulsüzlüğün izlenmesini zorlaştırmaktadır.

298 sayılı Kanun ve YSK mevzuatına göre, adayların ve siyasi partilerin seçim sonrası mali raporlar sunmaları gerekmektedir. Bu raporlara göre, kampanya dönemi boyunca gelir ve giderlerin ayrıntılı olarak sunulması zorunludur, ancak mevzuat kapsamlı olarak üçüncü taraflara kadar ulaşmamaktadır. Bunun yanı sıra, kanunlarda bu sunumlar için son tarihler belirlenirken, seçim tarihinden önce gerçek zamanlı veya sık raporlamanın yapılmaması mali şeffaflığı zayıflatmaktadır.

2820 sayılı Kanuna göre, siyasi partilerin bağış, gelir ve giderlerin ayrıntıları dahil olmak üzere yıllık mali tablolarını sunmaları gerekmektedir. Ancak bu yıllık raporlar genellikle seçim kampanyalarından çok sonra yayınlanmakta olup, bu nedenle kamunun seçimle ilgili mali kaynakları hemen inceleyebilmesi sınırlandırılmaktadır.

2.2.4 Açıklık

Değerlendirme soruları

Siyasetin finansmanı ile ilgili bilgilere vatandaşlar tarafından ne derecede genel olarak erişilebilir? Raporları alan denetim kurumunun, kamu tarafından kullanıcı dostu ve ücretsiz bir şekilde raporların yerinin kolayca tespit edilmesi, indirilebilir, karşılaştırılabilir ve araştırılabilir olması için raporları zamanında ve doğru, çevrim içi olarak erişilebilir ve merkezi bir şekilde yayınlaması mevzuatta şart koşuyor mu? Kapsamlı bilgilerin yayınlanmasıyla ilgili istisnaların asgari düzeyde ve/veya iyi gerekçelendirilmiş olup olmadığını, siyasi parti ve kampanyaların kendilerinin bilgileri paylaşmalarının gerekip gerekmediğini belirtin.

Değerlendirme

Türkiye'de siyasetin finansmanı ile ilgili bilgilere şeffaf, zamanında ve kapsamlı bir şekilde kamu tarafından tamamen erişilememektedir. Bazı yönetmeliklerde raporlama ve yayınlama öngörülürken, siyasetin finansmanı ile ilgili verilere genel erişimin sağlanması konusundaki önemli açıklar devam etmektedir.

2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nda Madde 74'te, siyasi partilerin denetim amacıyla Anayasa Mahkemesine yıllık mali raporlar sunması şart koşulmaktadır, ancak kanuna göre bu raporların gerçek zamanlı ya da çevrim içi, kullanıcı dostu bir formatta kamunun genel erişimine açık hale getirilmesi gerekmemektedir. YSK benzer şekilde seçim dönemlerinden sonra adaylar ve partiler tarafından kampanya finansmanı raporlarının sunulmasını denetlemektedir, ancak bu bilgilerin kamu denetimi amacıyla çevrim içi olarak zamanında yayınlanmasını sağlamaya yönelik güçlü bir hüküm bulunmamaktadır.

Mevzuatta, mali raporların merkezi, çevrim içi ve kolay erişilebilir bir platformda yayınlanması şart koşulmamaktadır. Raporların araştırılabilir, indirilebilir veya karşılaştırılabilir olmasıyla ilgili hiçbir özel gereklilik mevcut değildir. Sonuç olarak, siyasetin finansmanı ile ilgili kapsamlı bilgilere erişimin vatandaşlar açısından zorluk oluşturmaması, parti ve adayın mali kaynaklarını denetleyebilmelerini sınırlandırmaktadır.

2.2.5 Çapraz karşılaştırma ve veri kalitesi

Değerlendirme soruları

Yönetmelik, diğer veri kümeleriyle çapraz karşılaştırma için eşsiz tanımlayıcılar gibi siyasi riskin tespit edilmesine izin verebilecek açık veri standartlarına özel midir?

Gösterge değerlendirmesi

Kanunlarda, ticaret sicil müdürlükleri, ihale veritabanları veya intifa hakkı sahipliği kayıtları gibi diğer veri kümelerine çapraz başvuruyu kolaylaştırabilecek, bağışlar veya siyasi kişilikler için eşsiz tanımlayıcıların (vergi mükellefi kimlik numarası veya şirket sicil numaraları gibi) kullanılması şart koşulmamaktadır. Bu durum, çıkar çatışmalarının, siyasi kayırmacılığın veya gizli nüfusun tespit edilebilmesini sınırlandırmaktadır.

Bu kanunlar kapsamında, siyasi partilere, adaylara veya üçüncü taraflara ait mali raporların CSV veya XML gibi açık, makine tarafından okunabilir formatlarda yayınlanmasını gerektiren hiçbir hüküm bulunmamaktadır. Bu veri standartları olmadan, denetim organları tarafından, sivil toplumun veya kamunun, nüfuzun kötüye kullanılması, yolsuzluk ya da çıkar çatışmaları gibi risklerle ilgili mali akışların sistematik olarak incelenmesi zordur.

2.2.6 Öneriler

Değerlendirme soruları

Yeni kanunlar, mevcut kanunlarda yapılacak değişiklikler ve başka yönetmelik biçimleri gibi, siyasetin finansmanında şeffaflığı iyileştirebilecek öneriler. (En fazla üç öneri)

Öneriler

1. 2820 sayılı Kanunda, tüm siyasetin finansmanı raporlarının makine tarafından okunabilir, açık veri formatlarında çevrim içi ve gerçek zamanlı olarak yayınlanması şart koşulacak şekilde değişiklik yapılması.
2. 2820 sayılı Kanunda ya da 6271 sayılı Kanunda, siyasi partilere ve adaylara bağış yapan tüm tüzel kişilikler için intifa hakkı sahiplerinin ayrıntılı bildirimde bulunmasını gerektirecek şekilde değişiklik yapılması.
3. Siyasi partilerden ve adaylardan mali raporları bağımsız bir şekilde, araştırılabilir ve indirilebilir formatlarda, ücretsiz olarak yayınlamalarının talep edilmesi.

2.3 Hesap Verebilirlik

2.3.1 Uygunluk

Değerlendirme soruları

Raporlamayı kolaylaştırmak için yürürlükte ne kadar sistem vardır? İlgili denetim kuruluştur, örneğin danışmanlık hizmetleri, açık formatlar, dijital raporlama ve bildirim sistemleri vb. yoluyla doğru, zamanında raporlama ve yayınlamayı ne ölçüde kolaylaştırır?

Değerlendirme

Türkiye’de, öncelikle 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu, 298 sayılı Seçim Kanunu ve 6271 sayılı Cumhurbaşkanlığı Seçimi Kanunu ile YSK mevzuatında ana hatlarıyla belirtilen siyasetin finansmanı raporlamasına ilişkin yasal çerçeve, mali raporların sunulmasına yönelik bazı yükümlülükler ortaya koymaktadır, ancak yürürlükte olan raporlamayı kolaylaştıracak sistemler sınırlıdır.

Siyasi partiler, adaylar veya üçüncü taraflarca mali raporların sunulmasını geliştiren ve kolaylaştıran, kanunun şart koştuğu hiçbir kapsamlı dijital raporlama sistemi bulunmamaktadır. 2820 sayılı Kanunda, sunum için belirli dijital platformlar veya formatlar şart koşulmamaktadır. Benzer şekilde, 6271 sayılı Kanunda Madde 14, cumhurbaşkanı adaylarına yönelik mali raporlama gerekliliklerini ana hatlarıyla belirtmektedir, ancak yine de süreci kolaylaştıracak veya doğruluğu sağlayacak çevrim içi platformlar ya da elektronik raporlama gibi sistemlerden bahsetmemektedir.

Buna ek olarak, kamu bildirimi için açık erişim dijital platformunun eksikliği, raporların sunuldukları anda bile kamu denetimine hazır olmadıkları anlamına gelmektedir.

2.3.2 Yetkili kurum

Değerlendirme soruları

Mevzuat, bir kuruma işlevsel bağımsızlığı ve mevzuatın uygulanmasını izleme, uygunsuzluk durumlarında doğrulamaları, soruşturmaları ve yaptırım uygulamalarını zamanında yapma ve ayrıca iş başındaki personelin eğitilmesi ve profesyonel hale getirilmesi, uygun teknolojilerin idame edilmesi için yeterli finansman sağlama yetkisini ne derecede açıkça kazandırır?

Değerlendirme

Türkiye'de, 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu ve 298 sayılı Seçim Kanunu ile Anayasa Mahkemesine ve YSK'ye siyasetin finansmanı raporlamasını denetleme yetkisi verilmekte olup, bu kuruluşlara işlevsel bağımsızlık veya kapsamlı önleyici yürütme yetkisi tamamen sağlanmamaktadır.

2820 sayılı Kanunda Madde 74'e göre, Anayasa Mahkemesinin siyasi partilerin mali kayıtlarını denetlemesi gerekmekte olup, bununla birlikte mahkemenin denetim rolünde tam işlevsel bağımsızlıkla hareket etmesini sağlayan özel hükümler kanunda yer almamaktadır. Anayasa Mahkemesi denetimler yürütmektedir, ancak daha anlıktır ve yıl boyunca ya da seçim dönemleri boyunca devam eden aktif ve sürekli izleme süreçleri yerine öncelikli olarak yıllık mali sunumlara odaklanmaktadır. 6271 sayılı Kanun ayrıca, YSK'ye temel raporlama yapmanın dışında cumhurbaşkanlığı kampanyası mali kaynakları için düzenli doğrulamaların yapılmasıyla görevlendirilmiş herhangi bir bağımsız kuruluşun rolünü netleştirmemektedir.

Ayrıca kanunlarda bu denetim kuruluşlarının güncel teknolojiyi sürdürmeleri, personel için düzenli eğitim gerçekleştirmeleri veya siyasetin finansmanının uygunluğunu izlemekten sorumlu iş gücünün profesyonelleştirilmesi için yeterli finansmanı garanti eden hiçbir açık hüküm bulunmamaktadır. Yeterli kaynaklar olmadığında bu kurumlar, teknoloji odaklı çözümler uygulamak ya da uygunsuzluk durumunda kapsamlı soruşturmalar yapılmasını sağlamak için çalışmaktadır.

Sonuç olarak, Anayasa Mahkemesi ve YSK temel denetleme yetkilerine sahip olmakla birlikte, mevzuatta önleyici ve zamanında soruşturmalar yürütmek için işlevsel bağımsızlık, yeterli finansman veya kapasite sağlayan ayrıntılı hükümler yer almamaktadır.

2.3.3 Etkin doğrulama

Değerlendirme soruları

Kurumlar, siyasetin finansmanı kurallarına uygunluğu doğrulayacak kaynaklara yatırım yapar mı? Kurum, ne derecede etkin bir biçimde raporları doğrular, eksik veya ek bilgi talebinde bulunur, beyan edilmeyen gelir veya giderleri izler, denetimler yapar ve başta kamu ihale kurumu ve şirket sicil müdürlüklerinden olmak üzere gerektiğinde ek bilgiler edinmek için başka kurumlarla veya harici taraflarla ilişki kurar?

Değerlendirme

Anayasa Mahkemesi, 2820 sayılı Kanunda Madde 74 kapsamında siyasi partilerin yıllık mali raporlarının denetlenmesiyle görevlendirilmiştir. Ancak bu denetim süreci büyük oranda partilerin sunduğu belgelere bağlıdır ve Mahkemenin bu raporların doğruluğunu kamu ihale kayıtları ya da şirket sicil kayıtlarına çapraz başvuru yaparak aktif bir şekilde onaylaması yönünde hiçbir katı zorunluluğu bulunmamaktadır. Mahkeme genellikle sistematik olarak ek bilgi talep etmeden veya beyan edilmeyen gelir veya giderlere ilişkin derinlemesine doğrulamalar yapmadan partilerin kendilerinin beyan ettiği bilgilere itimat etmektedir.

Seçim dönemleri boyunca kampanya finansmanının izlenmesinden sorumlu olan YSK, öncelikli olarak raporların teslim alınmasına odaklanır, ancak açıklanamayan bağış veya giderleri tespit etmek için şirket sicil müdürlükleri veya kamu ihale veritabanları gibi harici kuruluşlarla ilişki kurmaya yönelik kapsamlı mekanizmalara sahip değildir. 298 sayılı Kanun seçimle ilgili finansmanı düzenlerken, YSK'nin mali raporları kurumsal sahiplik kayıtları gibi diğer veritabanlarıyla rutin olarak çapraz kontrol etmesini gerektiren hiçbir hüküm bulunmamaktadır.

2.3.4 Caydırıcılık

Değerlendirme soruları

Siyasetin finansmanı mevzuatıyla ilgili ihlaller ne derecede tespit edilir ve yaptırıma tabi tutulur? Kurum, idari ve cezai sorumluluklar dahil olmak üzere şikayet sistemleri, soruşturmalar ve orantılı yaptırımları ne ölçüde uygular?

Değerlendirme

2820 sayılı Kanunda Madde 74 kapsamında, Anayasa Mahkemesi siyasi partilerin mali kaynaklarını denetler ve ayrıca cezai soruşturmalarla ilgili uyarılar, para cezaları veya yönlendirmeler gibi yaptırımlar uygulayabilir. Ancak bu süreçler anlıktır ve güçlü önleyici soruşturma veya doğrulama mekanizmaları olmadan kendileri tarafından beyan edilen verilere dayalıdır. 6271 sayılı Kanun kapsamında seçimler boyunca kampanya finansmanının izlenmesinden sorumlu olan YSK da sınırlamalarla karşılaşmaktadır. Kampanya harcama sınırlarını uygulayacak hükümler bulunurken, YSK ihlaller için nadiren kapsamlı soruşturmalar yürütür veya önemli yaptırımlar uygular. Şikayet sistemleri mevcut olsa da, bu sistemler yaygın olarak erişilebilir değildir veya yoğun olarak kullanılmaktadır.

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu (TCK), özellikle daha ciddi suçlar için başka bir potansiyel yürütme katmanı eklemektedir. Madde 252'de, kamu görevlilerinin dahil olduğu rüşvetçilik ele alınmakta olup, yasa dışı maddi yardımların yolsuzluk faaliyetleriyle bağlantılı olduğu durumlarda siyasetin finansmanını içerek şekilde kapsamı genişletilebilir. Ceza Kanunu'nda bu tür ihlallere ilişkin cezai yükümlülükler belirtilirken, önleyici denetim ve soruşturma kapasitesinin yetersizliğinden dolayı yürütmeye tutarsızlığın devam etmesi, birçok ihlalin tespit edilemeden kalmasıyla sonuçlanmaktadır.

Değerlendirme soruları

Tedarikçilerin, teklif veya lisans sahiplerinin doğrudan veya üçüncü taraflar aracılığıyla yasa dışı yardım yapma (parasal veya ayni) riskini azaltacak yürürlükteki etkin önleyici tedbirler ne ölçüde mevcuttur?

Değerlendirme

Türkiye'de, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve ilgili diğer yönetmelikler dahil olmak üzere yasal çerçeve, tedarikçilerin, teklif veya lisans sahiplerinin yasa dışı yardımlar yapma riskini azaltacak bazı önleyici tedbirler sunmakla birlikte, açıklar hala mevcuttur.

4734 sayılı Kanunda Madde 11'e göre, çıkar çatışmalarını önlemek amacıyla, ihale sürecine dahil olan kamu görevlilerinin yanı sıra yakın akrabalarının ihalelere katılmaları yasaktır. Bu madde aynı zamanda yüklenicilerin ihale sürecine dahil olan görevlilere maddi yardımda bulunmalarını da yasaklamaktadır. Ancak, bu kişiliklerin bağlı kişi veya kuruluşlar gibi üçüncü taraflar aracılığıyla dolaylı olarak bağış yapmalarına engel olan hiçbir açık hükmün bulunmaması, boşluklardan yararlanmak için imkan yaratmaktadır.

Madde 11'de, çıkar çatışmaları ve belirli kişilerin katılımına kısıtlamalar getirilirken, dolaylı bağışlar ve katkılar için sağlam bir izleme sisteminin bulunmaması yasal boşluk oluşturmaktadır. Ayrıca, kurumların tedarikçi veya isteklilerin siyasetin finansmanına yasa dışı katkıda bulunmalarının önceden önlenmesi yerine, öncelikli olarak ihale süreçlerine uygunluğa odaklanmasından dolayı yürütme mekanizmaları sınırlıdır.

2.3.5 Recommendations

Değerlendirme soruları

Yeni kanunlar, mevcut kanunlarda yapılacak değişiklikler ve başka yönetmelik biçimleri gibi, siyasetin finansmanında hesap verebilirliği iyileştirebilecek öneriler. (En fazla üç öneri)

Öneriler

1. 4734 sayılı Kanunda, üçüncü taraflar veya bağlı kuruluşlar aracılığıyla tedarikçilerden, isteklilerden veya lisans başvurusu yapanlardan bağış alınmasını açıkça yasaklayacak şekilde değişiklik yapılması.
2. Kamu ihalesine katılan kuruluşlardan gelen siyasi bağışlar için, intifa hakkının doğrulanmasını gerektiren zorunlu durum tespitinin uygulamaya koyulması.
3. Siyasi bağışların, yükleniciler ve istekliler tarafından gerçek zamanlı olarak bildirilmesi, internet üzerinden erişilebilir olmaları, uygunsuzluklara yönelik cezaların belirlenmesi.

ÜÇÜNCÜ KONU. KAMU İHALELERİNDE KAYIRMACILIK (İhale ve Lisanslama)

3.1 Kamu İhalesi

3.1.1 Amaçlar

Özel sorular

Kamu ihale çerçevesi, kamu ihalesi usullerine (karar öncesi, talep toplama, teklif verme ve karar sonrası aşamalar) dahil olan görevliler tarafından görevlerin etik olarak yerine getirilmesine ilişkin kurallar veya kılavuz içeriyor mu?

Kamu ihale mevzuatı, siyasi nüfuz sahibi kişi ve kurumlar tarafından ihale hazırlığı, teknik şartnameye uygun hale getirme, seçim kriterleri, rekabetçi olmayan usuller ve diğer çıkar çatışmaları konusunda nüfuzun kötüye kullanılmasına karşı ne ölçüde koruma uyguluyor?

Değerlendirme

Kamu İhale Kanunu Madde 61'e göre, bu kanunun uygulanmasını denetleyen kişiler, ihale sürecinde gizli kalması zorunlu olan isteklilerin işlemleri, tekliflerin finansal ve teknik hususları gibi bilgi ve belgeleri ifşa edemez; bu tür bilgi ve belgeleri kendisinin veya üçüncü şahısların yararına kullanamaz. Aksi halde, Madde 58 ve 60'ta belirtilen yaptırımlar uygulanacaktır. Bunun yanı sıra, Kamu İhale Kanunu Ek Madde 8'de, Kamu İhale Kurumu'nda çalışan görevlilerin sorumluluklarının ve çalışmaları için onay alma usulünün ayrıntıları verilmektedir. Oldukça adil bir ihale usulünü teşvik etmek amacıyla, Kamu İhale Kanunu Madde 11'de, ihale makamının açtığı ihaleye konu olan işle ilgili her türlü ihale işlemlerinin hazırlanması, yürütülmesi, sonuçlandırılması ve onaylanmasından sorumlu kişilerin; ihale işlemine dahil olma yetkisine sahip kişilerin eşleri, üçüncü dereceye kadar kan hısımları ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları ile evlatlıkları ve evlat edinenlerinin dahil olması yasaklanmaktadır.

Madde 17'de ise, ihaleye dahil olan kişilerin hile, yolsuzluk faaliyetlerinde veya etik olmayan faaliyetlerde bulunmaları yasaklanmaktadır. Bu hükümde, karar öncesi, talep toplama, teklif verme ve karar sonrası olmak üzere ihalenin tüm aşamalarına dahil olan yetkililerin tarafsız ve şeffaf bir şekilde hareket etmesi sağlanmaktadır. Bu madde aynı zamanda kamu görevlilerinin herhangi bir ihale sözleşmesinde doğrudan veya dolaylı kişisel menfaatinin bulunmasını yasaklamaktadır.

3.1.2 İhale makamıyla ilgili uyumsuzluklar (personel değişikliği politikaları dahil olmak üzere)

Değerlendirme soruları

Aşağıdakileri yerine getiren görevliler için ihale makamları olarak katılmalarının önünde etkili kısıtlama ve uyumsuzluklar bulunuyor mu?

- a. ihale ve lisans başvurusu yapan tüzel kişiliklerde doğrudan veya dolaylı olarak (akrabalar, yakın çevre aracılığıyla) önemli maddi menfaati (hisse senedi, yönetici pozisyonu veya benzeri) bulunan görevliler.
- b. geçtiğimiz x yıl içinde aynı ihale veya lisanslama alanında faaliyet gösteren aktif tedarikçi veya lisans sahipleri, ihale ve lisans başvurusu yapan kurumlar bünyesinde geçmişte ücret karşılığı pozisyonlarda çalışmış görevliler.
- c. kendi yetkinlik alanlarında yatırım yapılmasının teşvik edilmesi yönünde kesişen sorumlulukları bulunan görevliler.

Değerlendirme

Kamu İhale Kanunu Madde 11'e göre: c) ihaleyi yapan idarenin ihale yetkilisi kişileri ile bu yetkiye sahip Kurullarda görevli kişiler; d) ihale makamının ihale konusu işle ilgili her türlü ihale işlemlerini hazırlamak, yürütmek, sonuçlandırmak ve onaylamakla görevli olanlar; e) c ve d bentlerinde belirtilen şahısların eşleri ve üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları ile evlatlıkları ve evlat edinenleri; f) c, d ve e bentlerinde belirtilenlerin ortakları ile şirketleri (bu kişilerin Yönetim Kurullarında görevli bulunmadıkları veya sermayesinin % 10'undan fazlasına sahip olmadıkları anonim şirketler hariç).

İhaleyi yapan idare bünyesinde bulunan vakıf, dernek, birlik, sandık gibi kuruluşlar ile bu kuruluşların ortak oldukları şirketler bu idarelerin ihalelerine katılamazlar (Değişik üçüncü fıkra: 30/7/2003-4964/8 Md.).

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda Madde 28 ile ayrıca devlet memuru olarak görev yaparken özel şirketlerde maddi menfaat sahibi olma uyumsuzluğu da vurgulanmaktadır. Bu madde ile devlet memurlarının işleriyle ilgili kurumlarda maddi pay sahibi olmaları da dahil olmak üzere herhangi bir ticari faaliyette bulunmaları yasaklanmıştır. Ancak daha önce tedarikçi veya istekliler bünyesinde ücretli pozisyonlarda çalışmış görevliler için hiçbir açık bekleme süresi belirtilmemiştir.

3.1.3 Nüfuz Kullanma

Değerlendirme soruları

Hükümetin tedarikçileri konumundaki şirketler, aşağıdakiler dahil ancak bunlarla sınırlı olmamak üzere kurumsal siyasete katılım faaliyetleri hakkındaki bilgileri kamuya ifşa eder mi?

- a) ana ticari faaliyetlerini etkileyen ilgili politik sorunlara ilişkin duruşları.
- b) kamu ihale ve lisanslama süreçlerinde görev alan devlet memurlarıyla doğrudan ve dolaylı etkileşimler (kanun yapma aşamasından ihale sözleşmesiyle ilgili usullere kadar); bu etkileşimler sırasında sağladıkları bilgiler dahil.
- c) Kendi internet sitelerinde veya lobicilik ve çıkar gruplarının faaliyetleriyle ilgili kayıtlar kapsamında

Değerlendirme

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında, hükümetin tedarikçileri konumundaki şirketlerin, ilgili politik sorunlara ilişkin duruşları veya ihale ya da lisanslama sürecine dahil olan devlet

memurlarıyla olan etkileşimler gibi kurumsal siyasete katılım faaliyetlerini kamuya ifşa etmelerini gerektiren hiçbir özel hüküm bulunmamaktadır. Kanun, kamu ihalesine ilişkin usullere ve etik standartlara odaklanmakta olup, tedarikçilerin kurumsal lobicilik veya siyasi bildirim faaliyetlerinde bulunmasını kapsamamaktadır.

4734 sayılı Kanunda Madde 17, kamu görevlilerinin ve ilgili tarafların çıkar çatışmaları yaratan faaliyetlere katılmalarını yasaklamaktadır, ancak hükümet tedarikçilerini siyasete katılımları konusunda herhangi bir bilgi ifşa etmek zorunda bırakmamaktadır. Ayrıca, bu kanun kapsamında şirketleri, kamu ihale ve lisanslama süreçlerinden sorumlu görevlilerle olan lobicilik çalışmaları veya etkileşimlerini rapor etmeye mecbur bırakan hiçbir gereklilik yer almamaktadır.

Ayrıca Türkiye'de şirketlerin devlet görevlileriyle olan siyasete katılım veya iletişim faaliyetlerini ifşa etmelerini gerektirecek resmi bir lobicilik kaydı bulunmamaktadır. Sonuç olarak, bu alanda kurumsal şeffaflık sınırlı olmaya devam etmektedir. Şirketlerin kendi web sitelerinde veya başka kamu platformları aracılığıyla bu tür bilgileri yayınlamalarının gerekmemesi, kamu ihale kararları üzerindeki nüfuzlarıyla ilgili hesap verebilirlik konusunda açık bırakılmaktadır.

Devlet yüklenicileri üzerindeki kısıtlamalar

1) Devlet sözleşmeleri almış tüzel kişiliklerin ve 2) ihale işlemlerindeki isteklilerin siyasi partilere ve kampanyalara aynı ve maddi bağışlarda bulunmasına engel teşkil edecek makul sınırlamalar ve uyuşmazlıklar var mıdır? Uygulamada bu sınırlamalardan kaçınılabilmenin yolu var mıdır?

Değerlendirme

2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu kapsamında Madde 66, kamu tüzel kişiliklerinden ve kamu iktisadi teşebbüslerinden siyasi partilere bağış yapılmasını yasaklamaktadır. Devlet kurumları, belediyeler ve kısmi kamu mülkiyetinde olan kurumlar bu kapsama dahildir. Ancak, devletten sözleşme almış özel tüzel kişiliklerin siyasi partilere veya kampanyalara aynı veya maddi bağışlarda bulunmalarına engel teşkil edecek makul sınırlamalar ve uyuşmazlıklar bulunmamaktadır.

Benzer şekilde, 2820 sayılı Kanunda veya ilgili başka mevzuatta, kamu ihale usullerine katılan isteklilerin siyasi partilere bağış yapmalarına doğrudan engel teşkil eden hiçbir açık kural yer almamaktadır. Kamu tüzel kişilikleri ve yabancı bağışçılar hakkındaki genel yasak geçerli olmakla birlikte, ihalelere katılan özel şirketler, kamu iktisadi teşebbüslerinden oluşan sınırlı kategori kapsamına girmedikleri sürece bağış yapabilirler.

Değerlendirme soruları

Tedarikçilerin ve isteklilerin, seçimden sonuç elde etmeye çalışan siyasi partilere, adaylara ve/veya üçüncü taraflara yapılan yardımları ne ölçüde açıklaması (kendi web sitelerinde veya ihale makamına) gerekir? Bu bilgi zamanında yayınlanır mı?

Değerlendirme

Türkiye’de, isteklilerin seçimden sonuç elde etmeye çalışan siyasi partilere, adaylara ve/veya üçüncü taraflara yapılan yardımları açıklamalarını (kendi web sitelerinde veya ihale makamına) gerektiren hiçbir kural ve yönetmelik bulunmamaktadır.

Değerlendirme soruları

Kamu ihalesinde görev alan kamu görevlileri (kanun yapma aşamasından ihale sözleşmesiyle ilgili usullere kadar), tedarikçiler ve istekliler ile olan kişisel etkileşimlerini, görüşmelerini ve onlardan aldıkları belgeleri zamanında bildiriyor mu?

Değerlendirme

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda, kamu görevlilerine ilişkin etik standartlar özetlenmektedir, ancak onlardan tedarikçi ve isteklilerle olan etkileşimlerini açıklamaları özel olarak istenmemektedir. 4734 sayılı Kanunda Madde 17’de çıkar çatışmaları yasaklanırken, görevlilerin tedarikçi ve isteklilerle yaptıkları görüşmeleri veya paylaştıkları belgeleri rapor etmeleri ya da kamuya bildirmeleriyle ilgili bir gereklilik bulunmamaktadır.

3.1.4 Şeffaflık

Değerlendirme soruları

Kamu ihalesi hakkındaki bilgiler (karar öncesi, teklif verme ve karar sonrası aşamalar) ne ölçüde zamanında ve açık veri formatlarında yayınlanmaktadır?

Değerlendirme

Kamu İhale Kanunu Madde 13’te belirtildiği üzere, açık ihale usulü ile yapılacak olan ihalelerin ilanları, ihale tarihinden en az kırk (40) gün önce; belli istekliler arasında yapılacak olanların ön yeterlik ilanları, son başvuru tarihinden en az on dört (14) gün önce; pazarlık usulü ile yapılacak olanların ilanları, ihale tarihinden en az yirmi beş (25) gün önce yapılmalıdır. Ek fıkra: 20/11/2008-5812/5’te, ön ilanların Kamu İhale Bülteninde ücretsiz olarak yayımlandığı bilgisi eklenmiştir. İlan edilecek ihalelerden hangilerinin, ayrıca Basın İlan Kurumu aracılığıyla bir internet haber sitesi ve Türkiye çapında dağıtımı olan gazetelerden birinde ilan edileceğinin belirlenmesi konusunda Kamu İhale Kurumu yetkilidir. Değişik fıkra: 13/10/2022-7418/27’de, ihalenin yapılacağı yerde gazete çıkmaması veya internet haber sitesi yönetimi bulunmaması halinde ilanın, Kamu İhale Kurumu için belirtilen süreyle aynı süre içinde Basın İlan Kurumu İlan Portalı’nda yayınlanacağı bilgisi eklenmiştir. İdareler, işin önem ve özelliğine bağlı olarak ihaleleri uluslararası ilan yoluyla da ayrıca ilan edebilir. Uluslararası ilan yapılması halinde yukarıda belirtilen asgari ilan sürelerine on iki gün eklenir. İhalelerin sonuçlarıyla ilgili bilgiler, önce Kamu İhale Kurumu tarafından seçildikten sonra Kurum tarafından Kamu İhale Bülteninde yayınlanır (Madde 47).



3.1.5 Çıkar çatışmaları

Değerlendirme soruları

Çıkar çatışmaları hakkındaki geçici bildirimler veya çatışmaların bulunmaması, kamu ihale sürecine katılan kamu görevlilerinden ne ölçüde talep edilir?

Değerlendirme

Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün, Türkiye'deki kamu alımları sisteminin kronolojisi hakkında 2019 yılında hazırladığı broşürde belirtildiği gibi, karne sistemi ve müteahhitlik karnesi uygulaması ile potansiyel katılımcıların girebilecekleri ihalelerin tür ve bedel üzerinden kısıtlanması, bürokratlar da aynı karneye/yeterlilik belgesine sahip olduğunda çıkar çatışması riski oluşturmaktadır. Kamu İhale Kanunu Madde 17'ye göre, ihale sürecine katılan kişilerin ihale sürecine müdahale etmeleri veya sahtecilik, hile, vaat, tehdit, yetki kullanma ve çıkar çatışmaları ile ihale aşamalarına fesat karıştırma yollarına teşebbüs etmeleri yasaktır.

Kâr amacı gütmeyen kuruluşların bahsettiği potansiyel risklere ve öngörülen gerekli kural ve yönetmeliklere rağmen, çıkar çatışmalarının bildirilmesi ya da kamu ihale sürecine dahil olan kamu görevlilerinin çıkar çatışmalarından bahsetmesine yönelik usulün bulunmadığı görülmektedir.

3.2 Güçlü ve Zayıf Noktalar

Değerlendirme soruları

Present other strengths and vulnerabilities on regulations, not mentioned before, on political integrity in the public procurement process in your country.

Güçlü noktalar

4734 sayılı Kanunda, kamu ihale süreçlerinde şeffaflık ve hesap verebilirlik vurgulanmaktadır. Madde 5'te, şeffaflık, eşit muamele ve hesap verebilirlik gibi ilkeler belirtilerek tüm isteklilerin rekabet etmek için adil fırsata sahip olmaları sağlanmaktadır. Standart yöntem açık ihale usulü olup, bu usul rekabeti artırmakta ve kayırmacılığı engellemektedir. Madde 17'de uygulanan etik standartlar, çıkar çatışmalarını ve isteklilerin kamu görevlilerine hediye vermelerini yasaklamaktadır. Bu koruyucu tedbirler, ihale sürecinde dürüstlük için zemin yaratırken, kamu sözleşmelerinde yolsuzluk ve siyasi gerekçelerle kötüye kullanma fırsatlarını azaltmaktadır.

Zayıf noktalar

Kamu İhale Kanunu Madde 21/b'ye göre, doğal afet ve pandemi hallerinde ihaleleri artırmak amacıyla pazarlık usulü ihale yöntemi kullanılmaktadır. Yine de artık belirli durumlarda kullanılan istisnai bir yöntem değil, idarenin hükümet yanlısı işletmelere bağımlılığı ve

kayırmacılık ağlarını güçlendirmesine imkan tanıyan, yaygın olarak tercih edilen bir kamu ihale usulüdür. Ayrıca, kanunda siyasi nüfuz sahibi kişilerin (SNSK) üçüncü taraflar aracılığıyla dolaylı katılımının takip edilmesine yönelik kapsamlı mekanizmaların eksikliği, nüfuzun kötüye kullanılmasına imkan yaratmaktadır. İhale verilerinin açık veri formatlarında raporlanması ve yayınlanmasının şart koşulmaması kamu denetimini sınırlandırmaktadır. Son olarak, uygunsuzluğa yönelik yaptırımların tutarsız bir şekilde uygulanması, kanunun caydırıcı etkisini zayıflatmakta ve bazı ihlallerin üzerinde durulmamasına imkan yaratmaktadır.

3.3 Öneriler

Değerlendirme soruları

Yeni kanunlar, mevcut kanunlarda yapılacak değişiklikler ve başka yönetmelik biçimleri gibi, hesap verebilirliği iyileştirebilecek öneriler.

Öneriler

1. Meclis, şirketlerin ve kamu görevlilerinin siyasi ilişkilerini ve KİK tarafından yürütülen ihaleyle ilgili etkileşimleri halka açık bir kayıt sistemi aracılığıyla açıklamalarını gerektirecek şekilde Kamu İhale Kanunu'nda değişiklik yapmalıdır.
2. Meclis, KİK ve etik kurulunun uygunluğu izlediği ve ihlallere karşı yaptırımlar getirdiği zorunlu bir bekleme dönemi ve çıkar çatışması beyanı uygulamaya koymalıdır.
3. Meclis, Kamu İhale Kanunu'nda Madde 21'i, kötüye kullanma ve kayırmacılığı önleyecek bağımsız denetim yoluyla, pazarlık usulü ihale yönteminin kullanımını istisnai ve açıkça tanımlanmış durumlarla sınırlandıracak şekilde gözden geçirilmelidir.



SONUÇ

Araştırmada, Türkiye’de siyasi dürüstlük verilerinin mevcut olması ve şeffaflığı konusundaki önemli açıkların altı çizilerek, kilit veri kümelerinin erişilebilirliği, güvenilirliği ve hesap verebilirliği ile ilgili önemli zayıf noktalar ortaya koyulmaktadır. Mal varlığı beyanlarına ilişkin 3628 sayılı Kanun ve Kamu İhale Kanunu gibi yasal çerçeveler bir dayanak teşkil ederken, sağlam gözetim ve kamu denetiminin sağlanması açısından bu çerçevelerin uygulanması yetersiz kalmaktadır.

Önemli Bulgular

- Mal varlığı beyanları, lobicilik faaliyetleri ve intifa hakkı sahipliği gibi kritik öneme sahip veri kümeleri, kısıtlayıcı gizlilik kuralları ve yasal muafiyetlerden dolayı halk tarafından kullanılamamaktadır.
- Siyasetin finansmanı ile ilgili bildirimler, zamanlama ve ayrıntılı bilgilerden yoksundur; seçim kampanyaları boyunca yetersiz raporlama yapılmaktadır.
- Doğrulama ve yürütme görevini üstlenen kurumlar yeterli yetki, kaynak ve kapasiteye sahip değildir.
- Pazarlık usulü ihalelere ilişkin istisnalar kayırmacılığı desteklerken, veri birleştirme ve makine tarafından okunabilir olmayan formatlar, etkili izlemeye engel oluşturmaktadır.

Öneriler

- 1 Kanunların mal varlığı beyanlarına genel erişimi sağlayacak, lobicilik faaliyetlerini düzenleyecek ve ihale süreçlerinde muafiyetleri sınırlandıracak şekilde değiştirilmesi.
- 2 Çapraz başvuru için eşsiz tanımlayıcılara sahip açık, makine tarafından okunabilir formatlarda veri kümeleri sunan merkezi bir dijital platformun oluşturulması.
- 3 Düzenli denetimleri ve önleyici uygulamaları kolaylaştıracak yeterli finansman, bağımsızlık ve teknolojilerle kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi.

Şeffaflığın artırılması, yolsuzluğun engellenmesi ve küresel standartlarla uyumlu hale gelmesi için bu açıkların üzerinde durulması şarttır. Türkiye bu önerileri uygulayarak yönetim sistemlerinde dürüstlüğü iyileştirebilir ve kurumlarına duyulan güveni artırabilir.



SONNOTLAR

2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu:

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2820&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kayıtları Kanunu:

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=298&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu:

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3628.pdf>

6271 sayılı Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6271&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu:

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=657&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

3628 sayılı Kanunun Uygulanmasına ilişkin Yönetmelik:

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=90748&MevzuatTur=3&MevzuatTertip=5>

Yüksek Seçim Kurulu Mevzuatı:

<https://www.ysk.gov.tr/>

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu:

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5237&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

