



Yolsuzlukla Mücadele

Tebliğler, Temmuz 2005 Yolsuzlukla Mücadele Konferansı

YOLSUZLUKLA MÜCADELE

**TEBLİĞLER, TEMMUZ 2005
YOLSUZLUKLA MÜCADELE
KONFERANSI**

Yolsuzlukla Mücadele Tebliğler, Temmuz 2005 Yolsuzlukla Mücadele Konferansı

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

ISBN 9944-927-15-5

Aralık 2006

TEPAV, TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi Yerleşkesi

Söğütözü Cad. No:43 Söğütözü/ANKARA

Telefon 0312 292 55 00

www.tepav.org.tr

tepav@tepav.org.tr

Matsa Basımevi

0312 395 20 54

Ankara

İÇİNDEKİLER

AÇILIŞ KONUŞMALARI	5
M. Rifat Hisarcıkloğlu, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Başkanı.....	7
Hüseyin Çelik, Milli Eğitim Bakanı.....	13
Cemil Çiçek, Adalet Bakanı.....	15
Martin Dawson, Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, Müsteşar.....	21
Andrew N. Vorkink, Dünya Bankası Türkiye Direktörü.....	23
YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE ULUSLARARASI PERSPEKTİF	29
Lucinda Mac Mahon, Avrupa Komisyonu Adalet, Özgürlük ve Güvenlik Genel Müdürlüğü “EU Anti-Corruption Policy and 10 Principles for Candidate Countries”.....	31
Alexander Seger, Avrupa Konseyi Ekonomik Suç Bölümü “Specialized Anti-Corruption Services – Good Practice in Europe”.....	39
Bernd-Roland Killmann, Avrupa Komisyonu Sahtecilikle Mücadele Ofisi (OLAF) “Institutional Aspects and the Organization of Fight Against Corruption in Member States”.....	49
Francisco Cardona, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) – Sigma Programı “Structural Elements for Integrity in Public Governance Systems”.....	51
TÜRKİYE’DE YOLSUZLUKLA MÜCADELENİN KURUMSAL ALTYAPISI	73
Emin Zararsız, Başbakanlık Müsteşar Yardımcısı.....	75
Güven Sak, TEPAV EPRI Direktörü.....	79
R. Bülent Tarhan, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Başmüfettiş.....	89
Ergin Ergül, Adalet Bakanlığı Uluslararası Hukuk ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü.....	95
Dr. Genç Osman Yaraşlı, Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanı.....	105
YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE ÜLKE DENEYİMLERİ	113
Dr. Ömer Faruk Gençkaya, Bilkent Üniversitesi Siyaset Bilimi.....	115
Dr. Menachem Hofnung, The Hebrew University of Jerusalem Department of Political Science “Transparency and Disclosure of Political Finance: The Israeli Experience”.....	125
Pierre-Christian Soccoja, Fransa Adalet Bakanlığı Yolsuzluğun Önlenmesi Merkezi “Funding of Political Life in France: Transparency and Accountability”.....	135
SİYASİ SORUMLULUK MEKANİZMALARININ OLUŞTURULMASI	149
Abdüllatif Şener, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı.....	151
Dr. Ömer Faruk Gençkaya, Bilkent Üniversitesi Siyaset Bilimi.....	153
Dr. Ergun Özbudun, Bilkent Üniversitesi Siyaset Bilimi.....	157
R. Bülent Tarhan, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Başmüfettiş.....	161
Kemal Kılıçdaroğlu, CHP İstanbul Milletvekili.....	165
Fahrettin Poyraz, AKP Bilecik Milletvekili.....	169

Sunum

TEPAV yolsuzlukla m¼cadele konusundaki çalışmalarını EPRI Yönetişim Etütleri Programı altında sürdürmektedir.

Çalışmaların amacı tüm dünyada olduğu gibi, Türkiye’de de uzun yıllardır kamu yönetimi ve ekonomik sistem üzerinde ağır bir yük oluşturan, toplumun her kesimini sosyal ve ekonomik olarak olumsuz yönde etkileyen ve kamu yönetimi disiplininin geleneksel temalarından birini oluşturan “yolsuzluk” konusuna ve politika tartışmalarına, gerek kurumsal gerekse de siyasal sorumluluk mekanizmaları açısından bilgi ve platform sağlamaktır.

Bu perspektifle TEPAV, 7-8 Temmuz 2005 tarihlerinde Ankara’da Yolsuzlukla M¼cadele Konferansı’nı düzenledi. Yolsuzlukla m¼cadelenin kurumsal yapısı ve siyasi sorumluluk mekanizmalarının oluşturulması temasıyla düzenlenen konferansa yüksek düzeyde katılım oldu ve konferans medyada geniş yer buldu.

Elinizdeki kitap söz konusu konferanstaki konuşmalar ve sunulan tebliğlerden oluşmaktadır.

Güven Sak
Direktör
Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

Açılış Konuşmaları

M. Rifat Hisarcıkhoğlu

T¼rkiye Odalar ve Borsalar Birliği Başkanı

Sizleri şahsım ve TOBB adına saygıyla selamlıyorum.

T¼rkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı ile TOBB ekonomi ve teknoloji ¼niversitesi işbirliğiyle d¼zenledięimiz, yolsuzlukla m¼cadele konferansı, ¼lkemizin geleceğini belirleyecek önemli bir konuyu, tartışmaya açmayı hedeflemektedir.

2001 krizini takiben T¼rkiye, zor yoldan da olsa, ekonomik istikrarın tesisi anlamında, ciddi bir mesafe katetmiştir.

Sağlanan bu kısmi istikrar ortamının güçlendirilmesi, önümüzdeki dönemin en büyük hedefi olmalıdır.

T¼rkiye, son 35 senede uygulamaya koyduğu, 11 istikrar ve reform programını yarı yolda bırakılmıştı.

Yarıda bırakılan bu programların ortalama uygulama süresiye ancak 1.5 yıl olmuştu.

Ekonomideki büyüme, bir nevi dur-kalk sürecine girmiş ve 2001 öncesindeki 30 yıllık büyüme ortalaması yüzde 4.2'de kalmıştı.

Bu olumsuz durumun başlıca nedeni, T¼rkiye'de özel sektörün, bu programların arkasında durmaması ve siyasi nedenlerle desteklememesidir.

Son 3 yıldır uygulanan reform programıysa, TOBB'un ve dolayısıyla Türk reel sektörünün tam desteğini almıştır.

Sanayicimiz ve tüccarımız, büyük fedakarlıklarda bulunarak, ellerini taşın altına koymuş ve ¼lkemizin bu buhranlı günlerden kurtulmasında, üstlerine düşen görevi, fazlasıyla yerine getirmiştir.

Dolayısıyla, bugün gelecek vaat eden bir Türk ekonomisinden bahsediyorsak bunda en büyük övgüyü ve alkışı, Türk müteşebbisleri hak etmektedir.

Sağlanan bu başarı, Türk özel sektörüne ve TOBB'a, önümüzdeki dönemde, daha da büyük sorumluluklar yüklemektedir.

Sağlanan makroekonomik istikrarın devamı, şirketler kesiminin güçlenmesini gerektirmektedir.

Firmalarımızın finansman problemini çözecek, kayıt dışını azaltacak, teknolojik ilerleme sağlayacak, işgücünün mesleki yetkinliğini arttıracak, iş yapmanın önündeki maliyetleri düşürecek ve yatırım ortamını iyileştirecek, yeni politikalar geliştirmemiz gerekmektedir.

Ancak bu şekilde, sağlanan verimlilik artışları, devamlı hale gelecektir.

Ancak bu şekilde, T¼rkiye'nin katma değeri düşük alanlardan, yüksek katma değerli alanlara yönelmesi sağlanacaktır.

Ancak bu şekilde, şirketlerimizin uluslararası pazarlardaki rekabetçiliğini, döviz kuruyla değil, verimli çalışmayla korumasına olanak tanınacaktır.

Peki bu politikaları nasıl tasarlayacağız?

Avrupa birliği ile 3 Ekimde oturacağımız müzakere masasına, biz nasıl hazırlanacağız?

İşte bütün bu nedenlerden dolayı, Türkiye odalar ve borsalar birliği, Türkiye'de, benzerini geliştirmiş ülkelerde gördüğümüz bir araştırma enstitüsü kurulmasına destek verdi.

Türkiye ekonomi ve politikaları araştırma vakfı, Türkiye'de yaşanan dönüşüm sürecini sağlam temellere dayandırmak amacıyla, tarafsız ve bilimsel bir yaklaşımla, gerekli politika önerilerini ortaya koyacaktır.

Türkiye'nin politika oluşturma geleneğinde, ne yazık ki, bilimsel temellere dayalı araştırma yapma, bu tip kuruluşlarla işbirliği yapma bulunmamaktadır.

Ancak bizi bekleyen süreç, politika tasarlama biçimimizde de, değişikliğe gitmemizi zorunlu kılmaktadır.

Tepav, Türkiye'deki politika tartışmalarının bilgi içeriğini arttırarak, hem iş dünyası-hükümet diyalogu için gerekli politika araçlarını oluşturacak, hem de her türlü politika tasarımı için önerilerde bulunacaktır.

Burada bir kez daha Tepav'ın Türkiye için ne kadar önemli bir boşluğu dolduracağını, doldurmakta olduğunu vurgulamak istiyorum.

Bugün dünyadaki en prestijli 'think-tank'lerden biri kabul edilen brookings enstitüsü ve CSIS gibi kuruluşlarla ortak projeler yürüten Tepav, Türkiye'de yatırım ortamının iyileştirilmesi, yerel yönetim kapasitesinin artırılması gibi, ülkemiz için büyük önem arz eden iki projeyi de dünya bankası'yla beraber yürütmektedir.

Bugün bu salonda bulunan Tepav'ın araştırmacı kadrosu da, genç ve dinamik bir yapıya sahiptir.

Hepsi Türkiye'nin ve dünya'nın en iyi üniversitelerinden mezun bu gençlerin birçoğu, yüksek lisans derecelerine sahiptir.

Tepav bu sayede, ülkemizin başındaki en büyük dertlerden biri olan 'beyin göçü'nü de tersine çevirerek, bu gençlerin ülkemize gelmesine ve Türkiye'ye katkıda bulunmalarına olanak tanımaktadır.

Biz de, Türkiye odalar ve borsalar birliği olarak, bundan sonra da, Tepav'a olan desteğimizi sürdüreceğiz.

Değerli konuklar,

Tepav'ın ses getirecek çalışmalarından biri de, yolsuzlukla mücadele konusudur.

Yolsuzluk, tüm toplumlarda, ekonomik aktiviteyi yavaşlatan, gelir dağılımını bozan ve yoksulluğun artmasına yol açan, en önemli etkenlerden biridir.

Aynı zamanda bu konu, ülkemiz kamu yönetiminin, yeniden tasarlanmasının, temel taşlarından birini teşkil etmedir

Türkiye'de, insanı gerçekten isyan ettiren yolsuzluklar ortaya çıkarılmaktadır.

Ama bir türlü sonuç alınamadığından, dürüst vatandaşın sisteme ve demokrasiye olan inancı sarsılmaktadır.

Kamuoyunun tümü, yolsuzluğun devamlı şikayet edilen ve gazete manşetlerine konu olan, bir sorun olmaktan çıkmaya başladığını görmek istemektedir.

Yolsuzlukların, siyasetin mütemmim cüzü olmasına son verildiği, yapanın yanına kâr kalmadığı, bir adalet sisteminin tesis edilmesini bekliyoruz.

Ne yazık ki, bugün bulunduğumuz noktada, delil toplama ve fezleke hazırlama gibi konularda, henüz istenen noktada olmadığımızı görüyoruz.

Alelacele toplanan deliller, çarpıcı isimlerle medyaya yansıtılan yolsuzluk operasyonları, kamu oyununda büyük ses getirse de, bir sonuç çıkmadığını üzülererek görüyoruz.

99 depreminde hatalı yapılaşmadan dolayı binlerce vatandaşını yitirmiş bir ülkede, bu suçtan dolayı kaç kişi ceza almıştır?

Milyarlarca doların söz konusu olduğu enerji, SSK ve ilaç dosyalarında, niye bir sonuç alınamamaktadır?

4 yıldır İskenderun'da bekletilirken batan, zehir yüklü gemi'nin sorumluluğunu üstlenmiş, bir tek siyasetçi veya bürokrat bulunabilmiş midir?

Değerli misafirler,

Aslında daha da önemli bir hatamız, büyük bir şevkle başlatılan, ama sonu bir türlü gelmeyen, enerji ve ilaç davalarında olduğu gibi, münferit olaylara odaklanırken, devlet mekanizmasının her aşamada, yolsuzluk ve rüşvet üreten, devasa bir kamu düzeni üzerine oturduğunu unutmamızdır.

Kamu harcamaları bu kadar büyük, bürokratik perde bu kadar kalın, devlet bu ölçüde ekonominin içinde olduğu sürece, yolsuzluk da, bu ülkenin yapısal bir unsuru olarak kalacaktır.

Her yıl yayınlanan yolsuzluk listelerinde Finlandiya, hep "en temiz" ülkeler başında gelir.

Şimdi Finlandiya'dan 100 bürokrat ithal edip, bizdeki bakanlıklara dağıtsak, emin olun ki onlar da, bir kaç sene içinde, benzer işlere soyunur.

Bu işin çözümü, kamuyu küçültmek, kamu'da saydamlığı artırmak, serbest piyasa dengelerinde rekabet ortamını sağlamak ve özellikle siyasetimizin ve kamu görevlilerinin, etik standartlara uymasını sağlamaktır.

İşte kamu yönetim reformu ve kamu ihale kanunu gibi düzenlemelerin önemi ve gerekliliği, burada bir defa daha ortaya çıkmaktadır.

Değerli konuklar,

Yolsuzlukla mücadelede başarısızlığın, bir önemli sebebi daha vardır.

Yaşanan yolsuzlukların büyük bir bölümü, yasal yapı ve mevzuat içinde, yani kitabına uygun bir biçimde cereyan etmiştir.

Bu nedenle, konunun üzerine gitmek, hukuken zorlaşmaktadır.

Ülkemizde, cumhuriyetin kuruluşundan bugüne kadar, 13 bine kanun çıkarılmıştır.

Aynı konuyla ilgili, bir kanunda bir düzenleme bulunurken, diğer bir kanunda aksine bir düzenleme bulunabilmektedir.

Bugün kayıt dışılık da dahil, ekonomideki pek çok olumsuzluğun temel sebeplerinden biri, mevzuat odaklı iş yapma kültürüdür.

Bu bürokratik zihniyetin çıkardığı her bir mevzuatın bizatihi kendisi, o işin yapılması karşısındaki en büyük engel olmakta ve yolsuzluk doğurmaktadır.

Yolsuzluk olgusunun kökeninde, devletçi sistem ve bu sistem içinde, keyfi bir biçimde, karar yetkisini elinde tutabilen bir birliktelik yatmaktadır.

Piyasa faiz oranının altında kamu bankaları tarafından verilen ve geri dönmeyen krediler, denetimsiz kamu ihaleleri, teşvik sistemi, yasal zemin içinde gerçekleştirilen yolsuzlukların başlıca örnekleridir.

Reform programına, avrupa birliği standartlarına, bağımsız idari ve denetleyici kurumlara karşı getirilen eleştirilerin büyük bölümü de, bu tür avantajları kaybetmeye başlayan kesimlerinden gelmektedir.

Niye, yurtdışında iken, o ülkenin trafik kurallarına sıkı sıkıya uyan vatandaşımız, Türkiye'ye geldiğinde, aynı trafik kurallarına çoğu defa uymamaktadır.

Bunun sebebi ne eğitim, ne de trafik cezaları ile açıklanabilir.

Esas sebep, hatalı bir uygulama yapıldığında, kamu otoritesi tarafından, bunun hesabının sorulacağıının bilinmesidir.

Yani, sebep-sonuç ilişkisinin, gayet net bir biçimde algılanmasıdır.

Kamu otoritesi, mevcut yasaları dahi uygulayamıyorsa, toplum vicdanında adalet duygusu yara alır.

Adaletin sağlanmasıyla ilgili, toplumda şüphe oluşmaya başladığıdaysa, artık ne sistemin işlemesinden, ne de gelişmeden bahsedilebilir.

Şimdi hükümetimizden, kararlı bir şekilde, siyasi iradesini göstermesini bekliyoruz.

Bu da ancak, 'yapanın yanına kar kalmayacağı' bir adalet reformu ve kamu'nun verimli çalışmasını temin edecek, kamu yönetim reformunun, tesisiyle mümkündür.

Ancak mevzuattan arındırma reformu yapılmadan da, bu reformların, beklenen faydayı sağlaması güçtür.

Bu nedenle mevzuatımız, gereksiz kanun, tüzük ve yönetmeliklerden arındırılmalı ve kalan yasal düzenlemeler birleştirilerek, birbirlerine aykırı hükümler kaldırılmalıdır.

Yolsuzluğa karşı yürütülen politikalarda, devletin resmi organlarının mücadelesi kadar, toplumun bu konuda göstereceği irade de önemlidir.

Ülkemizde yolsuzluğun ortadan kaldırılmasının, özel sektörümüze, ekonomimize ve toplumumuza sağlayacağı büyük katkı düşünüldüğünde, Türk özel sektörü, bu konuda da, hiç kuşkusuz üstüne düşenleri yapacaktır.

Artık daha rekabetçi, oyunun kurallarının önceden belli olduğı ve keyfi olarak değışmediğı, devletin bu kuralları uygulamak dışında müdahale etmediğı bir piyasa ekonomisini tüm kurumlarıyla kurmak zorundayız.

Reform sürecinde kaybedeceğimiz her gün daha az fabrika kurulması, daha az iş yaratılması anlamına geliyor.

Türk iş dünyası olarak bu gerçeğin bilincindeyiz.

O yüzden, ülkemizde iş yapmanın önündeki engellerin kaldırılması için, Türkiye odalar ve borsalar birliğı'nin en önemli gündem maddesi olmaya devam edecektir.

Bu konuda, politika önerileri üretmeyi ve önerilerimizin takipçisi olmayı sürdüreceğiz.

Tepav, ülkemiz için çok kritik olan bu politikaların tasarlanmasına katkıda bulunmak üzere, büyük bir hızla, çalışmalarına başlamıştır.

Bu konferansta tartışılanların, önümüzdeki sürece katkısının çok büyük olacağına gönülden inanıyorum.

Hepinize, katkılarınız için şimdiden teşekkür ediyor ve saygıyla selamlıyorum.

Hüseyin Çelik
Milli Eğitim Bakanı

Tanzimat Fermanı 1839’de yayınlandı. Tanzimat Fermanında Padişah Sultan Abdülmecit, Sadrazamı Reşit Paşaya hitaben -burası çok önemlidir; önce, orijinal ifadesiyle söyleyeyim, günümüz Türkçesine de çevireceğim- diyor ki: Dine menfûr olup, yani, dinen yasaklandığı halde, harabbiyeti mülkün sebebi azamı olan, ülkedeki idarenin altüst olmasının en büyük sebebi olan rüşvet maddei kerihisinin, rüşvet denen iğrenç şeyin bir kanun-ı kavi ile te’kidine bakılsın, güçlü bir kanun çıkarılarak önüne geçilsin. Fakat, tabiî, Sultan Abdülmecit yanılıyordu, rüşvetin kanunla önlemeyeceğini herhalde bilmiyordu, çok gençti Tanzimat Fermanı yayınlandığı zaman. Bakın, 1839; aradan bu kadar yıl geçti, müsaadenizle biraz daha öteye gideyim, 1560’a gideyim.

Fuzuli’nin bu meşhur şikâyetnamesini hepimiz bilirsiniz; selam verdim, rüşvet değil deyü almadılar; o, harcıalem olan tarafı, herkesin bildiği taraf. Fuzulî, Bağdat civarında yaşayan bir şair, Kanunî Sultan Süleyman’a bir mektup yazıyor, diyor ki: Ben, Bağdat civarında, efendim, kesirül kanaat, yani, çok kanaat sahibi fakirül hal, ama, fakru zaruret içinde yaşayan bir şairim, şairlik karın doyurmuyor, Devleti Aliyye Osmaniye’nin de hazinesi mebzuvdur, yani, boldur, Fuzuli kuluna maaş bağlana, ben de ömür boyu sana duacı olam; özeti bu. Fuzuli’nin mektubu Padişahın çok hoşuna gidiyor, bir beraat gönderiyor, selam kelimadan sonra, son cümle şu: Bağdat’taki vakfın zevaidinden Fuzuli kuluma maaş bağlana; yani, Bağdat’taki vakfın artanından. Fuzuli sevinerek vakıf idaresine götürüyor, bugünkü bürokrasi gibi, sen git, biz gereği yaparız diyorlar. Ama, aradan günler, haftalar, aylar geçiyor, garibim Fuzuli’yi ne arayan var ne soran. Bir daha gidiyor vakıf idaresine, işte o ikinci gidiş esnasında aralarında geçen konuşmaları, Azeri Türkçesiyle yazılmış –bayılırsınız- dedim, dediler diye sıralıyor, çok uzundur; ama, ben bir bölümünü, müsaadenizle, sizlerle paylaşmak istiyorum. Fuzuli giderken diyor ki, bu beratımın mazmunu niçin hâsıl olmaz, bu beraatımın gereği niye yerine getirilmez? Dediler, zevaiddendir anın için husulü mümkün olmaz, artanından dediği için bunun yerine gelmesi mümkün değil. Dedim, bunca cesim vakfın zevaidi olmaz mı, böyle büyük bir vakfın artanı olmaz mı? Dediler, asitaneden artarsa bizden artar mı? Dedim, vakıf malında ziyade tasarruf vebaldır, vakıf malında hak etmediğiniz şekilde eğer tasarrufta bulunursanız, bu gûnahtır. Dedim, vakıf malında ziyade tasarruf vebaldır. Dediler, akçemizle satın almışız, bize helaldir. Dedim, hesabı alınsa fesadi bulunur, yani, o zaman da teftiş, denetim falan var ya, yani, hesabı alınsa fesadi bulunur. Dediler, o hesap ahrette alınır. Dedim, dünyada dahi hesap olur, zira haberin işitmişiz. Dediler, andan dahi bakımız yoktur, zira, kâtipleri razı etmişiz. Ben dünyada falan da hesap vardır, denetim vardır, teftiş vardır, biz haber almışız ki bu iş böyledir. Dediler, ondan da korkumuz yoktur; çünkü, kâtipleri razı etmişiz. Kâtipleri razı ettiniz mi, minareyi çalan kılıfını hazırlamış olur. Biraz önce Sayın Hisarcıklıoğlu’nun birçok yolsuzluk yasal çerçevede yapılıyor derken, bence, ifade ettiği şey budur.

Değerli dostlar, bir toplumda bir şey eğer geniş kitle tarafından paylaşılsa, onu önleyemezsiniz ve birçok yerde eğer yolsuzluk varsa, rüşvet varsa, altındaki sebep budur. Tabii, burada, yönetme konumunda olduğu için ve hep gözde olduğu için, göz önünde bulundukları için daha çok siyasî mekanizma üzerine gidilir bu meselede. Yalnız şunu bilmemiz lazım: Burada birbirimizi suçlama yerine, kimsenin, tabii, bugünkü toplantıda kimseyi suçladığı yok; ama, topyekûn bir seferberlik ruhuyla, bu meselenin üstesinden gelmemiz lazım.

Ben, İstanbul Üniversitesi'nde, 2000 yılında bir konferans veriyordum. Bir profesör kalktı dedi ki, sayın vekilim, ama, biliyorsunuz, 21 inci Dönemde siyasetin itibari iyice ayaklar altında olduğu için, parmağını, âdeta, yüzüme karşı tehditkâr bir şekilde sallayarak “açık yüreklilikle söyleyin, Mecliste, özü sözü doğru, omurgası sağlam, cesur, gözünü budaktan sakınmayan, ülke menfaatini kendi menfaatinin üstünde tutan yüzde kaç milletvekili var” dedi. Dedim ki, Sayın Hocam, vallahi, ben o yüzdeyi tayin edecek durumda değilim; ama, İstanbul Üniversitesinin eski bir öğretim üyesi olarak şunu çok rahatlıkla söyleyebilirim, bu saydığım özelliklere sahip, bu sözünü ettiğiniz vasıfları haiz olan İstanbul Üniversitesinde yüzde kaç öğretim üyesi varsa, o oranda da Mecliste milletvekili var. Unutmayalım, bir memlekette hastane neyse, postane odur ve bileşik kaplar teorisi meselesidir değerli arkadaşlar. Dolayısıyla, sadece siyasî mekanizmanın temiz olmasıyla, temizlenmesiyle bu iş temizlenmez, topyekûn bir silkinme gerekiyor ve bir de, 21 inci Dönemden örnek vereceğim size. 21 inci Dönemde bir anket yapıldı. Ankette, kamuoyuna soruyorlar: Milletvekillerini dürüst buluyor musunuz? Bu dönem değil, geçen dönemden söz ediyorum. Yüzde 92 hayır diyor. Peki, milletvekilliğine kızınızı verir misiniz? Yüzde 96 evet diyor. Sanırım, bu, bize birçok şey anlatmış olması lazım. Dolayısıyla, resmî, gayri resmî, kamu veya özel, biz bu hastalığı, âdeta bulaşıcı olan bu mikrobu kendi içimizden söküp atmak zorundayız. Sayın Başkanın söylediğine katılıyorum, Finlandiya'dan da, başka yerden de insan getirirseniz, bu mekanizmanın içine koyarsanız, bu mekanizma zamanla onu kendine benzetir. Bu açıdan, bu mesele son derece önemlidir.

Bir yabancı ülkede –sözümü bitiriyorum- bir arkadaşım anlatıyor, diyor ki, babam geldi ziyarete, kemer takmamanın cezası 3 liradır, oranın lirasıyla. Ülkenin adını vermeyeceğim. 3 lira ceza vereceksiniz. Polis durdurdu, babam kemeri de bağlamış, ruhsat, ehliyet, her şeye baktı, her şey tamamdı. Sonra, döndü dedi ki, ayıp değil mi, 3 lira için insan babasına bu eziyeti eder mi diyor. Bu, bir zihniyet meselesidir. Bu, bir mentalite meselesidir. Bunu çözmek zorundayız. Bunu Türkiye için de, insan için de, insanlık için de çözmek zorundayız.

Ben, TOBB'a ve Ekonomik Ticaret Üniversitesine ve burada katkıları olan herkese, Değerli Bakanım, siz değerli katılımcılara teşekkür ediyorum. Ümit ediyorum ki, buradaki müzakereler, tartışmalar buradan çok daha güzel önerilerin çıkmasına vesile olacaktır diyorum, hepinize tekrar saygılarımı ve sevgilerimi sunuyorum.

Cemil Çiçek

Adalet Bakanı

Sayın Bakan, Sayın Başkan, çok değerli konuklar, değerli basın mensupları; hepinizi saygıyla selamlıyorum.

Bazen sona kalmanın sıkıntıları da var. Kendimce güzel bir metin hazırladığımızı zannediyorduk; ama, önemli konular benden evvel konuşulduğu için, onları tekrar etmeyi de arzu etmiyorum. Özellikle Sayın Vorkink, benim konuşmamın ayrıntılarını burada dile getirdi. Onun dışında geri kalan neler varsa, onları birkaç kelimeyle temas etmek istiyorum.

Evvla sözlerimin başında, bu toplantıyı tertip eden TEPAV'a, Odalar Birliği'ne ve ev sahipliği yapan üniversitemize teşekkür etmek istiyorum. Bu teşekkürü nezaketen yapıyor değilim; çünkü, Türkiye'de, belki yolsuzluk konusunda en çok konuşan, en çok nefes tüketen, bundan dolayı da zaman zaman çok yorgun düştüğümü hisseden bir insan olarak, geriye dönüp baktığımda, acaba, bu kadar önemli, hepimizi ilgilendiren, devlet hayatı için, millet hayatı için, uluslararası camia bakımından bu kadar önemli bir konuyla ilgili kaç toplantı yapılır dersiniz, önemiyle mütenasip yapılan toplantı sayısı iki ya da üçü geçmez. Dolayısıyla, işte, buna öncülük eden, bu çapta, bir toplantıyı da ilk defa Odalar Birliği, TEPAV ve üniversitemiz yapmış oluyor. Onun için, bundan dolayı teşekkür ediyorum. Tekrar bu konuyu konuşmak adına biraz daha ümitvar olduğumuzu söylemek isterim.

Bu konuyu konuşmak, esas itibariyle, çok da zordur; çünkü, bu konu, gerçekten, karmaşıktır. İnsandan kaynaklanan yönü var, sistemden kaynaklanan yönü var, iç sebepleri var, dış sebepleri var. Bu konuyu konuşmak biraz da risklidir; çünkü, çok kişinin ayak nasırına da basarsınız. Bu konuyu konuşmanın zorluğu şuradadır: Ben, yolsuzluğa taraftarım diyen bir Allah'ın kuluna rastlamadım. Bu kadar taraftarı olan bir konuda işbirliği yapmaya geldiğinizde, geriye dönüp baktığınızda bir avuç insanı da göremezsiniz. Şimdi, başka zorluğu da buradadır, en tehlikesi de odur. Hiç olmazsa karşı olanları bilsek, ona göre vaziyet alırız. Yanınızda olanları olması gerekenleri yanınızda göremediğinizde de, bu işin mücadelesinde ciddi zorluklar var.

Bu konuyu uzunca bir zamandan beri konuşuyorum. Adalet Bakanı sıfatıyla yaptığımız konuşmaların dışında, geriye dönük kendi arşivime baktım, mesela, epeydir tartışılan bir dönem, 1996 yılında yaptığım bir konuşmayı hatırlıyorum. O zaman da siyaset bugünküne benzer biraz ısınıyordu, hatta, biraz daha fazla ısınıyordu. Bir Millî Güvenlik Kurulu bildirisi o günlerde çokça tartışılıyor. Türkiye'deki tehdit algılamalarıyla ilgili değerlendirmeler var. O zaman gazeteci dostlar bize de sordu, bu bildiriyle ilgili ne

diyorsunuz; elbette, bu bildirinin içeriğine katılıyorum; ama, göz ardı edilen ya da öncelikle üzerinde durmamız gereken husus şudur: Bugün Türkiye Cumhuriyeti Devleti için, millet hayatımız için, bence, en önemli tehdit yolsuzluktur dedim 1996'da. Diğer tehditler bu bataklıkta yeşeriyor. Bu bataklık başkaca tehditlerin büyümesine, gelişmesine imkân hazırlıyor, fırsat hazırlıyor. Onun için, evet, o tehditler doğrudur, Türkiye için bir tehdittir; ama, bunun tabanını bu yolsuzluk oluşturduğuna göre, mutlak surette bu konunun üzerinde geniş çaplı durulması lazım. En üst düzeyde bu konunun ele alınması lazım. Zaman geçti, biz bu konuyu işte o düzeyde 1983'ün bir Millî Güvenlik Kurulu toplantısında gündem konusu yaptık. Ondan evvel var mı, bilemiyorum; ama, hiç olmazsa, olsaydı, o bildirilere bu da yansır. Halen de bu kanaatimde bir değişiklik söz konusu değil; çünkü, yolsuzlukla mücadele tek başına bir iktidar meselesi değil, mevsimlik bir iş de değil; yani, bunu eylüle kadar yaparız, ekime kadar yaparız, kış gelince durur, yaz gelince biter, böyle mevsimlik bir konuda değil. Onun için, Sayın Başkan da hatırlar. Geçen seneydi, Odalar Birliğinin desteğiyle, Türkiye'deki süne zararlarına karşı Polatlı ve çevresinde çok iyi bir mücadele başlattılar. Çiftçinin canına okuyan bir yaratık; ama, onun bir özelliği vardı, 365 gün çalışıyor, yani, hiç ara vermeden çalışıyor. Onun için, mevsimlik bir iş değildir, onun için devamlı bir mücadeleyi gerektirir; o sebeple de, bu tehdit olma noktasındaki durumu biz devamlı göz önünde tutmaya, öncelik vermeye ve bu konuda gereğini yapmaya mecburuz. Şimdi, bunu yaparken, en evvel gerekli olan şey, bir toplumsal kararlılıktır, hem içeride hem de uluslararası camiada. Genellikle kararlılık deyince, hep siyasî kararlılıktan bahsederiz. Yolsuzlukla mücadelede siyasî kararlılık çok önemlidir. Belki bu işin önemli bir kısmı siyasî kararlılığı gerektiriyor; ama, siyasî kararlılık tek başına yetmiyor, bir toplumsal kararlılık lazım; hatta, uluslararası bir kararlılık lazım. Bunu da teorik bir tartışma konusu olsun diye söylemiyorum. Türkiye'nin yaşadığı tecrübeler var, yaşamakta olduğu tecrübeler var.

Aslında Sayın Başkana katılmadığım nokta şurasıdır, diğer konuşmalarını benimsiyorum: O konuda Türkiye'de, uluslararası camiada pek mevzuat sıkıntısı yok; hatta, yeteri kadar mevzuat da var, mevzuat çok, işbirliği yok; esas sıkıntı buradadır. Sizin ülkenizde kamu malını zimmetine geçirmiş olan birisi, pekala, bir başka yere gidiyor, orada himaye görebiliyor. Hatırlayın, beş sene, altı sene, yedi sene evvel Türkiye'de kimler yolsuzlukla anılıyordu; bununla ilgili yargılamalar yapıldı, mahkûmiyet kararları verildi; gelin bunu bize iade edin denildiğinde, kırk dereden su getirildi. Şimdi, bununla ilgili birçok sözleşmeyi biz de imzalamışız, o ülkeler de imzalamış. Sözleşmeleri imzalıyoruz, şatafatlı törenler de düzenliyoruz; ama, gelin bunu bize verin denildiği zaman, bize vermiyorlar. Buyurun yargılayın denildiği zaman, yargılamıyorlar; önüne arkasına siyasî bir iki gerekçe koyup, bunlar elini kolunu sallıyorsa, o zaman yolsuzlukla mücadelede uluslararası kararlılık yok demektir. Anlaşma yokluğundan, sözleşme yokluğundan değil, işin bu boyutu çok önemlidir. Türkiye'de hangi suçları işlemiş insanlar, bugün, özgürce şu veya bu ülkede dolaşabiliyor. Demokrasinin imkânlarından, hukukun imkânlarından ya da hukukun nasıl kötüye kullanıldığının emsallerini biz dost ülkelerin sokaklarında, caddelerinde,

başkentlerinde görebiliyoruz. İsterseniz bunu bir tariz olarak kabul edebilirsiniz, isterseniz bir tespit olarak kabul edebilirsiniz.

Onun için, elbette, yolsuzluk gibi çok boyutlu ve giderek de sınır aşan, daha örgütlü hale gelen, teknolojiyi en iyi kullanan ve bu kullanımlardan dolayı da kamu kaynaklarına rahat ulaşılabilen bir dünyada, esas olan, mevzuatı işletebilmektir. Şu an için söyleyeyim ki, Türkiye’de o anlamda yeterli mevzuat var. Çıkardığımız en son Ceza Muhakemesi Yasasında, Ceza Kanunu Yasasında kazanç müsaderesinden tutun, el koymaya varıncaya kadar düzenlemeleri yaptık; ama, bu mevzuat yeterli değilse, ileride başkalarını da yapabiliriz. Ancak, gördüğümüz konu o ki, mevzuat yetmezliği sebebiyle bütün bunlar olmuyor. Sistemden kaynaklanıyor diyoruz. Tabiatıyla, özelleştirmeyi önemsiyorum. Özelleştirmeyi, ben, sadece bir ekonomi olayı olarak görmüyorum, belki Türkiye’nin yanlışlığı, özelleştirmeyi bir ekonomik olay olarak gördük, öyle takdim etmeye çalıştık. O zaman dedik ki, kâr eden bir kuruluşu niye satıyoruz filan. Devletin elinde bu kadar imkân olunca, bu kadar fırsat olunca, bu, insanları tahrik ediyor. Ondan sonra, siyaset devreye giriyor, başka türlü işler devreye giriyor. Onun için, toplumsal ahlakı koruma adına özelleştirmeyi önemsiyorum. Türkiye, bu işi ne kadar çabuk, ne kadar süratli yapabilirse, bu süne zararlılarının beslendiği kaynakların önemli bir kısmını kurutmuş oluruz. Birincisi budur.

İkincisi, hukuk sistemimizde düzeltme yapılması gereken bazı hususlar var; meslek dayanışması ile imtiyazlar arasındaki bağlantıdır. Toplumumuzda meslek dayanışması bazen yasaların önüne geçiyor. İmtiyazlar, soruşturma yapmasını engelliyor Türkiye’de. Soruşturma birliği yok. Bu, her kesim için geçerlidir, sadece milletvekilliği dokunulmazlığı demiyorum, hepsinin yeni baştan bir gözden geçirilmesi lazım. Bu da kolay olmuyor. Herkes yolsuzlukla mücadele istiyor, ben hariç diyor, biz hariç diyor. Ben ve biz hariç denildiği anda da zaten işi baştan kaybetmiş oluyorsunuz.

Arz edeceğim başka bir konu, yolsuzlukla mücadele sadece üç beş kişinin çabasıyla, gayretiyle netice alınacak bir husus değil. Sayın Bakanın belirttiği seferberlik konusu. Bu, bir savaştır. Savaşı sadece piyadeye yükleyemezsiniz. Bu işin piyadesi Türkiye’de yargıdır. Topçu destek vermezse, tankçı atışını yapmazsa, hava kuvvetleri yukarıdan bindirmezse, istihbarat unsurları yardımcı olmazsa, piyade ne yapacaktır ki?! Neticede, bakın, şimdi, toplumumuzda, işte iki buçuk senedir bağırıyoruz, çağırıyoruz, bu noktada toplumsal destek var mıdır dersiniz, teoride var, pratikte yok. İki buçuk senedir suçüstü yaptırma noktasında hiçbir bireysel çabaya ben şahit olmadım, barbar da bağırıyoruz. Şimdi, bu kadar televizyon var, bunu bugün gene yayımlayabilirler; ertesi gün baktığında, gene, kendim çalıp kendim oynadım bir havayı burada söylemiş oluyorum çünkü bu seferberlikte herkesin katkısına ihtiyaç var; maalesef, bu yok. Şimdi, bu, öylesine bir olay ki, eğer bir seferberlik anlayışıyla bu götürülemezse, teker teker vatandaşlarımız, insanlarımız, meslek kuruluşlarımız, özellikle sivil toplum kuruluşları bu konuyla ilgili

demokratik tepkilerini ortaya koymazsa, desteklerini vermezse, adı kötüye çıkmış, kamu kaynaklarına el uzatmış olana yeri geldiğinde sırtını dönmezse, sırtını dönmek bir tarafa, düşünlerine, derneklerine davet edip en baş köşeye, bu işle mücadele verenlerle beraber aynı sofraya oturtursa, sonra, yolsuzlukla mücadele adına hangi mevzuat eksikliğinden bahsedebiliriz ki?! Ben, bu çarpıcı örneği BİB meselesiyle biraz gündeme getirmeye çalıştım, biraz da aktüalite kazandırabilmek adına; ama, gördüm ki, bu iş öyle sanıldığı kadar zor olduğunu biliyordum da, bu kadar zor olduğu noktasında hataya düştüğümü bir defa daha anladım. Yani, geriye baktığımızda, Nasrettin Hoca'nın hesabı, fili Timur'a şikâyet etmeye giderken çok fazla kapıya kadar gelen insanı görmekte de zorlandığımızı ifade etmek isterim. Onun için, hepimizin vatandaşlık görevini yerine getirmesi lazım. Kim hak ve hukuk arayacaksa, yasal yollardan, hukuk yollarından araması lazım gelirken, kestirmeden yol aramak, kestirmeden çözüm bulmak, bir yolunu bulmak, bir sorun çözme anlayışı, metodu haline gidilse, o zaman çıkardığınız yasalar çok fazla da işe yaramıyor.

Şimdi, yolsuzlukla mücadelede yargı önemlidir; ama, yargı, suç işlendikten sonraki safhada önemlidir. Esas mesela, Türkiye'de suçun işlenmemesidir. Suç işlendikten sonra, yeri gelmişken ifade edeceğim, burada, Türkiye'de çokça vurgu yaptım, düzenlenmesi de fevkalade zor. Suç işlendikten sonra, yargı ne yapıyor? Bunlar çok teknik, çok karmaşık konular. Üstelik bu suçları işleyenler de bu ülkenin en yetenekli insanlarını, en bilgili insanlarını da müşavir olarak çalıştırıyorlar. Dolayısıyla, yargılamayı yapanlar, bu işi götürenlerden bilgi ve donanım itibarıyla biraz daha zor durumda. Akşama kadar 70-80 dosyaya bakan bir hâkimin, internetin, kompüterün hayata girdiği böyle bir dönemde bu kadar karmaşık ilişkiyi öğrenmesi çok kolay değil. İster istemez bu ilişkiyi ortaya çıkarabilmek adına bilirkişiye gönderiyor. Kim bu bilirkişiler; bu ülkenin büyük emek vererek, büyük para harcayarak okuttuğu, en üst düzeydeki okumuş insanları. Cebimizde paranın gittiği belli, cüzdan çalınmış, borç ödemeye devam ediyoruz, bir bilirkişi raporu geliyor ki, ortada hiçbir şey yok diyor, suç yok. Peki, bu paraları kim götürdü, cinler, şeytanlar mı götürdü, kim götürdü?! Bak, hep beraber ödüyoruz; ama, gelen bilirkişi raporlarına baktığınızda, piri-pak oluyor bu. Şimdi, hâkim ve savcı ne yapacak bu noktada?! Bakın, bunların hiçbirini teorik olarak söylemiyorum. Bu söylediğim her cümlemin arkasında mutlaka somut olaylar var, somut gelişmeler var. Onlardan yola çıkarak ve biraz da yüreği yanarak ben bunları söylemeye çalışıyorum. Türkiye'de, iyileri tenzih ediyorum, başımızın tacıdır, hepsine müteşekkirim; ama, görün ki, kamu vicdanını rahatsız eden pek çok olayda, bir süre sonra, hiçbir şey olmamış gibi bir netice hâsıl oluyorsa, ciddî bir bilirkişi kirliliği Türkiye yaşıyor. Peki nasıl düzenlenir; işte, komisyon kurduk, genel müdür arkadaşımız burada, size bilgi de verebilir, bugün öğleden sonra, yarın, ne zaman istiyorsanız. Ama, insanla ilgili, mantaliteyle ilgili, eğitimle ilgili bir konuda yasa olarak ne diyebilirsiniz ki?! Yasa, bunu mubah mı sayıyor, bunun ilgili cezası yok mu, bununla ilgili düzenle yok mu; var; ama, netice itibarıyla, işte, gönderiyorsunuz dosyayı, bir de yemin ediliyor; arkasından, geliyor, bakıyorsunuz ki, sanki bu işler olmamış gibi bir sonuçla da

Türkiye karşı karşıya kalıyor. Onun için, bu bilirkişi meselesi herhalde enine boyuna Türkiye’de tartışılması lazım; onu da bu vesileyle ifade etmek istiyorum.

Değerli konuklar, tabii, bu yolsuzluk konusu, gerçekten, Türkiye için hayatî Türkiye’nin itibarıyla alakalı. Şunu artık bittectrübe biliyoruz, Türkiye, kendi kaynaklarını ne kadar seferber ederse etsin, kalkınma savaşını sürdürmekte yabancı sermayeye ciddi ihtiyaç duyan bir ülke. Şimdi, yolsuzluk konusuyla itibarı zedelenmiş ya da Türkiye’yi yatırım yapamaz bir görüntüye sokmuş yolsuzluk olayı. O zaman, kimse, böyle bir görüntü altındaki, böyle bir şaibe altındaki ülkeye kolay kolay yatırım yapmıyor, insanlar parasını getirmekte zorlanıyor ya da en kestirmeden, en teminatlı, en kolay yollardan bu işi nasıl alırız, yaparız, o alanlara geliyor, paralarını yatırıyor.

Şimdi, burada üzerinde durmam gereken husus şudur: Ben, bunları genelge olarak da gönderdik, burada zamanaşımı meselesi önemlidir yolsuzlukla mücadelede. Ben bunu çok önceki dönemlerde bir kanun teklifi olarak da vermiştim, şimdi çıkardığımız Ceza Kanununa da bunu yansittik. Şimdi, fatura hep yargıya çıkıyor da, yargıya gelene kadar işin son noktasına geliyoruz. Ben, birçok dosyada biliyorum ki, güneş batarken, tabiri caizse, onu biraz da mizahlaştırmak adına dedim ki, ya, vaktinde namazı niye kılmıyoruz da, hep güneş batarken bu işi aceleye getiriyoruz. Şimdi, bir suç düşünün, beş yıllık zamanaşımı süresi var. Dört sene on ay on bir ay sonra yargının önüne çuvallarla dosya geliyor. Şimdi, şunun şurasında bir ay kalmış. Bir ay içerisinde soruşturmayı yürütecek savcı, sanıkları bulacak, ifadesini alacak, işte, Sayın Başkanın bahsettiği bu delil yetersizliğinden beraatlar oluyor filan deniliyor, son bir ay içerisinde usulü işlemleri tamamlamak mümkün olmadığı için, ya savcılıktayken iş zamanaşımına uğruyor ya da savcılar kamuoyuna mal olmuş bu dosyalarda kendisi zan altında kalmamak adına yeterli araştırma yapmadan, delillerin takdiri mahkemeye aittir demek suretiyle mahkemeye gönderiyor. Gerçi o şimdi yeni Ceza Muhakemesi Yasasında dava açmaya yeter delil yoksa, iddianameyi geri gönderebiliyor; nitekim, göndermeye de başladılar. Ama, mahkemeye gittiğinde de, zaten bu defa zamanaşımı mahkeme safhasında dolu veriyor, kamu vicdanını rahatsız eden pek çok olay da, bu iş bitmiş oluyor. Onun için, meseleyi bir bütünlük içerisinde görmek, kimin hesabına ne sorumluluk düşüyorsa ki, burada sorumluluk düşmeyen hiçbir kesim yok, hiçbir Türk vatandaşı da yok. Herkes ne biliyorsa, bu işe yardımcı olması lazım. Böyle bir anlayış içerisinde bu işi bir yere getirmemiz lazım. Geleceğimiz için bu lüzumludur. Türkiye’deki birçok sıkıntıyı aşmak için bu lüzumludur. Türkiye’de barışın ve huzurun sağlanması açısından bu önemlidir. Eğer işsizlik Türkiye’de barışın sağlanmasında, iç barışın sağlanmasında önemli bir olumsuz faktör ise, bunun için yatırım yapacak kaynak bulamıyorsunuz. İşte, bugün, bir gazetemizde ne kadar doğru, ne kadar yanlış, bilemem; ama, bir kısım insanların suça itilmesinde bu gelir dağılımındaki adaletsizliğin önemli bir faktör olduğunu biliyoruz da, bir defa daha canlı olaylarla dile getirilmiş oluyor. Ortada kaynak kalmıyor insanlara dağıtacak. Onun için, herkes üzerine düşeni yapmalı, herkes sorumluluğu üzerine almalı ve ne olur, bu meseleyi değerlendirirken, ben hariç, biz hariç

dememeli, herkes bu işi konuşurken, evvela kendinden, kendi mesleğinden, kendi meslek kuruluşundan, kendi mahallesinden, kendi evinden başlaması lazım. Bizim mahalle dursun, öte taraftan başlarız dersek olmaz; çünkü, bu iş, bu bütünlük içerisinde ve bu önceliğe göre ele alınmadığı taktirde.

Evet, konuştuğumuz konu son derece cazip konudur, güzel şeyler de söyleyebiliriz, meçhul bir konu değil, yeni bir konu değil, tarihi derinliği geçmiş olan bir konu; ama, netice almakta biraz şey kalıyoruz. Onun için, burada yabancı dostlarımız da var; onun altını da bir defa daha çizeceğim. Çok anlaşmamız var; ama, işbirliğimiz yok. Biz biliyoruz Türkiye'den kaçan insanlardan bazılarının hangi ülkede olduğunu, dosyaları hazırlıyoruz, gönderiyoruz, şu adreste, şurada burada, bir bakıyorsunuz, geçici bir süre o ülkeden başka tarafa gidiyor, sonra tekrar oraya geliyor. Suçların iadesi mekanizması çok iyi işlemiyor, süratli işlemiyor, zamanında işlemiyor; ondan sonra da bu güzel anlaşmalar raflarımızı süsleyen birer metin olarak kalmaya devam ediyor. Benim temennim, bunların hepsine işlerlik kazandırmaktır ve uluslararası bir kararlılık, bence, bu işin ilk şartıdır.

Hepinize teşekkür ediyorum.

Martin Dawson

Avrupa Komisyonu T¼rkiye Delegasyonu, M¼steřar, Siyasi İşler ve Basın Enformasyon B¼l¼m¼ Başkanı

Dear Minister, Ladies and Gentlemen,

I would like to congratulate the Economic Policy Research Institute for taking the initiative to organise this seminar on the fight against corruption, as well as the University of Economy and Technology which is hosting the seminar over these two days and the Union of Chambers for their support.

The presence of the Minister of Justice underlines the significance of the topic which we will be discussing and will, I am sure, help to ensure that the ideas and experiences that will be shared over the next 2 days will be taken into account at the highest levels of the administration. Last but not least, thank you to all the international experts and representatives of international organisations who are gathered here today.

Corruption corrodes democracy, discourages foreign investment, and is a significant obstacle to development. It is also morally wrong. A corrupt society is an unhealthy society.

This impressive array of experience and knowledge shows us that corruption, unfortunately, is a problem that many countries are facing. Corruption exists in the EU countries, although in a block of 25 countries there obviously are differences between them. And, yes, we have had our problems within the Commission. It is a shared problem and, in an ever more connected world, we are each affected by corruption in other countries and depend on each other to effectively combat it. However, the seminar should also show, I trust, that effective strategies and best practices have been developed around the world and that we can and should profit from these positive experiences.

Having lived in Turkey for 2 years I have observed that corruption is a major concern in public opinion. Several surveys indicate a high level of perceived corruption. The business community points to corruption as an obstacle to both domestic and foreign companies. It was a major issue in the 2002 general election. The media regularly runs stories about high level personalities facing allegations. In this context the government adopted an Action Plan in 2002 and then an Emergency Action Plan in 2003. However, implementation of these action plans remains a considerable challenge and progress so far has been mixed.

But corruption is a difficult phenomenon to define measure and monitor. Because of its diffuse nature it is a challenge to effectively organise and institutionalise the fight against corruption. It is therefore quite understandable that there are different approaches which can be used and I hope that this seminar will provide a forum in which these approaches can be compared, in order to see more clearly what

arrangements might serve Turkey best. This seminar allows us to address both prevention - by addressing the root causes of corruption - as well repression through institutional and judicial mechanisms.

In the European Union we are particularly interested in cooperating with Turkey as a country which has applied to join us. We stand on the threshold of a new era in relations. The opening of accession negotiations on 3 October, as recommended by the Commission, will open up a whole new field of opportunities and challenges for us both.

The effectiveness of the fight against corruption will be an important factor in Turkey's EU membership drive. Firstly, it will be part of the process of consolidating the reforms under the political criteria. A transparent public administration and effective judiciary both depend on and are necessary for the stamping out of corruption. Thus the level of corruption will be an indicator of the capacity of these institutions which are necessary to guarantee democracy and the rule of law.

Secondly, the EU has developed a growing body of policies and instruments for the fight against corruption at EU level. Indeed, as the European single market has been put into place, with increased economic freedoms across an area covering 450 million people, so it has become increasingly obvious that we need increased judicial and police cooperation across that area, in order to safeguard its security. This includes the fight against corruption and, as a prospective member, Turkey will need to equip itself with the necessary capacity to participate in this intra-European cooperation. In this context, the Commission has developed a set of 10 principles for improving the fight against corruption in candidate countries. This will be presented in detail by colleagues from the Commission during the seminar, as will our experience in fighting corruption within EU institutions.

In conclusion, in Turkey's EU accession process we will need to tackle many difficult issues and it will be important to approach them in an open and constructive spirit. The fact that today we are able to discuss difficult issues such as corruption is a sign of our mature and close relations and it bodes well for our future cooperation.

Thank you.

Andrew N. Vorkink

Dünya Bankası Türkiye Direktörü

Yolsuzluk, toplumların kanseridir

- Yolsuzluk, ekonomik ve sosyal kalkınmanın en büyük engelidir.

2

Yolsuzluk önemlidir!

- Yatırımları geciktirir, büyümeyi önler
- Eşitsizliği arttırır, makroekonomik ve mali istikrarı yıpratır
- Kamu idaresinin etkinliğini azaltır
- Kanunlara olan inancı yıpratır, siyasi istikrarsızlığa ve toplumsal huzursuzluğa yol açabilir

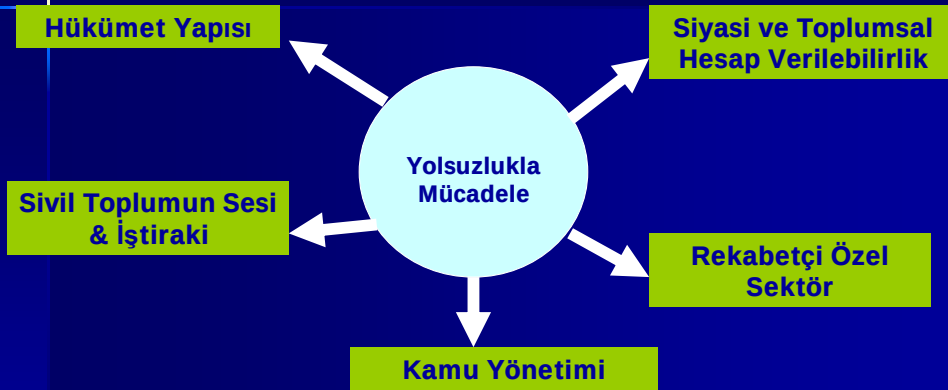
3

Yolsuzluk en çok yoksullara zarar verir

- Yolsuzluk, belirli bir azınlığın servetini arttırırken, bütün bir toplumun zarara uğramasına yol açar; en fazla da yoksullar bu kötü sonuçlara katlanmak zorunda kalır.

4

Yolsuzluğa Karşı Etkin bir Mücadele Stratejisi



Yolsuzlukla Mücadelede Temel Unsurlar

- Hükümetin hesap verilebilirliğinin arttırılması
- Sivil toplum katılımının güçlendirilmesi
- Rekabetçi bir özel sektör yaratılması
- Güç üzerine kurumsal kısıtlamalar getirilmesi
- Kamu yönetiminin geliştirilmesi

6

Türkiye büyük aşama kaydetti

- İlk reformlar kamu mali yönetimi ve hesap verilebilirlik üzerine odaklıydı
- Ancak kapsam kısa süre önce genişleyerek, aşağıdakileri de ihtiva eder hale geldi:
 - Kamu yönetimi
 - Yerelleşme stratejisi
 - Kamuda yönetişim
- Kamudaki yönetim kültürünün değiştirilmesi için daha uzun vadeli bir plan uygulanmalıdır.

7

Bazı Önemli Başarılar

- Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kamu İhale Kanunu, Gelir İdaresi Kanunu
- Bilgi Edinme Hakkı Kanunu
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması hakkında Kanun
- Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
- Türkiye, Yolsuzlukla Mücadeleye Yönelik BM Konvansiyonunu imzalamış ve Yolsuzlukla Mücadeleye Yönelik Avrupa Konseyi Ceza Hukuku Konvansiyonunu kabul etmiştir.

8

Geliştirilebilecek Alanlar

- Yargı sistemi
- Kamu personel sistemi
- Hesap verilebilirliği olan bir yerelleşme
- Sivil toplum
- Devlet mevzuatı ve bürokrasi
- Rekabetçi özel sektör

9

Sonuç...

- Yolsuzluk her yerdedir – hedefimiz ise, yolsuzluğu ortadan kaldırmak değil, azaltabilmektir.
- Yolsuzlukla mücadele, yönetişimin iyileştirilmesi, kamu kurumlarının güçlendirilmesi ve ekonomik büyüme ile sosyal adaletin sürekliliği açısından elzemdir.
- Yolsuzluğu azaltmak mümkündür.

Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Perspektif

Lucinda Mac Mahon

Avrupa Komisyonu Adalet, Özgürlük ve Güvenlik Genel Müdürlüğü

“EU Anti-Corruption Policy and 10 Principles for Candidate Countries”

(1) Introduction

I am delighted, on behalf of the European Commission, to have the opportunity to participate in this Conference. It is particularly timely to hold such a conference this year as all of us look ahead to the accession negotiations with Turkey which are due to open on 3rd October 2005. The organisation of this conference is yet another indication of Turkey’s determination to maintain an active focus on key policy issues which are relevant to these negotiations.

I have prepared a handout to support this presentation. It includes the full text in English of the Commission’s Communication on Corruption which forms the basis for my presentation, and secondly it lists reference material and websites which you may find useful if you have a particular need for further information, and I invite you to take a copy of it during the course of the day.

In my presentation, I will, as indicated in the title, bring you up to date on the key elements of the EU’s anti-corruption policy, outline the 10 principles which underpin the EU’s relations with third countries in this policy area, and also provide some indications of the future developments and areas of work for the EU and Commission over the coming years.

(2) Why Is Corruption A Priority?

The combating and prevention of corruption is an **integral part** of the European Union’s internal and external policies. *Internal*, in that it is a priority in respect of the existing Member States and has also formed a key aspect of the *acquis* for the accession countries; *external*, in that it is a priority in respect of the European Union’s approach to international relations, whether in the context of the wider Europe initiative, development policies, the negotiation of international instruments and so on.

(3) Arriving At A Common Understanding Of “Corruption”

At this early stage of the Conference, I feel it is useful to try to gain a mutual understanding of the meaning of the term “corruption” because this varies so widely, depending on the context. At its heart are the two criminal law offences of bribery:

(1) to promise, offer or give, to a person or entity, directly or indirectly, an undue advantage, for the person himself or herself or another person or entity, in order that the person act or refrain from acting in the exercise of his or her duty

AND

(2) to solicit or accept, directly or indirectly, an undue advantage, for oneself or another person or entity, in order to act or refrain from acting in the exercise of one's duty.

For our purposes here today, I adapted these definitions from the UN Convention against Corruption Articles 15 and 16. Clearly, these offences form two sides of the one coin.

While most States recognise such offences in relation to situations where one of the parties is in the public sector, some States already apply the principle to situations where both parties are in the private sector.

At the same time, as you are aware, any discussion of the term "corruption" broadens out into a range of related policy topics such as principles of good governance, openness and transparency in elections, financing of political parties and election campaigns, the continuing reform of public administration, as well as conflicts of interest, whistle-blowing, ethics, public access to official information, asset recovery, witness protection etc. To the public, corruption is a term which describes any general sense of improper conduct at either an individual or an institutional level, whether related to an individual scandal or to an ongoing situation. Clearly, tackling something so broad and with so many aspects poses a considerable challenge. While specialist bodies play an important role in addressing particular aspects of corruption, for example an internal unit to tackle corruption within a police force, there is also a benefit to establishing a central body to develop and coordinate national policy in this area, to carry responsibility for maintaining an overview of the situation within a State and inject momentum into the process.

(4) Eu Anti-Corruption Policy

(a) The 2003 Communication

Turning our attention now to the European Union itself, Article 29 of the Treaty on European Union lists the prevention and combating of corruption, whether arising from organised crime or otherwise, as one of the objectives which support the creation and protection of a European area of freedom, security and justice.

The European Union's policy in relation to corruption has been brought up to date in the Communication on Corruption which was published in May 2003 by the European Commission. In the Communication, the Commission set out its proposals for the way forward in reducing and preventing corruption within the institutions of the European Union, within Member States and with regard to third countries. In order to become European Union policy, the text of the Communication was then submitted for discussion by the European Parliament and the Council. Both institutions responded very positively to it and have given it the "green light" – by the European Parliament in December 2003 and the Justice and Home Affairs Council in Luxembourg on 14 April 2005.

The purpose of the 2003 Communication was to set out an overview of what has been achieved at EU level, secondly to identify areas where a fresh impetus was needed, and thirdly to identify possible areas

where the EU might be an appropriate actor to take future initiatives in the fight against corruption. The Commission states unequivocally that “It is the Commission’s firm intention to reduce corruption at all levels in a coherent way within the EU institutions, in EU Member States and outside the EU, that is political corruption, corrupt activities committed by and collusively with organised crime groups, private-to-private and so-called *petty* corruption.” (page 5 of the Communication)

The Communication calls for the detection and punishment of all acts of corruption, confiscation of illegal proceeds and reductions of the opportunities for corrupt practices through the establishment of transparent and accountable public administration standards. It appeals to Member States to enact swiftly all relevant supranational and international anti-corruption instruments. The Communication emphasises the crucial role of monitoring and peer review evaluation between countries participating in these initiatives. In this regard, I

must of course mention that in January 2004 Turkey joined the Council of Europe’s group, GRECO, which monitors and evaluates compliance with the Council of Europe’s Criminal and Civil Law Conventions on Corruption.

The Commission recommends a multi-disciplinary approach to integrity-enhancing strategies for both the public and the private sector. It draws particular attention to the need for transparency in the financing of social partners, pressure and interest groups.

(4) Eu Anti-Corruption Policy

(B) The 10 General Principles

In the context of the Communication’s discussion on external aspects of anti-corruption policy, a list of 10 General Principles is provided in the Annex to the Communication. Their full title is “Ten principles for improving the fight against corruption in acceding, candidate and other third countries”. This makes clear that the intention of the 10 principles is to inform the EU’s discussions with *all* third countries, and hence they are applicable in a range of situations.

The Commission takes the view that it is reasonable to expect that each candidate country or co-operation partner should ideally subscribe to these principles, and integrate them into their national political, legal and administrative systems.

The 10 **General Principles** address issues within both the public and private sectors, like

- The need for strong, political support to address corruption
- Becoming fully aligned with the relevant international instruments
- Implementation of legislation in an effective manner
- Safeguards in relation to recruitment etc of civil and public servants

- The integrity, accountability and transparency of all sections of the public administration
- Development of codes of conduct for all sections of the public administration
- Protection for whistle-blowers in both the public and private sector
- Encouraging the general public to recognise the impact of corruption
- Ensuring that particular entities do not have undue influence over the policy-making process
- Supporting the private sector in recognising and combating corruption

(4) EU Anti-Corruption Policy

(c) The Acquis

In addition to policy documents, I wish to draw your attention to the key legal instruments in the criminal law area, because these are intrinsic elements of the Acquis. Historically, within the European Union, our attention was initially focused on the protection of the Communities' financial interests, leading to the drafting of the 1995 Convention on the Protection of the Communities' Financial Interests. This was followed by several Protocols, including the Protocol dated September 1996 which specifically addressed offences of corruption in relation to the Communities' Financial Interests. Since May 1997, there is also a Convention in place which criminalises the active and passive corruption of public officials of the Communities and of Member States. That Convention is highly significant, because it is general in nature rather than confined to protecting the Communities' financial interests. Subsequently, a Joint Action on corruption in the private sector was agreed in 1998, and in 2003 this was developed into a Framework Decision, which is a stronger form of instrument. Member States are due to comply with the Framework Decision on private sector corruption before the 22nd of this month. Subsequently an evaluation report will be prepared based on input by the Commission and the Council Secretariat. Full references to these instruments have been included in your documentation.

Many other instruments are also of general relevance. Of these, I would single out for mention the area of public procurement, which is globally an area that is particularly vulnerable to corrupt behaviour. In this regard, the two recent Directives on public procurement, No. 17 and No. 18 of 2004, include the concept of mandatory exclusion clauses in relation to a number of criminal offences, including corruption.

(5) Immediate Priorities

An immediate priority for the Commission is to continue to pursue the implementation of the Communication, taking into account the views expressed by Member States, in particular under The Hague Programme of November last year. This highlighted the links between organised crime and corruption as a topic for detailed examination. A study on political corruption and the financing of social partners and other interest groups within Member States has just been completed (June 2005) on behalf of

the Commission by the Heinrich-Heine Institute of Dusseldorf University, and its findings are currently being examined. There is ongoing collaboration internally within the Commission, and between the Commission and the other institutions in the development of anti-corruption measures. Following the recent approval by Member States of the draft Council Decision, the Commission looks forward to signing over the coming months, on behalf of the EC, the UN Convention against Corruption.

(6) Medium-Term Priorities

Priorities are of course established in a number of different ways. For example, Austria, which will hold the EU Presidency during the first half of 2006, has given a preliminary indication that corruption will be one of its policy priorities in the JHA area, with a particular interest in facilitating the networking of national anti-corruption bodies, to enable them to share their developing expertise and improve their effectiveness in energising the prevention of and fight against corruption.

Priorities are also established by means of five year policy programmes. I've already mentioned the most recent of these, The Hague Programme, which was agreed last November. I want to briefly mention to you three initiatives which have elaborated the general policy which The Hague Programme set out.

On the 2nd to 3rd June, the European Council adopted an Action Plan translating The Hague Programme into specific measures. The Commission will report every year to the European Council on its implementation over the coming five years. In the area of corruption, it mentions:

Reviewing Member States' implementation of the 2003 Framework Decision on private sector corruption; later it is intended to evaluate Member States' anti-corruption policies within an overall context of strengthening the general approach to evaluation and monitoring procedures

the improvement of cooperation between anti-corruption bodies

examination of the need for codes of conduct on ethics and integrity for public officials

consideration of whether to introduce obligations on certain categories of officials with regard to reporting bribery as well as disclosure of assets and business interests.

Other relevant measures include the development of comparable crime statistics and the review of legislation on the confiscation of criminal assets.

Also on the 2nd of June, the Commission published a Communication on "Developing a Strategic Concept on Tackling Organised Crime". This complements the Action Plan, providing a more detailed focus on organised crime issues. It forms the Commission's contribution to the development of this concept, and will support the discussions with other Union bodies such as Europol and Eurojust, and responds to the European Council's request via The Hague Programme to do so. With regard to corruption, the Communication recognises that corruption is a key tool of organised crime. The development of the

strategic concept is doubtless an ongoing process which will be further deepened over the coming years with our growing understanding of organised crime's means and methods.

Building on another aspect of The Hague Programme, the aspect of the EU's external relations, a strategic document is under preparation which will discuss the relationship and intrinsic linkages between the external and internal dimensions of Justice and Home Affairs activities. It will address both long-term support for institution-building as well as the capacity to react quickly to sudden needs or crises. In these matters the close cooperation and involvement of Member States is essential. Firstly, a number of policies and instruments are inter-governmental, such as police and judicial cooperation in criminal matters. Secondly, the Member States possess the particular expertise necessary for operational cooperation with third countries to address such areas as terrorism and organised crime. Thirdly, the various expert and assessment missions to third countries, as well as twinning projects, also draw on professionals from Member States. Finally, contributing to the development of international instruments, eg in the UN or the Financial Action Task Force, is becoming increasingly important.

In the light of all of these priorities, I think it is possible to say, without pre-empting any of the discussions which are currently underway on both the budgetary and content aspects of the New Financial Perspectives for the period 2007 to 2013, that the prevention of and fight against corruption will continue to occupy a key place in the creation and protection of a European area of freedom, security and justice.

(7) Conclusion

Given the importance of your theme, I look forward to a fruitful and interesting Conference here in Ankara.

Thank you.

(8) Reference List

The European Union website is <http://europa.eu.int>, and information on institutions, policy and legal instruments relating to Justice and Home Affairs can be accessed through <http://europa.eu.int/pol/justice/>

- Convention on the Protection of the European Communities' Financial Interests 1995 (OJ 95/C 316/03 27.11.95)

- Explanatory report on the convention on the protection of the European Communities' Financial Interests, (OJ 97/C 191 23.6.97)

- Protocol to the Convention on the Protection of the European Communities' Financial Interests 1996 (OJ 96/C 313/01 23.10.96)

- Explanatory report on the protocol to the convention on the Protection of the European Communities' Financial Interests, (OJ 98/C 11 15.1.1998)

- Action plan to combat organised crime, adopted by the Council on 28 April 1997 (OJ C 124/1 15.8.1997)
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Union policy against corruption (COM(97) 192 final)
- Convention on the Fight against Corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union 1997 (OJ 97/C 195/01 25.6.97)
- Explanatory report on the Convention on the Fight against Corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union 1997 (OJ 98/C 391 15.12.1998)
- Council Decision 2003/642/JHA of 22 July 2003 concerning the application to Gibraltar of the Convention on the Fight against Corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union 1997 (OJ 03/L 226 10.9.2003)
- OECD Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions 1997 (www.oecd.org)
- Action Plan of the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice, adopted by the Council on 3 December 1998 (OJ C 19/1 23.01.1999)
- Joint Action of 22 December 1998 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on corruption in the private sector (98/42/JHA) (OJ L 358/2 31.12.98)
- Commission Decision 1999/352/EC, ECSC, Euratom of 28 April 1999 establishing the European Anti-Fraud Office (OJ L 136, 31.05.1999 p.20)
- Presidency conclusions, Tampere European Council of 15-16 October, 1999
- Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption 1999 and Council of Europe Civil Law Convention on Corruption 1999 (www.coe.int and www.greco.coe.int)
- The prevention and control of organised crime – a European Union strategy for the beginning of the new millennium adopted by the Council on 27 March 2000 (OJ C 124/1 3.05.2000)
- Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on a comprehensive EU Policy against Corruption (COM(2003) 317 final) FULL TEXT SUPPLIED
- Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector (OJ L 192/54 of 31.7.2003)

- Annex 1 “The Hague Programme – strengthening freedom, security and justice in the European Union” of the Presidency conclusions of the Brussels European Council of 4/5 November 2004, doc. 14292/04”
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: The Hague Programme: Ten priorities for the next five years – The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice 10.5.2005 COM(2005) 184 final
- Council and Commission Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union
- * Press Release 8849/05 Justice and Home Affairs Council, Luxembourg, 2-3 June 2005
- Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on Developing a Strategic Concept on Tackling Organised Crime (COM(2005) 232 final)
- United Nations Convention against Corruption 2003 (A/58/422 Report of the Ad Hoc Committee for the Negotiation of the Convention against Corruption on the work of its first to seventh sessions www.unodc.org)

Websites and further references:

- The Council of Europe is a useful source of information on a range of aspects of the prevention of, and fight against, corruption www.coe.int and in particular, the GRECO Committee actively monitors Member States’ compliance with the Council’s anti-corruption principles and legal instruments www.greco.coe.int
- The OECD is a useful source of information on the role of corruption in commercial transactions between the private and public sectors www.oecd.org
- Also relevant is the World Bank’s website www.worldbank.org
- The NonGovernmental Organisation (NGO) “Transparency International” maintains a ranking system of the perception of the level of corruption in countries and has established chapters in many countries which monitor aspects of corruption in both the public and private sector www.transparency.org

Alexander Seger

Avrupa Konseyi Ekonomik Suç Bölümü Program Danışmanı

“Specialized Anti-Corruption Services – Good Practice in Europe”

European standards

20 Guiding Principles for the fight against corruption (Council of Europe 1997):

- Principles 3 and 7
- Evaluated during the first round of GRECO evaluations
- Inspired EU guidelines and principles
- Meetings of specialised anti-corruption services 1996 - 2001

European standards

Criminal Law Convention on Corruption (ETS 173)

"Article 20 – Specialised authorities

Each Party shall adopt such measures as may be necessary to ensure that persons or entities are specialised in the fight against corruption..."

- Independence
- staff
- training
- financial resources

The purpose of anti-corruption services

What purpose?

- Investigation / law enforcement
- Internal control
- Prevention within public administration
- Ensure interagency cooperation / multi-disciplinary approaches
- Collect information / monitor corruption situation / receive complaints / monitor declaration of assets
- Improve cooperation between public institutions and private sector / support public awareness/education
- Elaborate anti-corruption strategies / coordinate & monitor implementation

4

Types of anti-corruption services

The purpose determines the type of service

1. Law enforcement-type services
2. Services for the prevention of corruption
3. Services for public education and support
4. Services for managing anti-corruption strategies
5. Multi-purpose services

5

Anti-corruption services in Europe

Law enforcement type services

Examples:

Italy, Belgium, Hungary,
Germany, Norway, Romania, UK

Strengths:

- Focus
- Specialisation, skills and resources
- Faster, more efficient
- Independence
- Visibility/credibility

Difficulties:

- Corruption not always separate
- Less action by others
- Isolation
- Pressure and undue influence

6

Anti-corruption services in Europe

Prevention services

Examples:

France, Macedonia, Slovenia

Strengths:

- Focus on core issues
- Broad range of measures
- Focus on high-risk institutions
- Integrate anti-corruption measures in reform process

Difficulties:

- Measuring impact
- Limited control functions/stick
- Rely on cooperation by others
- Cover for lack of enforcement

7

Anti-corruption services in Europe

Services for public education and support

Examples: None

- No information on specialised services of this type
- Non-governmental organisations
- Support by other anti-corruption services

8

Anti-corruption services in Europe

Services for policy, advice and managing anti-corruption strategies

Examples:

Albania, Bulgaria, Serbia

Strengths:

- Ensure implementation of strategies
- Mobilise large range of institutions
- Integration of enforcement, prevention and public education

Difficulties:

- Authority to coordinate vs independence
- Depends on political commitment
- No stick

9

Anti-corruption services in Europe

Multi-purpose services

Examples:

Croatia, Hamburg/Germany, Latvia, Lithuania

Strengths:

- Planning and implementation
- Integrated approach
- Concentration of skills and resources
- Visibility
- Independent

Difficulties:

- Limits involvement of others
- Dependence on one service
- Focus on quick results
- High expectations

10

Anti-corruption services in Europe

Conclusions

- Most countries in Europe have specialised anti-corruption services
- Many services combine several functions / no universal mode / purpose defines type
- One or several services? (Complex set up in some countries)
- Public education and support neglected
- Measuring performance
- Independence remains difficult issue
- Performance depends on resources and quality of staff and leadership

11

Setting up specialised anti-corruption services

- 1 Elaborate an anti-corruption strategy and determine role of anti-corruption service/s
- 2 Review legal basis
- 3 Define purpose, mandate, authority
- 4 Define relations with other institutions
- 5 Appoint head who is politically independent and capable of exercising leadership
- 6 Provide for independence and accountability

12

Setting up specialised anti-corruption services/considerations

- 7 Prepare organisational structure
- 8 Selection of staff and conditions of employment
- 9 Provisions for confidentiality and transparency
- 10 Training
- 11 Measure performance

13

Specialised anti-corruption service/s in Turkey?

- Is there a need?
- What would be the purpose?
- What mandate and functions?
- What structure / organisational set up?
- How to insure independence?
- Resources required?
- Steps towards establishing an anti-corruption service?

14

Project proposal 2003/4 (EC/COE): Programme against corruption in Turkey

Programme objective:

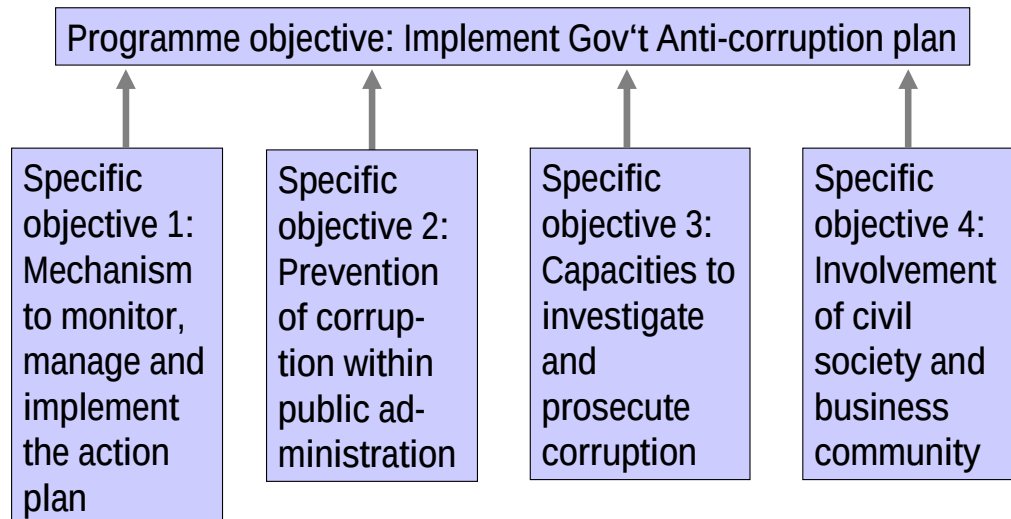
To support the implementation of the Government of Turkey Action Plan "Enhancing Transparency and Good Governance in Turkey" and other anti-corruption measures.

These include the anti-corruption measures foreseen under the Emergency Action Plan of the 58th Government (January 2003).

15

Project proposal April 2003: Programme against corruption in Turkey

The programme is divided into four components, each with a specific objective



16

Project proposal April 2003: Programme against corruption in Turkey

Crucial for the feasibility of the project:

Mechanism to manage, co-ordinate and monitor the implementation of the Action Plan and other anti-corruption measures

- strengthening of the current Steering Committee
- creation of an Anti-Corruption Unit

The project did not materialise because of the lack of such a mechanism

Specialised anti-corruption body in Turkey?

Central administrative unit/body crucial not only for

Management and coordination of anti-corruption measures

but also for

international cooperation!

Alexander.seger@coe.int

Bernd-Roland Killmann

Avrupa Komisyonu Sahtecilikle Mücadele Ofisi (OLAF)

“Institutional Aspects and the Organization of Fight against Corruption in Member States; OLAF’s practical experience with fight against corruption within European Institutions”

Institutional Aspects and the Organization of Fight against Corruption in Member States

Institutional Aspects for OLAF as entity to fight illegal activities affecting the financial interests

DG with independent functions with regard to investigations

Mission to protect financial interests – illegal activities affecting financial interest comprise fraud and corruption

PLUS corruption within institutions – overcoming historical lack of IO-character of EU

NOT ONLY Investigations

Also contribute to POLICY and LEGISLATION

PREVENTIVE

Contribute to EU’s anti-corruption policy

Advise on national legislation

“fraud proofing” of Community legislation

REPRESSIVE

Investigative powers

Powers to transmit

Collaboration with MS’ investigative services and prosecution

Organization of Fight against Corruption in Member States

Creating phenomena: Corruption scandal (Santer Commission)

Preceding structure – UCLAF: PIF in Member States, 100 % of resources and 80 % of expenditure – corruption in Member States affect EC’s financial interests

Case C-68/88 and Art. 280 TEC -> NEED and OBLIGATION for collaboration with and amongst MS

Olaf’s Practical Experience with Fight against Corruption within European Institutions

Cases - conflict of interest
 - collusion
 - favouritism

No judicial powers,

Subsidiarity

Depending on functioning national services

- for ensuring working legislation (comprising foreign officials)
- for dealing with transmitted cases
- OLAF too small, need for efficient help within MS and third countries

Interest of OLAF that

- Candidate countries are capable on their own – AFCOS (Anti-fraud co-ordination structure)
point of contact + efficient collaborator
- Success in changing mentality – need to reduce corruption
- Part of the negotiations – preventive (sound financial administration) and repressive (prosecution)

OLAF ready to help and put its knowledge at disposal for AFCOS!

- Technical help
- Operational assistance
- Institution building (training)

Internet: <http://europa.eu.int/comm/dgs/olaf/index.htm>

Francisco Cardona

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) – Yönetişim ve Yönetime Destek Programı (Sigma) Kıdemli Danışmanı

“STRUCTURAL ELEMENTS FOR INTEGRITY IN PUBLIC GOVERNANCE SYSTEMS”

OECD, Sigma Programme

INTRODUCTION

Legislation and how it is enforced in practice basically shape the integrity system in public governance and administration. Both legislation and its enforcement are instruments to create step by step a culture where integrity and accountability of civil servants and public officials gains prominence as a value.

If we want to know about the public integrity system in a given country, we would need to analyse, among other cultural and sociopolitical factors, a number of pieces of legislation and a number of institutions in charge of applying legislation and others in charge of supervision:

To analyse and evaluate legislation we need to resort on a conceptual framework composed of a number of fundamental principles, which in EU Member States have been created and refined in the course of time, and subsequently compare these principles with the legislation we want to analyse or evaluate.

To analyse institutions or organizations we need to look, besides, at a number of management-type issues. The first one is the existence or not of the institution, its role and mandate, resources made available to it, staff numbers and qualification, its enforcement record and so forth. Especially important is to gauge how well an institution fits in the administrative culture of a country.

In all these exercises we obviously cannot escape from our nearest cultural environment and this environment is Europe. This is why in this presentation I will look into the democratic governance principles that EU Member States share and EU candidate countries shall adhere to.

I. CONCEPTUAL AND POLICY FRAMEWORK FOR ASSESSING INTEGRITY

Good Administration and Politics are conditions for EU Membership. Those are severely hindered if corruption is widespread and anti-corruption policies are weak. Corruption is fundamentally a political problem, which affects the governance system as a whole in a country and it cannot be fought exclusively with administrative remedies. More specifically, fighting corruption implies getting involved in politics and adopting specific concomitant good policies. Other societal actors may contribute to an anti-corruption effort, but the bulk of responsibility lies in public institutions, especially in governments, as they should take the lead in policy-making and in enforcing legislation. Bad policies are not corrected with ethics and public involvement, but principally with good policies, which are a fundamental

responsibility of governments. Corruption is the outcome of a given public policy, which is in place either by action or omission.

International experience shows that administrative corruption is almost impossible to eradicate or even to reduce if corruption is not eradicated or reduced in public life in general and in politics in particular. In other words, petty corruption will stay and remain unless grand corruption is tamed first or at least is fought in parallel.

Certain legal, administrative and institutional arrangements may either underpin or undermine integrity in public life. Instruments and mechanisms should be in place to preserve integrity in the behaviour of public actors whose powers and prerogatives are directly or indirectly set down in constitutional provisions: parliaments, governments (in their European continental meaning, i.e. the Council of Ministers as a Constitutional body), political parties and their fund-raising practices, electoral campaigns, the judiciary and public administration arrangements should be thoroughly analysed and evaluated.

In addition to those, other two elements –which are located mainly in the area of policy-making against corruption–, should also be the object of assessment. One is domestically driven and should analyse the focus, quality and effectiveness of national strategies or measures in fighting corrupt behaviour and practices, including in the private sector. The other is internationally driven, and is made of international instruments for harmonising anti-corruption policies and cooperation across countries, a decisive instrument indispensable for combating trans-national organised criminality, which is a main source and focus of corruption.

The overall integrity framework in a country should also include certain elements of the society at large, in particular, businesses, the Media and NGOs, but we will not address here the manifold ways and means in which civil society organisations and instruments may interact and influence –for the best as well as for the worst-- the development and effectiveness of integrity instruments in public life.

A wide consensus on key principles of good administration and politics has developed among EU States. Originally, these principles were defined and refined through the jurisprudence of national courts and, subsequently, by the jurisprudence of the European Court of Justice. They can be grouped into the following four categories:

Democratic Rule of law, i.e. legal certainty and predictability of administrative actions and decisions, which refers to the principle of legality as opposing arbitrariness in public decision making and to the need of respecting legitimate expectations of individuals.

Openness and transparency aimed at securing sound scrutiny of administrative processes and their outcome as well as their consistency with pre-established rules and social sensibility.

Accountability lines and mechanisms of politicians and public servants to other administrative, legislative or judicial authorities, aimed at ensuring compliance with the rule of law and the correctness of public behaviour.

Efficiency in the use of public resources and *effectiveness* in accomplishing the policy goals established in legislation and in enforcing legislation.

As far as these principles are shared among EU Member States, we can speak about a common “European Administrative Space” (EAS)¹. The EAS leads to a set of standards for action of political bodies and public administration, which are defined by law and enforced in practice through relevant procedures and accountability mechanisms. Good administration is impossible if policies and politics are bad.

In many EU Member States those fundamental principles are usually established by the constitution, and further specified by a set of laws governing politics and administration, such as civil service laws; administrative procedures acts; administrative judicial review acts; organic laws on budgeting; on public procurement; regulations on accountability mechanisms such as internal control, external audit and ombudsmen; penal codes and criminal proceedings acts; laws on organization of the government and administration; laws on political parties and elections. Legislation on incompatibilities and conflict of interests also may play a considerable role in the materialization of those principles mentioned above.

Many of those principles have been defined and adapted by courts to specific real life situations. The European Court of Justice plays a major role in shaping common democratic administrative law principles within the European Union. Indeed, there is a common *acquis* of legal principles developed by the European Court of Justice. There still are significant differences amongst EU Member States. It is because of the problems raised by these differences that to the traditional issue of democracy new issues have been added concerning the enlargement of the EU. The administrative capacity and reliability of candidates have been given a high prominence in the current and other future possible enlargement processes.

If we look into the EU accession criteria, as defined by the Council of the European Union, with a direct influence over political and administrative systems, we can see that beneath such requirements are the principles of administrative law, and also regarding the practice of politics, that prevail in EU member States. Compliance with those principles serves to assess the trustworthiness of a candidate to become a reliable partner within the EU:

Copenhagen 1993: Stability of institutions guaranteeing democracy, rule of law and human rights.

¹ A detailed account of these administrative law principles in connection to the European Administrative Space can be found in SIGMA Papers No. 27: “European Principles for Public Administration”, OECD, Paris, 1998. See also SIGMA Paper No. 23, “Preparing Public Administrations for the European Administrative Space”, OECD, Paris, 1998. Both papers are available at <http://www.sigmaweb.org>

Madrid 1995: Administrative and judicial structures adjusted so as to be able to transpose EC Law and effectively implement it.

Luxembourg 1997: Institutions strengthened and improved and made dependable.

Helsinki 1999: Candidate must share the values and objectives of the European Union as set out in the Treaties.

The presence of these accession requirements can be traced by looking at a number of elements such as:

The strength of the principle of legality, of the democratic rule of law, in the internal legal order of countries.

The legal arrangements for accountability of public officials and to protect impartiality and integrity of civil servants as basic components of their professional independence.

The legal arrangements to take administrative decisions according to sound mechanisms established in law in order to ensure predictability of public decision making and facilitate judicial review of administrative decisions and actions, as well as their public scrutiny.

The legal arrangements for the management of and control over public funds and whether or not they work in favour of transparency and accountability.

The overall strength of the administrative and judiciary systems to apply and enforce the above legal arrangements.

The transparency of the democratic political processes and the effectiveness of the supervision and control mechanisms that are in place.

The consistency of the policy cycle from policy preparation to implementation.

A number of reference points serve as baselines to assess and make a diagnosis of the really existing situation of a country willing to accede to EU membership:

A) Basic Reference Points to Assess Key Elements of the Public Administration Integrity System

These reference points refer to the horizontal systems of public administration. These points are very basic and represent the baselines defining acceptable administrative arrangements, which work in favor of the integrity of the whole system. In addition to them, one would also need to look into specifically designed administrative bodies such the police, tax administration, customs administration and so forth in order to complete the whole picture within the administration.

1. Reference points for civil service and general administrative law frameworks

Amongst others, the analysis of the following reference points is particularly revealing:

Constitutions: Whether they clearly and explicitly establish:

The rule of law as a principle governing the State as a whole

The equality before the law as a constitutional principle

The subjection of public authorities to the law

A clear separation between the public and the private spheres (or state and individuals' interests)

A clear separation between politics and administration in the state's institutional design

The constitutional acknowledgement of the principles of transparency and objectivity or impartiality as well as accountability in the performance of public authorities

The judicial redress of grievances inflicted to citizens by public authorities

The obligation for the State to compensate citizens for damages caused by unlawful public decisions and actions

The acknowledgement as constitutional institutions of those having to do with ensuring legality and accountability, in particular the judiciary, procurator general, ombudsmen, and external audit, and what their constitutional powers are.

Civil Service legislation:

Clear separation between political and civil service positions

Selection: recruitment and promotion based on merit and competition as a basis for professionalism

Hierarchical subordination vs. external control of legality: their relative importance to secure accountability (ability for civil servants to withstand against unlawful orders)

Regulation of duties and rights, in particular the duties of impartiality and integrity and the system of incompatibilities and conflict of interests

The handling of grievances has an effective regulation

Performance appraisal regulation is fair and with sufficient guarantees

Salary system: is fixed by law, transparent and the degree of discretion in assigning salary components to individual civil servants is low

Managerial arrangements to ensure that common standards are applied across all public administration settings: whether or not a central capacity exists.

Administrative Procedures legislation:

Legal competence or jurisdiction of public authorities: clarity in defining its remit and limits

Whether essential procedural steps are defined or not in legislation

Whether proportionality of public decisions and actions is a preoccupation in legislation

Established deadlines for public actions and decisions (timeliness)

Motivation of public decisions (statement of factual and legal reasons in administrative resolutions)

Disclosure of relevant administrative documents to interested parties

Standing rights of interested parties (hearing) before adopting administrative decisions

Guarantees for giving notice of administrative decisions and cases where interim relief is allowed

Whether an indication on ways and means of redress is mandatory in administrative acts

Whether or not the general conditions for an administrative act being radically void are explicit in legislation

A general Law on administrative procedures sets the limits and patterns for special procedures and these latter are limited to a minimum.

2. Reference points for public sector financial control

Whether sufficient statutory basis for internal control and internal management exists and whether it is coherent and comprehensive in defining the system, principles and functioning of financial control

Management control and procedures

Accounting systems and reporting standards and regulations

Whether the audit trail is properly defined (by showing the flow of funds from national budgets down to arrangements at paying agencies level)

Whether *ex ante* controls of commitments and payments exist

The way public procurement is controlled

The way state revenues are controlled

The mechanisms (inspectorates or internal audit units) have:

Sufficient legal strength,

Independence (or legal protection to perform without undue interference, while ensuring accountability)

and remit (audit mandate in terms of scope and types of audits) to properly accomplish their function

and use internationally recognised auditing standards

Systems to prevent and take action against irregularities and to recover any amount lost as a result of irregularity or negligence.

3. Reference points for external audit

Statutory basis for external audit and whether it is coherent and comprehensive by defining the system, principles and functioning of public external audit

Whether a distinct authority, with the necessary remit and operational and functional independence, exists.

Whether such authority has a clear mandate, competence and technical capacity to perform all relevant types of audit, including audits on regularity and audits on performance, as described in INTOSAI Auditing Standards

Whether procedures are established for the Audit Institution to produce and deliver annual reports and other audit documents timely, in an unbiased way and in an objective manner

4. Points of reference for Budgeting and Public Expenditure Management

Whether the Constitution or an Organic Budget Law defines the budgeting principles

Whether legislation provides an unambiguous and comprehensive definition of public money

Whether the legal framework:

Establishes a balanced pattern for the relationships between government and parliament in budgetary matters

Defines rules and procedures on intergovernmental fiscal relations

Ensures the comprehensiveness of the budget, the process of budget formation and the coherence between public policies and budgetary allocation of resources

Defines the different classes of budgetary institutions, enterprises and agencies and the linkages of these organisations to the budget and to public procurement and civil service legislation

Defines the bases for the execution of the budget and the roles, responsibilities and powers of the Ministry of Finance

Provides a sound legal basis for the management of public investments and monitoring mechanisms between the Ministry of Finance and the spending ministries

Delineates a decision-making authority for public procurement at national, regional and local levels

Defines procedures for public procurement whereby open competition in bidding on publicly announced tenders is clearly at the bottom-line

Defines sound mechanisms for monitoring the execution and completion of public contracts

Provides sound mechanisms for accounting and reporting

5. Reference points for policy making

The centre of the government is institutionally and organizationally capable of coordinating the policy-making process

Policy-making procedures are defined, including intra and outside government consultations

Ex ante impact assessment is done as well as ex post policy evaluation

Policy preparation and policy advice are professionalized

B) Basic Reference Points to Evaluate Elements of the Integrity System in Key Constitutional institutions and in the political process

1. Reference Points concerning Parliament

Parliamentary immunity is well defined and applied

Incompatibilities and conflict of interest prevention regulations, in particular asset declaration, of parliamentarians are well regulated and transparently applied.

Parliament has a developed role in law-making, in particular on corruption impact assessment of future and present legislation.

Parliament has a developed role in controlling the government effectively.

Parliamentary activity is sufficiently protected from lobbies and vested interests and dealings are disclosed.

Parliament has a well developed parliamentary professional administration

2. Reference Points concerning Government

Incompatibilities and conflict of interest (asset declarations) of government members and high officials are well regulated and transparently applied.

Sufficient capacities exist to prepare good quality legislation and carry out impact assessment of legislation, particularly concerning corruption

Organizational arrangements provide for sufficient internal mechanisms within the administration as to ensure adequate inspection of and checks and balances to governmental and administrative decisions

3. Reference points concerning the Judiciary

Well designed personnel management rules are in place (recruitment, promotion, performance appraisal, salary levels, and disciplinary arrangements) as to guarantee judicial independence as well as the accountability of judges

Institutional management of the judiciary is independent of the government and parliament (Supreme Judicial Council or similar)

Sufficient number of judges and prosecutors exist trained/specialized on economic and organized criminality

The Penal Code describes clearly corruption-related actions and behaviors of public officials and private citizens

The Criminal Proceedings Law allows for a reasonably length of pre-trial procedures while preserving the guarantees of the investigated or prosecuted person.

4. Political Parties and Electoral Campaign Financing

Legislation clearly establishes licit sources of funds for parties and for campaigning

Transparent state budget funding to parties is established

Anonymous donations to parties and candidates are forbidden

Campaign expenditures are capped

Financial reporting obligations of political parties and election candidates are clearly spelled out in legislation, including in-kind donations, as well as the penalties for non compliance

Independent institution exists empowered to check and audit financial reports of political parties and election candidates

Parties' financial reports are standardized and their audit reports are public

II. INSTITUTIONALISATION OF THE ANTI-CORRUPTION EFFORT

Diagnosis is an important but only a first step in treatment. Corruption is such a complex phenomenon that more harm than good can be done by pursuing simplistic, “silver bullet”, approaches. Corruption will be reduced by steadily and firmly upgrading all the essential elements of the integrity system in at both political and administrative levels and in both the public and private sectors, and both on the preventive and in the repressive side.

Combating corruption is a multifaceted endeavour. All major international treaties recognise this multi-dimensional feature of the phenomenon. The 2003 UN Convention against corruption is a good example of the multiplicity of aspects and fields that are to be addressed in order to make any anticorruption effort both credible and workable. The same complexity is observable in the Council of Europe two Conventions –Criminal and Civil—against corruption. A single institution concentrating all or the majority of powers is unlikely to cope effectively with all these aspects.

Concentrating all anti-corruption efforts in a single (especially if it is new) institution could jeopardise the anti-corruption effort and facilitate capture of the anti-corruption effort itself. A plurality of institutions acting in several fields (parliament, government, judiciary, public administration, and local governments) could contribute better to the anticorruption struggle as a whole provided that they are adequately institutionalised, resourced and networked.

Around the world integrity has become a critical consideration for administrators when filling civil service positions and for voters when comparing candidates for elected or political office. Integrity is now promoted through any means possible, including the introduction of leadership codes, codes of conduct, declarations and monitoring of personal assets, training and education, and transparency in the administration of politics.

The realization that institutions are interrelated and that reforms must often be coordinated has also led to an expansion of the meaning of "institution" and of the list of institutions commonly included in anti-corruption strategies. While much of the focus remains on key elements of public administration, including financial agencies, the court system, prosecutorial law enforcement and other criminal justice agencies, as well as bodies that deal with public service staffing and the procurement of goods and services, it is now understood that other institutions of government and civil society require attention as well. We have shown earlier that many of the same fundamental principles apply to institutions of all sizes and at all levels of the State.

Key public-sector groups that must usually be included in such strategies are the parliament, government and public administration at the national, regional and local levels; the judiciary and its supporting institutions; key "watchdog" agencies, such as auditors or inspectors; and law enforcement agencies and other elements of criminal justice systems. Any credible strategy should always include local self-governments and financing of political parties and electoral campaigns.

International experience around the world shows that centralised watchdog agencies have achieved some success only in countries where governance is generally good. Australia and Chile are often cited as success stories. In the majority of OECD countries, however, the anti-corruption effort and the implementation of pro-integrity policies are not monopolized by a single agency or institution. A plurality of institutions and mechanisms are in place, which have been assigned different responsibilities and roles in that effort and that usually are able to check each other while networking among them.

Among the most generalized institutions in the repressive side of corruption, especially among those OECD countries that are also members of the EU, there are the prosecution offices specialized in investigating and prosecuting economic and organized crime both domestically and cross-border through international agreements. They are called Anti-corruption Prosecutors or similar. They exist with different

names, staff numbers, and degrees of specialization, remit and location, in the majority of pre-2004 EU Member States. They also show different degrees of success and of social trust.

In order to minimally succeed, Anti-corruption Prosecution Offices usually require at least the following conditions: firstly, their own specialization in grand criminality by leaving petty corruption to the regular prosecution; secondly, close cooperation of a police unit highly specialized in complex economic and financial criminality as well as easy availability of other technical expertise; thirdly, judging magistrates need to have an equivalent degree of specialization to that of prosecutors; fourthly, the jurisdiction of the office as well as that of specialized judges needs to be national and cover the whole territory without restrictions; fifthly, the description of criminal corruption-related actions in the penal code have to be clear and unambiguous and the legislation on criminal proceedings needs to be rational; sixthly, the accountability lines of specialized anti-corruption prosecutors towards the General Prosecutor need to be clear and effective, while their professional independence is sufficiently protected by legislation.

In France the 8th and 9th Divisions of the Central Judicial Police Directorate specialize in tax fraud, public corruption, financial crime and other sophisticated criminal schemes (money laundering, computer criminality, etc.). Courts specializing in criminal and financial offenses, including corruption, exist since 1994. In 1999 specialized financial and economic units (*pôles économiques et financiers*) were set up to provide prosecutors and investigative magistrates with support and expertise in banking, accounting, consumer affairs, fraud and other related fields. In addition there is a Central Service for the Prevention of Corruption, the Inter-ministerial Task Force for Investigation into Public Works, as well as several other services and agencies.

In Germany, the Concept for the Prevention of and Fight against Corruption of 1999 led to the strengthening or creation of a large number of bodies with mandates aimed at attacking different aspects of the corruption phenomenon, ranging from co-ordination mechanisms, specialized prosecution and criminal police departments to working groups focusing on different aspects such as public works procurement, internal audits, financial control, structures and other “focal points of corruption”. In other European Union countries the set-ups are similarly complex.

Italy provides one of the most known cases of the facto specialization. In 1992 a group of prosecutors at the public prosecutor’s office of Milan started to uncover large scale and far reaching corruption cases (*tangentopolis*) and started the “clean hands” (*mani pulite*) movement. The movement was not structured as a specialized service, but relied mainly on the support of the population and the media and on the independence of the prosecutors.

In Belgium the Central Office for the Repression of Corruption carries out judicial investigations into high-level corruption. It is a specialized service created in 1998 under the Directorate General of the Judicial Police.

In Hungary the Central Prosecutorial Investigation Office was set up in 2001 to fight serious forms of corruption committed by persons covered by different forms of immunity such as MPs, magistrates of the Constitutional Court, ombudsmen, diplomats, judges, prosecutors and high-ranking police officers.

In Spain a specialized Anticorruption Prosecution for Economic Offences related to Corruption (best known as Anti-corruption Prosecution) was set up in 1995 specializing on corruption crimes of special importance. It also co-operates with OLAF, concerning the protection of EU funds.

In Portugal, under the authority of the Prosecutor General, the Investigation and Criminal Action Department (DCIAP) has developed specialized competencies and capacities in fighting public corruption, fiscal and financial crime, money laundering, misuse of public goods, embezzlement, economic implications in influence peddling and so forth. The action of this Department is supported by the Judicial Police through its Central Directorate on Investigation of Economic and Financial Crime and Corruption.

In weak governance environments, anti-corruption agencies have been created, usually upon external pressure, and they often lack credibility and may even extort rents. Often they have been captured by vested –either licit or illicit or both-- interests. In general they are ineffective².

In Pakistan, Kenya, Malawi, Sierra Leone, Tanzania, and Uganda, for example, anticorruption agencies have been ineffective. In Tanzania, the government's Prevention of Corruption Bureau produces only about six convictions a year, mostly against low-level functionaries, in a public sector environment that is rife with corruption. In Pakistan, the National Accountability Bureau does not have a mandate to investigate corruption in the powerful and influential military. Ethics offices and ombudsmen have had no more success than anticorruption agencies in countries where governance is poor.

Nearer to us, many European former communist countries have set up specialised bodies as the main institutional basis for combating corruption. The justification has often been a particular interpretation of article 20 of the Council of Europe Criminal Convention against Corruption of 27 January 1999. This conventional provision calls for a strong specialisation and reinforced independence of judges, prosecutors and police units against corruption. In other words, on the repressive side of anti-corruption the key words are specialisation, independence and expertise. The provision does not urge signatories to necessarily create any institution, as the ways and means to ensure specialisation, independence and sufficient expertise are left to national decision-makers.

In general, in European transition countries, calls for the establishment of an independent anti-corruption institution are often the symptom of deeper ills, namely a dramatic inability of existing public governance institutions to perform adequately and to effectively curb corruption. Initiated in response to particular

² Anwar Shah and Mark Schacter: "Combating Corruption: Look before you Leap" in Finance & Development, December 2004, pages 40-43.

scandals or under pressure from international institutions (Romania³, Slovenia⁴, Latvia⁵, Croatia, Lithuania), and/or civil society groups (Montenegro⁶, Bulgaria⁷), these specialised single bodies aim at prevention, education and training, but rarely at investigation (except Romania, Lithuania, and Serbia).

In those countries where the specialised single bodies may carry out investigation the relevant body has generally focused mainly on petty administrative corruption and disregarded grand corruption (Romania, Croatia, Serbia), mainly because of political interference. Besides, certain of these bodies have attempted “empire building” practices that have led to their social disrepute.

Unfortunately, specialised anti-corruption bodies have overall not met expectations in European countries in transition (except to an extent for the Lithuanian SIS⁸). The causes of failure are varied and country-specific, but spread common causes are: lack of political will, lack of focus, inadequate legal framework and resources, limited public trust and independence, lack of the necessary socio political climate, lack of know-how on combating economic and organised criminality and lack of basic societal and individual ethical values⁹.

In other words, a poor embedment of these bodies in the broader political and administrative institutional landscape is the main cause for failure. The primary lesson to be drawn from this generalised failure is that the priority should be to concentrate reform efforts on strengthening all the democratic governance systems of the country, the more important of them we have shown above. Without this prior groundwork on the key governance components, any special institution is likely to fail.

Several strategies are needed and should concur in any pro-integrity policy because the anti-corruption war has to be waged in several fronts. Likewise, several generals are needed to cover all fronts, but they have to be adequately coordinated by a committed “chief of staff”, i.e. the government. Otherwise the risk is that a “government within the government” might emerge in the form of an almighty anti-corruption body. This would be a highly dysfunctional outcome, indeed.

The role of the government in preventing and fighting corruption is crucial if it enforces existing legislation effectively, reviews it and proposes amendments to fill gaps and loopholes and if it is committed to reforming those governance systems listed in this paper in order to make them function effectively.

International cooperation is valuable provided that international organisations or bilateral cooperation do not impose any specific institutional or organisational solutions. Policy dialogue should concentrate

³ National Anti-corruption Prosecution Office (NAPO), created in 2002.

⁴ Office for the Prevention of Corruption, established in 2001.

⁵ Bureau for Preventing and Combating Corruption created in 2002 and operational since 2003.

⁶ Anti-corruption Initiative Agency, created in 2001.

⁷ Commission for the Co-ordination of Activities against Corruption, created in 2002.

⁸ SIS stands for Special Investigation Service, operational since June 2000.

⁹ See Tomasz Anusiewicz *“Fighting Corruption in Post-Communist Countries: Where are we now? Where do we go from here?”* UNDP, 2003, forthcoming.

principally on governance principles to be guaranteed and outcomes to be produced rather than on the ways and means to achieve them. This is crucial to prevent cultural rejection of foreign imposed models presented as having universal application.

III.CONCLUSIONS

There is an *acquis communautaire* made up of democratic administrative law principles that shape standards of good governance in EU Member States. Integrity is an essential component of good governance.

“Good administration” is not possible in environments lacking “good and relatively corruption-free politics”, i.e. where governance is poor.

Those standards in the public sector are strongly connected with the extent to which administrative law principles are transposed into legislative frameworks and are upheld in real practice by politicians and civil servants alike.

In Europe, politicians, civil servants and public employees in general have a legal obligation, and not only a moral one, to be committed to such principles. This forms part of the EU accession criteria for candidate countries. Effective penalties for non-compliance should be stated in legislation.

The endeavour towards building a robust public integrity system in a country is manifold and multifaceted and requires the sustained commitment and convergence of many sectoral efforts and strategies. A single institution concentrating all anti-corruption powers is likely either to fail or to represent an obstacle if it is captured by illicit undertakings.

An issue is to soundly combine and balance the legal guarantees for citizens and for the public interest. A balance needs to be struck between the principle of legality and the values of efficiency, effectiveness and economy in public decision-making and performance.

Any strategies will need to combine actions on the preventive (institutional capacity building, training, working procedures, policy evaluation, etc.) side and repressive side.

The legality, rightfulness, transparency, effectiveness and efficiency of public action are nowadays the pillars upon which the legitimacy of public bodies is founded in democratic societies. To live up to these expectations represents a big present-day challenge for policymakers, public managers and civil servants, and in general for all those holding responsibilities in the public sphere.

International organisations should review their approaches to conditionality when it comes to combat corruption and cease imposing specific approaches. The policy dialogue with countries should focus on principles and results. Countries should be free to find their own institutional and organisational solutions. Otherwise any imposed institutional solution is likely to be rejected by the local culture.



A joint initiative of the OECD and the European Community, principally financed by the EC.

OECD  OCDE



STRUCTURAL ELEMENTS FOR INTEGRITY IN PUBLIC GOVERNANCE SYSTEMS IN EU MEMBER STATES

Francisco Cardona
OECD, Sigma Programme

Ankara, 7 July 2005

© OECD



A joint initiative of the OECD and the European Community, principally financed by the EC.

OECD  OCDE



CONCEPTUAL FRAMEWORK FOR ASSESSING INTEGRITY SYSTEMS

Assumptions:

- Good administration and politics (good governance) are conditions for EU membership
- Corruption severely hampers those
- Administrative corruption will stay unless political corruption is fought in parallel
- The Council of the EU (Copenhagen criteria) provides the core benchmarks for assessing governance systems of candidate countries

© OECD



A joint initiative of the OECD and the European Community, principally financed by the EC.

OECD OCDE



BENCHMARKS

- **Democratic Rule of law**, i.e. legal certainty and predictability of administrative actions and decisions, which refers to the principle of legality as opposing arbitrariness in public decision making and to the need of respecting legitimate expectations of individuals.
- **Openness and transparency** aimed at securing sound scrutiny of administrative processes and their outcome as well as their consistency with pre-established rules and social sensibility.
- **Accountability** lines and mechanisms of politicians and public servants to other administrative, legislative or judicial authorities, aimed at ensuring compliance with the rule of law and the correctness of public behaviour.
- **Efficiency** in the use of public resources and **effectiveness** in accomplishing the policy goals established in legislation and in enforcing legislation.

© OECD



A joint initiative of the OECD and the European Community, principally financed by the EC.

OECD OCDE



These benchmarks are derived from the Copenhagen criteria

Copenhagen 1993: Stability of institutions guaranteeing democracy, rule of law and human rights.

Madrid 1995: Administrative and judicial structures adjusted so as to be able to transpose EC Law and effectively implement it.

Luxembourg 1997: Institutions strengthened and improved and made dependable.

Helsinki 1999: Candidate must share the values and objectives of the European Union as set out in the Treaties.

© OECD



A joint initiative of the OECD and the European Community, principally financed by the EC.

OECD OCDE



Governance: Key elements in Public Administration and in the political process

1. The strength of the principle of legality, of the democratic rule of law, in the internal legal order of countries.
2. The legal arrangements for accountability of public officials and to protect impartiality and integrity of civil servants as basic components of their professional independence.
3. The legal arrangements to take administrative decisions according to sound mechanisms established in law in order to ensure predictability of public decision making and facilitate judicial review of administrative decisions and actions, as well as their public scrutiny.
4. The legal arrangements for the management of and control over public funds and whether or not they work in favour of transparency and accountability.
5. The overall strength of the administrative and judiciary systems to apply and enforce the above legal arrangements.
6. The transparency of the democratic political processes and the effectiveness of the supervision and control mechanisms that are in place.
7. The consistency of the policy cycle from policy preparation to implementation.

© OECD



A joint initiative of the OECD and the European Community, principally financed by the EC.

OECD OCDE



Reference Points to assessing administrative systems

1. Constitutions
2. Civil Service and administrative law frameworks
3. Internal financial control
4. External Audit
5. Budgeting and public expenditure management, including public procurement
6. Policy-making

© OECD



A joint initiative of the OECD and the European Community, principally financed by the EC.

OECD  OCDE



Reference Points to assessing political institutions and processes

1. Parliament
2. Government
3. Judiciary
4. Political Parties and electoral financing

© OECD



A joint initiative of the OECD and the European Community, principally financed by the EC.

OECD  OCDE



Anti-corruption institutionalisation and strategies

- Combating corruption is a multifaceted, complex endeavour
- Concentrating all (or the majority) of the anti-corruption efforts in a single all-powerful institution is not a good idea
- Dealing with anti-corruption through an omnibus-strategy is not well-advised. Several concurrent strategies are needed.

© OECD



A joint initiative of the OECD and the European Community, principally financed by the EC.

OECD  OCDE



Single institution?

- International experience shows: only if good governance is in place, a single institution may have chances to succeed
- In the majority of OECD countries the anti-corruption effort is not monopolised by a single institution: a plurality of institutions and mechanisms are in place with different responsibilities assigned to them. Inter-institutional checks and balances while cooperating is the general rule.
- Certain European transition countries have created single centralised institutions. They have in general failed.

© OECD



A joint initiative of the OECD and the European Community, principally financed by the EC.

OECD  OCDE



Article 20

Council of Europe Criminal Convention against Corruption of 27 January 1999

Article 20 calls for:

1. Specialisation
2. Independence
3. Expertise

Article 20 does not pre-empt any national institutional arrangements

© OECD



A joint initiative of the OECD and the European Community, principally financed by the EC.

OECD  OCDE



Why “single institution” approaches failed?

Causes are varied and country-specific, but the commonest are:

- Political interference/lack of political will
- Mandate lacking focus
- Inadequate legal frameworks and resources
- Lack of know-how regarding economic and organised criminality
- Lack of independence
- Public disbelief / defective socio-political-cultural climate

© OECD



A joint initiative of the OECD and the European Community, principally financed by the EC.

OECD  OCDE



Main Lessons

- Concentrate efforts in strengthening all the democratic governance systems of the country
- Anti-corruption or pro-integrity policies and institutions will have more changes to succeed if accompanied by more robust governance systems
- Several strategies and several institutions need to concur (the war has to be waged on several fronts)

© OECD

T¼rkiye’de Yolsuzlukla M¼cadelenin Kurumsal Altyapısı

Emin Zararsız

T.C. Başbakanlık Müsteşar Yardımcısı

Öncelikle, Odalar Birliğine, TEPAV’a ve TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesine, böyle bir konferansı tekrar gündeme getirip, halkın gündeminde yolsuzluk konusunu canlı tutmak için göstermiş olduğu çabadan dolayı teşekkür etmek istiyorum.

Ben, satırbaşlarıyla bazı konulardaki gelişmelerden sizleri bilgilendirmek suretiyle kısa bir konuşma yapacağım; daha sonra, sırasıyla konuşmacılarımıza söz vereceğim.

Öncelikle, tabîî, bu yapacağım açıklamalar hep öğleden önce çeşitli kişiler tarafından dile getirilen, satırbaşlarıyla da olsa dile getirilen konulardaki şu ana kadar yapılan bazı çalışmalara ilişkin küçük ipuçları şeklinde olacak. Konu çok önemli, özellikle de 2000 ve 2001 krizleriyle neredeyse tavana vurmuş bir yolsuzluk durumuyla karşı karşıya kaldık ve hem ulusal hem de uluslararası yapılan bütün araştırmalarda, ülkemiz, maalesef, yolsuzluk algılanmasında hep yolsuzluğun çok olduğu ülke olarak algılandı, halende bu algılamadan çok fazla bir şey kaybetmiş değiliz; ama, bir taraftan da, belki de son yıllardaki çabalar daha fazla arttı bununla mücadele etmek, belki bu da sevindirici bir taraf olsa gerek.

Ben, satırbaşlarıyla şu hususları aktarmak istiyorum: Biliyorsunuz, son aşağı yukarı iki buçuk yıldır hükümetin gündeminde, Parlamentonun gündeminde ve kamuoyunun gündeminde tartışılan bir kamu yönetimi reformu çalışmaları devam ediyor. Bu çerçevede bazı kanunlarımız Parlamentodan çıktı, yürürlüğe girdi, bazıları Sayın Cumhurbaşkanı tarafından yeniden görüşülmek üzere iade edildi, Mecliste bekliyor, bazılarıysa henüz Parlamenteoya gönderilmiş ve komisyon aşamalarında gündemdeki sırasının gelmesini bekliyor.

Kamu yönetimi reformunda belki özet olarak şunu söylemek mümkün yapılmak istenilen şeyler itibariyle: Kamunun olabildiği kadar küçülmesine, yetkilerin merkezden mahallî idarelere aktarılmasına ve konferans konumuzla da alakalı olması dolayısıyla, hesap verebilirliği ve şeffaflığın sağlanmasına yönelik ciddî hükümler içeren bir reform çabası. Elbette ki, bu her yönüyle çok mükemmel olduğu iddia edilmeyebilir, mutlaka bazı eksiklikleri, bazı yanlışlıkları bulunuyor olabilir. Bunlar tartışmalarla sürekli gündeme getirilecektir. Bazı hususlar mükemmel gibi gözükse bile, belki uygulamada bazı sorunlara yol açabilir ve bu uygulamadaki sorunlar görüldükçe, zaman içerisinde bunlar da elbette ki düzeltilecektir. Ama, amaçlanan niyet, kamunun o çok şikâyet edilen ekonomi içerisindeki ağırlığını olabildiği kadar azaltmak ve merkezde çok ciddî manada temerküz etmiş yetkilerin merkez dışına, mahallî idarelere

gönderilmesini sağlamak, mahallî idarelerin de denetim verebilir bir yapıda, hesap verebilir bir yapıda oluşabilmesini sağlamak ve halkı da, sivil toplumu da, kamu idarelerine, hem merkezî idareyi hem mahallî idareleri hesap verebilir ve hesap sorabilir şekilde işin içine çekmeye çalışmak.

Yerleşme belki başlangıç itibariyle yolsuzluk konusunda farklı tartışmaları gündeme getirebilir; ama, uygulama içerisinde zamanla sanıyorum bu konulardaki tartışmalar merkezde ne kadar yapıldıysa, orada da yapılacaktır. Daha sonra, orada da tekrar iyi bir yönetime doğru herhalde dönüşürüz diye umuyoruz. Yani, son yılların moda tabiriyle, “good governance” veya iyi yönetim olayının hem merkezî idareye hem mahallî idareye yerleştirilmesine ve kamunun, kamu sektörünün ciddî oranda ağırlığının azaltılmasına çalışılmakta. Bu reformların total amacı olarak, bu söylenebilir.

Belki birçoğunuzun haberi de olmayabilir. Aşağı yukarı bir seneyi aşkındır, biz, Başbakanlıkta yürütmekte olduğumuz bir çalışmadan ben kısaca, ben bahsetmek istiyorum. Sabahki açılış konuşmalarında da ifade edildi, yolsuzluk konusunda çok önemli hususlardan bir tanesi de, bürokrasi ve kamunun etkin işlememesi şeklinde ifade edilmişti. Biz, Başbakanlık İdareyi Genişleme Başkanlığı çerçevesinde bu konuya özel bir önem verip, özel bir güç oluşturduk burada ve belirlenmiş sektörler itibariyle bürokrasiyle mücadele etmek, oradaki kırtasiyeciliği azaltma ve olabildiği kadar o idarenin etkin çalışabilmesi için yöntemler geliştirme üzerine çalışmalar yürütüyoruz ve bunu somut kurum bazında yapıyoruz. Şu ana kadar birkaç kurumu inceledik ve birkaç kurum üzerinde de incelememiz devam ediyor. İncelemiş olduğumuz kurumlara ait raporlarımızda çıktı Başbakanlık yayınları arasından. Bir tanesi, sağlık kuruluşlarına müracaat esnasından doktor önüne çıkana kadarki süreç içerisindeki bürokrasiyle mücadele anlamında bir çalışmaydı ve bunun bazı somut sonuçlarını da gördük. Şu anda bir izleme anlamında, yerinde gözlem anlamında bir deneme aşamasına geçtik, yeniden komisyonu toplantıya çağırdık. Hastanelerde olayı inceliyorlar, ne kadar uygulamaya geçmiş, nerelerde aksama gözüküyor diye.

Bir diğer Tapu Kadastro Genel Müdürlüğünde bu anlamda bir çalışma yaptık. Bunun da raporu çıktı. Bazı konularda kanun değişikliği gerekiyordu. İlgili bakanlıkla ortaklaşa kanun değişikliği de hazırlandı, henüz Başbakanlığa intikal etmedi. O, Başbakanlığa intikal edince, bunlar da Parlamente'ye gönderilecek.

Benzer şey işyeri çalışma ve açma ruhsatlarında çalışma yapıldı ve özellikle Odalar Birliğini çok ilgilendiren bir konu olmasıyla burada söyleyeceğim, Odalar Birliğinden de çok büyük katkı gördük bu konuda, işyerinin açılması, ruhsatlandırılmasındaki süreçleri çok kısaltıcı ve orada istenen evrak sayılarını çok ciddî manada azaltıcı bir Bakanlar Kurulu yönetmeliği hazırlandı ve imzaya açıldı. Sanıyorum önümüzdeki günlerde bu manada da çok ciddî bir gelişme kat edeceğiz. Yani, biz, Başbakanlık olarak, olay olay, kurum kurum bazı yerleri masaya yatırıp, buralarda bürokrasiyle nasıl bir mücadele edebiliriz, kırtasiyeciliği nasıl azaltabiliriz ve o idarenin etkin çalışabilmesi için neler yapabiliriz üzerine çalışıyoruz ve bütün çalıştığımız konularda da çok somut adımlar atmaya çalışıyoruz.

Tabi, bu, sadece Başbakanlık idareyi geliştirme marifetiyle yürütülebilecek bir çaba değil. Bütün kamu olarak, biz, bürokrasiyle ve kırtasiyecilikle mücadele etmek zorundayız ve her bir kamu idaresini de etkin hale getirmek durumundayız.

Yine, bir başka çalışmayı yolsuzlukla da ilgilendirildiği için burada ifade etmek istiyorum. Yine, aşağı yukarı iki seneye yaklaşan bir alışma. Mevzuatın ayıklanması ve sadeleştirilmesi çalışması. Öğleden nceki oturumlarda hemen her konuşmacı bu konuya değinmişti. Bazı alanlarda mevzuatımızın bolluğundan, bazı alanlarda mevzuatımızın yokluğundan şikâyet edildi; oysa, bizim her alanda çok fazla mevzuat düzenlememiz var ve maalesef, bu çok sayıdaki düzenleme de birçok yolsuzluğa da yol açmakta. Biz, Mevzuatı Geliştirme Genel Müdürlüğü aracılığıyla öncelikle yönetmeliklerde başlamak üzere bir çalışma başlattık. Bu çalışmayı tamamlayıp, sonuçlarını internet sitesinde yönetmeliklerin tamamını koymak şeklinde tamamladık. şu anda aynı genel müdürlük içerisinde, hem uluslararası anlaşmalar bakımından hem de yürürlükte bulunan bütün kanunlar bakımından çalışmayı genişletiyoruz. Umarım, eğer özellikle kanunlar üzerindeki çalışmayı istediğimiz şekilde yürütebilir ve sonulandırabilirsek, ülkemizde yaşanan, tabirimi lütfen bağışlayın, mevzuat cehennemini birazcık olsun ayıklama fırsatı doğacak. İnanın, yle bir karmaşa içerisindeyiz ki, hangi kanunumuz yürürlükte, hangi kanunumuz yürürlükte değil, bazı kanunlar itibariyle çok ciddi şüpheler içerisine düşüyoruz ve o kadar çok ilgisiz kanunlar yürürlükteki, bir vakit gelmiş, o kanun örtülü bir şekilde kaldırılmış; ama, kaldırıldığı bir şekilde deklare edilmemiş veya anlaşılmamış, akademik olarak da anlaşılmamış, halen uygulanmaya devam ediyor; oysa, o kanun yok. Böyle bir mevzuat durumumuz var maalesef. Bu konudaki ayıklama çalışmalarımız da devam ediyor. Ama, tabi, olayın büyüklüğünü de düşününce de, çok ciddi manada korkutucu bir çalışmanın içerisindeyiz. İnaşallah, başarabilirsek, mevzuat konusunda da ciddi bir ayıklamayı sağlamış olacağız. O zaman, belki, mevzuatın çokluğundan, düzenlemenin çokluğundan kaynaklanan bazı şeylerin de önüne geçme fırsatımız olur diye düşünüyorum.

İki konuda daha bilgi verip, daha sonra konuşmacılara sözü bırakmak istiyorum. Kamu personel sistemi üzerinde de, öğleden önceki oturumda değinildi bazı konuşmacılar tarafından. şu an itibariyle henüz kamuoyunun tartışmasına açılmadığı için, detayı hakkında çok fazla bir şey söyleyecek durumda değilim, henüz üzerinde çalışmalar devam ediyor, yeteri kadar olgunlaşıp da, kamuoyunun tartışmasına açılmadı; ama, şunu ifade edeyim: 1960'lı yıllardan itibaren çok karmaşık bir şekilde sürdürülen kamu personel sistemimiz oldukça basit bir hale getirilmeye çalışılıyor. Belki kamu personel kanunu hazırlandığında yürürlükten kaldırılacak kanun ve kanun hükümleri sayısı 100 ksuru bulacak. Bunu burada çok rahatlıkla ifade edebilirim ve kamu personel sisteminde de liyakatı ne geçiren, üstün astı, astın üstünü değerlendirebildiği bir sistemi eğer ngrebilirsek ve çok şikâyet edilen maaşların hesaplanmasında öngörmüş olduğumuz sade modeli herkesin bir bakışta kendi maaşını çok rahatlıkla veya ilgi duyduğu bir başka kişinin maaşını çok rahatlıkla hesap edebildiği bir sistemi getirebilirsek, bu konudaki herhalde

şikayetlerin önemli bir kısmını da azaltırız diye düşünüyorum. Bu konudaki çalışmalar da olgunlaşma aşamasına yaklaştı, yakın bir dönemde sanıyorum kamuoyuyla paylaşacağız. Tartışmalar neticesinde ortaya çıkan metin Parlamenteoya gönderilecektir.

Doğrudan doğruya konumuza gelecek olursak, yolsuzlukla mücadele için yeni bir birim kurulmalı mı, kurulmamalı mı şeklinde belki konuyu özetleyebiliriz; çünkü, panelimizin başlığı da “Yolsuzlukla Mücadelenin Kurumsal Altyapısı” şeklinde. Ben sadece bir soru sorarak konuşmacılara sözü bırakmak istiyorum. Sabah konuşmalar yapıyorken, kâğıdı kalemi elime alıp, yolsuzlukla mücadeleyle doğrudan veya dolaylı ilgili ne kadar kurumumuz var diye bir liste yapmaya çalıştım. Ben, 8 tane kurum çıkardım. Devlet Denetleme Kurulu, Yüksek Denetleme Kurulu, teftiş kurulları ve diğer denetim organları, bakanlıklardaki ve diğer müstakil kurumlardaki denetim organları, MASAK, üçünü bir arada sayacağım, güvenlik birimleri, savcılık ve yargı, Sayıştay, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve henüz daha yasal olarak yürürlüğe girmen ve uygulamaya başlamayan 5018 sayılı Kanuna giren iç denetim mekanizması. Şimdi, bunun da yanında, mutlaka benim unuttuğum, atladığım bazı kurumlar da olabilir. 8 tane farklı kurumun, birimin yolsuzlukla mücadelede doğrudan veya dolaylı şekilde yetkilendirildiği, görev gördüğü bir ülkede yaşıyoruz.

Bunun üzerine, acaba, yeni bir yolsuzlukla mücadele birimi kurmalı mıyız, kurmamalı mıyız; ben, konuşmacılara bu soruyu da sorarak bırakmak istiyorum. Herhalde konuşma olarak ilk önce Güven Beyden ekonomik anlamda bir analiz alacağız; daha sonra, Bülent Beyden kavramsal ve kurumsal çerçeve ve daha sonra diğer konuşmacılarla panelimizi devam ettireceğiz.

Güven Sak

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı – Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü (TEPAV|EPRI) Direktörü

Şimdi, adı Türkiye’de yolsuzlukla mücadele; ama, bu konuyla ilgili hiçbir şeyden bahsetmeyeceğim doğrusunu isterseniz. Ben, daha çok iktisadî olarak şimdi nasıl bir noktadayız Türkiye ekonomisinde, niye böyle bir konuyu tartışmaya ihtiyacımız bulunuyor? Programın bundan sonraki gidişatı açısından onunla ilgili bir çerçeve çizmeye çalışacağım yalnızca; dolayısıyla, hani, Emin Beyin demin dediği konularda da bir şey demeyeceğim. Ben şunu diyebilirim tabîî; aslında, biri böyle anlattığı zaman, bu yıl neler yaptık yolsuzlukla mücadele konusunda diye insan etkileniyor yani; öyle değil mi, bir sayfa dolusu falan bayağı bir şey yapmış gibi gözüküyoruz, bir sürü yeni idareler kurmuş oluyoruz, yeni düzenlemeler yapmış oluyoruz; ama, her nedense, o yolsuzluk algı endekslerindeki durumumuz çok fazla değişmiyor bu sürecin devamında. Bu, herhalde biraz bugünkü konuşma konumuzla yakından alakalı, idare kapasite geliştirmeye yakından alakalı herhalde. Aynı zamanda dan, yine demin Emin Bey dedi, çok idaremiz var, aralarında bir koordinasyon kuracak bir mekanizmaya ihtiyacımız var en azından. Ben bilmiyorum, bana Emin anlatıyor zaten, Emin Dedeoğlu anlatıyor. Bu konularda nasıl bakılması gerektiğini, dolayısıyla, çok sayıda idaremiz varmış gibi gözüküyor aynı zamanda. Neyse, o idarelerden birileri de buralarda, şimdi onlardan da dinleyeceğiz aynı zamanda.

Dolayısıyla, ben, bugün şöyle bir çerçevede konuşacağım; önce, biraz 2001 sonrası iktisadî dönüşüm sürecinden bahsedeceğim. 2001’den beri ben çok iyi bir süreçte olduğumuzu her yerde söylüyorum, hâlâ da aynı kanaatteyim, biraz ondan bahsedeceğim. Eskiden bir toparlanma sürecinin içinde olduğumuzdan bahsederdik; şimdi, artık, bir dönüşüm sürecinin içinde olduğumuz kanaatindeyim; onu anlatacağım ekonomi büyüdü; sonra, geldiğimiz noktada büyümenin sürdürülebilirliğinin temel problem olduğunu düşünüyorum bugün, ben düşünüyorum en azından öyle. O açıdan yapılması gerekenler neler? Zaten aslında rekabet gücünün artırılması, yatırım ortamının iyileştirilmesi birbirleriyle yakından alakalı konular. Yani, biri bize sorsa AB süreci nedir diye; AB süreci, aslında, şirketler kesiminin rekabet gücünün artırılması demek bizim açımızdan. AB için başka manalar olabilir; ama, bizim açımızdan, bizi bunun için ilgilendiriyor yalnızca, bu kurumsal dönüşümü de ondan yapmaya çalışıyoruz.

Diğer bir nokta, altını çizmeye çalışacağım, neden bugün yolsuzlukları tartışıyoruz? Hani, yolsuzluklarda bir artış mı var da biz şimdi bugün yolsuzlukları tartışıyoruz; aslında öyle değil, tam tersine, bence, makro iktisadî istikrarı belli bir düzeyde sağladıktan sonra, şimdi, artık, daha mikro düzeyde reformları daha ayrıntılı tartışabilecek, ayağımızı basabileceğimiz bir platforma sahibiz bence. Dolayısıyla, geldiğimiz noktanın problemleri niteliksek olarak değişmiş durumda; onun için, artık, yolsuzlukla mücadele bir başka açıdan, Türkiye ekonomisinin kurumsal altyapısının tamamlanması açısından, başlayan dönüşüm

sürecinin tamamlanması açısından önem taşıyor. Sonra da, biraz yolsuzlukla mücadele diye burada zavallı bir son bölüm var, orada birkaç tane soru soracağız bu müdahale meselesiyle ilgili, koordinasyonla ilgili; dolayısıyla, orada çok fazla söyleyeceğim yok; ben, dinlemeyi düşünüyorum, yani, sizlerin anlatacaklarını dinleyip, bir de, tartışmaları aslında dinlemenin iyi olacağını düşünüyorum; çünkü, bu toplantıyı başlatırken, böyle bir interaktif süreç başlasın istedik aslında yalnızca. Ben, şeyi hatırlıyorum, geçen yüzyılın sonuydu herhalde, Dünya Bankasının şeyi o zaman mıydı, şimdi arkadaşları hatırlıyorum, yolsuzlukla mücadele stratejisi ilk o zaman hazırlanmaya başlanmıştı, sonra hiçbir şey olmadı yolsuzlukla mücadele stratejisinde, ama, şeye koyduk, IMF'ye verdiğimiz söylerden biriydi, değil mi, yanılmıyorsam. Onun için, onu Başbakanlığın web sitesine koymuştuk yanılmıyorsam. Eski dönemde orada durdu diye hatırlıyorum ben. Bu son dönemde de hani kurumsal yapı tartışması nereden ortaya çıkıyor? Aslında, şununla herhalde yakından alakalı, ilerleme raporunda bir yolsuzlukla mücadele birimi kurulması diye, böyle sürekli bir ısrarla karşı karşıya kalıyoruz. O birimin kurulup kurulmaması konusunda da, biz, aynı kanaatte değiliz tam olarak. Dolayısıyla, aslında bugün o açıdan iyi, böyle bir tartışma ortamı yaratabilmek açısından iyi. Hakikaten kurulmalı mı, başka tür bir koordinasyon mekanizması mı oluşturulmalı? Onu tartışılabilir bir platform diye düşünüyorum. Şimdi, bu en sevdiğim bir tablo. 2001'den 2004'e nasıl değişti Türkiye ekonomisi? Siz buna bakın yalnızca. Dikkatinizi, tabii, şey çekebilir, cari açık falan yok burada, bazı konular yok, burada iyi olan şeyler var. Fena değil ama iyi olanlar bence. Yani, enflasyon açısından, bu gayri safi yurtiçi hâsıla tabii kurun da katkısı var ikiye katlanmış olmasında; ama, etkileyici bir performans olduğunu da üç yılda kabul etmek lazım şimdi bu rakamlara bakıldığında. İhracatımız yaklaşık iki katı artmış gözüküyor. Dolayısıyla, aslında, fena bir performans göstermedi Türkiye ekonomisi. Buna bakınca zaten, artık, yeni bir aşamaya, sıçramaya hazırız gibi gözüküyor. Yeni aşamaya herhalde sıçramak zorundayız. Hani, şimdi, bizim arkadaşlar şeylere bakıyorlar, Çin'in ihracatının yapısına bakıyorlar, hâlâ bakamadılar, Onur burada değil, hâlâ bakamadılar zaten epeyi bir zamandan beri. Ama, mesela, yalnızca, Çin şeyle de uğraşmıyor, yani, tekstil falan satmıyor, her malı satıyorlar; dolayısıyla, bu rekabet gücümüzü bir an önce artırmamız gerekiyor.

Bu yeni dönem, aslında, çok sağlıklı bir büyüme dönemi, ben bu sağ üst taraftakini de çok seviyorum. O arası 2001'in öncesi ve sonrasını gösteriyor, programın önü ve sonrasını gösteriyor. Gördüğünüz gibi, orada büyüme, faiz oranı ve enflasyon oranları var. Programdan sonra çok düzenli bir gelişme görüyoruz. Büyüme yukarıya doğru giderken, enflasyon ile faiz oranı da aşağıya doğru iniyor. Eskisinde çok karışıkken tablo, şimdi öyle bir karışıklık yok Türkiye ekonomisinde. İşte, bu, bence şeyle alakalı, üzerine ayağımızı basabileceğimiz bir platformumuz var artık makro istikrarla ilgili. Bu da aynı zamanda şirketler kesiminde yapısal dönüşümle yakından alakalı, o da, alttaki grafik. O da şunu gösteriyor bize: kırmızı olan işgücü verimliliği; dolayısıyla, üretkenlikte Türkiye ekonomisinde son dönemde ciddi bir artış var. Yine, krizden sonra bakarsanız, krizle başlamıyor aslında. Gümrük birliğiyle beraber bir düzeye sıçrıyor önce Türkiye ekonomisinde işgücü verimliliği, sonra bir daha yukarıya doğru son dönemde çıkıyor.

İstihdam konusundaki yine ön tabloda hatırlayacaksınız, kötü her rakam olmadığı gibi, istihdam rakamı da yoktu, burada var ama, en alttaki yeşil hiç artmayan şey istihdam. Onun artmamasının arkasında da bu yapısal dönüşüm süreci var aslında Türkiye ekonomisinde.

Problemimiz 9,9'a çıkmış olan büyümenin bu düzeyde sürdürülebilmesi; çünkü, bu sürecin herhangi bir siyasî risk olmadan devam ettirilebilmesi için, net istihdam yaratabilir hale gelmesi gerekiyor Türkiye ekonomisinin. Net istihdam yaratabilmesi için de Türkiye ekonomisinin, bizim alıştığımızdan daha hızlı büyüme başlaması gerekiyor. İşin iyi tarafı şu: Türkiye ekonomisi normal üstü bir hızla büyüyebilme kapasitesine sahip bir şeyler yaparsak, kendi kendine olacak gibi değil. Rekabet gücünün artırılması için tedbirler almaya devam etmemiz gerekiyor. Yatırım ortamını iyileştirmemiz gerekiyor Türkiye ekonomisinde; çünkü, bu büyümeyi bir şekilde finansa etmemiz lazım. Bugüne kadarki büyümenin arkasında hızlı verimlilik artışları var. Çok yakından alakalıydı ikisi birbiriyle. O verimlilik artışlarının mevcut haliyle istihdam azaltarak devam ettirilebilmesi artık mümkün değil. Dolayısıyla, o verimlilik artışlarının Türkiye ekonomisinde devam edebilmesi için bir teknolojik renovasyona ihtiyacımız var sanayimizde. Bunun için yatırım yapılması lazım. Hakikaten yatırım yaparak, Türkiye'nin daha çok yatırım yaparak; ama, nasıl yatırım, modernizasyon yatırımları yaparak büyümeye başlaması lazım. Dolayısıyla, bu da yeni bir ortam gerektiriyor. Aynı zamanda da kazanımları konsolide etmemiz gerekiyor. Bu çerçevenin gerçekleştirilebilmesi için, bizim TEPAV'da bütün işlere böyle bakıyoruz, büyümenin sürdürülebilirliği için daha etkin bir kamu yönetimine ihtiyacımız var. Dolayısıyla, yolsuzlukla mücadelede, bu çerçevede kurumsal altyapının oluşturulması açısından önem taşıyor. Özellikle ikincisi de önemli, yerel yönetimlerin kapasitesinin artırılması. Bu, yalnızca, yerel kalkınma hamlesi vesaire açısından değil, şimdi çok tartıştığımız konu açısından değil, idarî kapasitenin oluşturulması... Şimdi yabancı sermayenin önünde engel yok; ama, idarî engel yaratabilme kapasitesi yerel yönetimlerimizde var. Dolayısıyla, onu da çözmemiz gerekiyor.

Rekabet gücünün artırılması Türkiye açısından önem taşıyor; çünkü, bu, onu gösteriyor. İşte, 1992-1997 ortalaması ile 1997-2002 ortalaması bu, büyümeyle ilgili, imalat sanayiinde katma değerın yıllık değişimi gösteriyor değişik ülkeler açısından. Biz, dikkat edeceğiniz gibi, 1997-2002'yi heba etmiş bir durumdayız üretkenlik artışları açısından geçtiğimiz dönemde. Halbuki, rakibimiz olabilecek başka ülkeler hiç de fena geçirmemişler o dönemi. Dolayısıyla, Türkiye ekonomisinin aslında uluslararası ölçekte artan rekabet koşullarına entegre olabilmesini, intibak edebilmesini sağlayacak yeni bir atılıma ihtiyacı var. Yeni bir bu makro istikrarın sağladığı platformdan güç alarak, aslında, ayakta kalabilmek için, öyle diyelim, bazen diyorlar ya, bu süreci niye devam ettirmek zorundayız, ayakta kalabilmek için devam ettirmek zorundayız; çünkü, başkaları bizden daha hızlı büyüyor. Dolayısıyla, başkaları verimliliklerini bizden daha hızla artırıyorlar. Dolayısıyla, bizim de ona hazırlık yapmamız lazım; çünkü, ortada yeni rakiplerimiz var. Özellikle şu Çin'le çalışma olsaydı, size daha çok rakam anlatırdım; ama, yok.

Bu çerçevede yatırım ortamının iyileştirilmesi önem kazanıyor; çünkü, yeni istihdam ve teknolojik yenilenme için, aslında, Türkiye ekonomisinde doğrudan yabancı yatırımların artmasına ihtiyacımız var, bu bankacılık sistemine de elbette ihtiyacımız var da, buna özellikle ihtiyacımız var. Şuraya bakarsanız - ben bunu burada görmüyorum ha, onun için böyle bakmam gerekiyor- Polonya, Çek Cumhuriyeti, birkaç ülke var; ama, en küçüğü biziz arkadaki. Şimdi, başka ülkelerdeki bu yabancı doğrudan yatırımların oranını gösteriyor. Yıllar itibariyle şu ufak biziz. O yıl görülmüyordu; onun için, onu söyleyeyim dedim. Dolayısıyla, doğrudan yatırım çekmekte çok iyi değiliz, çok iyi değiliz; ama, aslında iyi olduğumuz bir şey var; göreceli ucuz ve kalifiye işgücüne sahibiz Türkiye ekonomisinde. Büyük bir pazarız, bölgenin diğer pazarlarına erişim imkânı sağlayabilecek durumdayız başkalarına. Ben, bu göreceli ucuz ve kalifiye işgücünü şöyle düzelterek söyleyeyim: Genç nüfusumuz, artık, çalışma yaşına gelmiş bulunuyor. Yani, çalışabilecek çok adam var şimdi bu ülkede; bu, işi bir şey; hani, büyüme muhasebesi açısından bakınca, bir temennimiz var hızlı büyüebilmek için. Yabancıların buraya gelip yatırım yapabilmesi için imkân var, temelimiz var; ama, rekabet ettiğimiz ülkelere oranla daha düşük yatırım alıyoruz. Onlar da bunlar; işte, İrlanda, Macaristan... Bu yapılan şöyle bir çalışma, IMD..... yaklaşık 3 000 tane şirket yöneticisine ülkeleri değişik açılardan en iyiden en kötüye doğru sıralamasını istemişler, 47 ülkenin sıralamasını istemişler. Bir en iyi ülke, 47 en kötü ülke. Bu bizim ortalamalarımız. Kurumsal ortam açısından, hani, bizim memlekette kayıtdışı ekonomi diyoruz; aslında, o, kurumsallaşmanın olmadığını gösteriyor ekonomide. İrlanda 10,25, biz 35'iz 47 içinde yani. Pek iyi değiliz demek bu. Hani, onun için, AB süreci bizim için kurumsallaşmak demek aynı zamanda, bu ortamı oluşturmak demek. Doğrudan yabancı yatırımlar için elverişli ortamdaysa, İrlanda 7,8, biz daha iyiyiz, yüzde 18,2; mesela, aslında buraya bakıp şöyle bir bakabilirsiniz, Polonya'ya göre iyiyiz mesela. Bu da yine bir algı endeksi. Bu ülkenin yapısı nasıl kavranıyor; şirket yöneticileri açısından onu gösteriyor; ama, düzeltmemiz gereken şey, bu kurumsal ortamı hızlı bir şekilde değiştirmemiz gerekiyor. O kurumsal ortam da aslında yolsuzlukları yaratan yapıyla yakından alakalı. Bu da, değişik çalışmaların toplamı. Yapılan yeni endekslerde en sonuncu durumdayız. Şeffaf olmama hali açısından bakıldığında, yeni, Price Waterhouse Coopers'ın çalışmasına göre yine en kötü durumdayız. Ekonomik özgürlük eksikliği açısından bakıldığında, o da Heritage Foundation yaptığı bir çalışma, orada da, gördüğünüz gibi, en kötüyüz. Hani, yabancı yatırımcılar bu kadar elverişli koşullar var, buraya niye gelmiyorlar diye merak ediyorsanız, bununla yakından alakalı. Şimdi, tabii, aklınıza şöyle bir şey gelebilir, peki, Çin'e niye gidiyorlar diye merak edebilirsiniz. Siz de 1,5 milyar tüketici olsa, gelirler, orası çok büyük bir pazar ve daha otomobilleri yoktu, şimdi oluyor, yani, ilk kez satın alıyorlar malları; dolayısıyla, orası çok büyük bir pazar. Ama, biz, öyle değiliz. Dolayısıyla, biz, o açıdan farklıyız. Bunlar, aslında, rekabet gücünü engelleyici bu yapı, aynı zamanda yolsuzlukları da yaratan yapıyla aynı yapı. Dolayısıyla, bu dönem Türkiye ekonomisinin rekabet sağlamak açısından altyapısını güçlendirme dönemiye eğer, o zaman, yolsuzlukla mücadele, bu kurumsal altyapıyı oluşturma bizim öncelikli konularımızdan biri, Türkiye'nin reform gündeminde artık bence. Yolsuzluklar, hani,

yalnızca şeyle alakalı değil, kamu vicdanında bir yara olarak yolsuzluklar değil, iktisadî bir zorunluluk olarak aslında yolsuzlukla mücadelenin önemli olması gereken bir dönemdeyiz; öyle gözüküyor.

Şimdi, birkaç tane soru sorup, bırakayım yalnızca. Bir tanesi, herhalde yolsuzlukla mücadele denildiğinde, öyle bir hafta içerisinde sorunları falan çözebilmemiz mümkün değil. Emin Beyin biraz evvel dediği gibi, ortada bir sürü idare, çok sayıda mevzuat, öyle değil mi, yeterince çıkar var bir kere. Bilmiyorum yani, pozisyonlarımızı değiştirmeye çok kolay razı olmak istemeyeceğimiz bir durum var. Dolayısıyla, yapılması gereken pek çok iş var. Yapılması gereken o zaman, orta ve uzun vadeli bir perspektife, bir stratejiye ihtiyacımız var süreç içerisinde. Sonra, kurumsal yeni bir kurum yaratmak mı AB'nin bu ilerleme raporlarında geçtiği gibi, bugünün konusu olan o mu daha iyi; yoksa, bu mekanizmalar arasında koordinasyonu oluşturmak mı daha iyi; herhalde onu iyi tartışmamız gerekiyor. Bu kadar çok mekanizma arasında koordinasyonu sağlamanın çok güç olacağını herhalde düşünerek bunu aklımızda tutmamız lazım. Gerçi Emin Bey şey gibi anlattı; ama, kamu yönetimi reformu hızlı bir şekilde işliyormuş gibi anlattı; bana pek işliyormuş gibi gelmiyor hızlı bir şekilde kamu yönetimi reformu da. Yani, bizim aslında, bu süreci yönetebilmek için bir mekanizma geliştirmemiz gerekiyor, yalnızca bu süreci yönetmek üzere bir mekanizma geliştirmemiz gerekiyor ve sanırım, onu tartışmamız gerekiyor, nasıl bir yapıyla bunu yapabileceğimizi tartışmamız gerekiyor; çünkü, bu konuları böyle somut konulara geldiğinde, AB, bence, çok iyi bir öğretmen; ama, biz çok iyi bir öğrenci değilizdir Türkiye'de. Bilmiyorum, Akdenizlilerin hepsi mi öyle; ama, biz, böyle somut, ayrıntılı çalışma gerektiren somut konularda pek iyi değilizdir.

Üçüncüsü, bugünkü problemlerimizin kaynağına baktığınızda, ben, bu keyfî uygulamanın, takdir güçlüğüne, idarenin önemli olduğunu düşünüyorum; ama, o keyfî uygulama imkânının aslında idarede çalışanlarının inisiyatif kullanabilme imkânını da ortadan kaldırmaması gerekiyor. Dolayısıyla, keyfî uygulama, inisiyatif kullanabilme, şeffaflık ve hesap verebilme arasındaki dengeyi sağlayacak yeni bir mekanizmaya ihtiyacımız var. Dolayısıyla, idarenin aslında, idarede çalışanların inisiyatif kullanabilme imkânları olabilmeli; ama, onu herhalde şeffaflık ve hesap verebilmekle bir şekilde dengeleyebilmemiz lazım. Onu da o garip kelimeyle şey yapıyoruz, iyi yönetim denilen şey, o öyle bir şey zaten. Bu kelimeyi hâlâ sevmiyorum.

Bence son nokta, en önemlisi, bu konuda toplumsal ve siyasî iradeyi nasıl oluşturmak ve şekillendirmek gerekiyor yolsuzlukla mücadele konusunda ve nasıl harekete geçirmek gerekiyor? Çünkü, herhalde, en zor olan konu bu; öyle gözüküyor. Çünkü, biz, atasözü olan bir ülkeyiz; öyle değil mi, bal tutan parmağını yalar diye atasözüne sahip olan bir memleketiz. Bunu nasıl İngilizceye çevireceklerini bilmiyorum tabîî. Ama, dolayısıyla, bunu nasıl hareketlendireceğimiz, nasıl hayata aktarabileceğimiz de önemli konulardan biri olmalı. Ben, isterseniz burada bırakayım, daha fazla konuşmayayım.

Çok teşekkür ederim.

Türkiye’de Yolsuzlukla Mücadele



Güven SAK

Ankara, 7 Temmuz 2005

Gündem

- 2001 Sonrası Dönüşüm Süreci
- Büyümenin Sürdürülebilmesi için Yapılması Gerekenler
 - Rekabet Gücünün Arttırılması
 - Yatırım Ortamının İyileştirilmesi
- Yolsuzluk ve Türkiye
- Yolsuzlukla Mücadele

2001 Sonrası Yeni bir Sayfa (1)

- Dönüşüm süreci → Siyasi ve ekonomik istikrar

	2001	2004
GSYİH (milyar \$)	150	300
Büyüme (%)	-9,4	9,9
Enflasyon (TÜFE %)	70	10
Kamu Borç Stoku (% GSYİH)	% 95	% 65
Bütçe Açığı (% GSYİH)	17	10
İhracat (billion \$)	31	60
Döviz Rezervi (milyar \$)	19	35

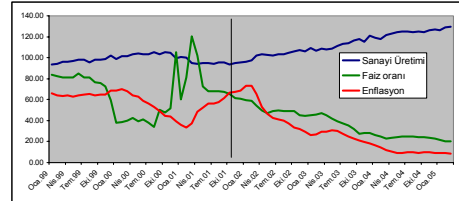
2001 Sonrası Yeni bir Sayfa (2)

- İstikrar ve sağlıklı büyüme
- Şirketler kesiminde yapısal dönüşüm

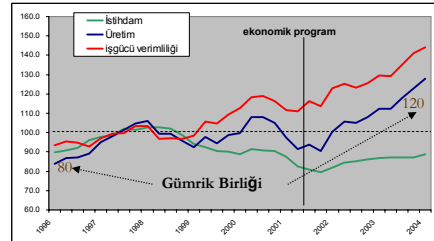


- Artan verimlilik ve rekabet gücü

Enflasyonsuz (hormonsuz) büyüme



Hızlı artan verimlilik



Büyümenin Sürdürülebilirliği için Gerekenler

- Rekabet gücünün artması
- Yatırım ortamının iyileştirilmesi
- Kazanımların Konsolidasyonu

Etkin Kamu Yönetimi

- Yolsuzlukla Mücadele
- Yerel Yönetimlerin Kapasitesinin Arttırılması

Rekabet Gücünün Arttırılması

- Artan rekabet koşulları
- Uluslararası Entegrasyon

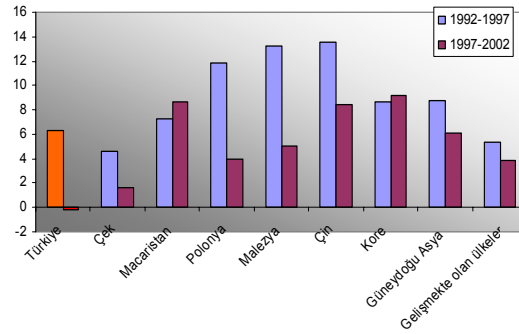


- Küreselleşme



- Yeni Rakipler → İş yapma maliyetinin Düşürülmesi

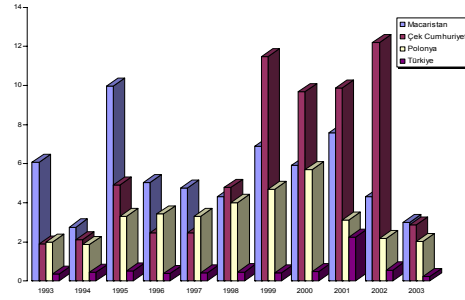
İmalat Sanayinde Katma Değerin Yıllık Değişimi (yüzde %)



Yatırım Ortamının İyileştirilmesi

- Yeni İstihdam ve Teknolojik Yenilenme → Doğrudan Yabancı Yatırımlar
- Göreceli ucuz ve kalifiye işgücü + büyük Pazar + diğer piyasalara erişim
- ... ancak Rekabet Ettiğimiz Ülkelere oranla düşük yatırım

Yıllık Doğrudan Yabancı Yatırım Akımlarının GSMH'ye Oranı (%)

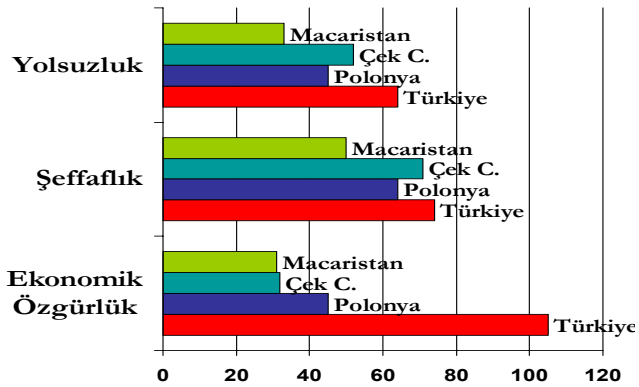


	İrlanda	Macaristan	Yunanistan	Polonya	Türkiye	Çek Cum.	Rusya
Kurumsal Ortam	10,25	26,5	32,5	43,6	35,4	35,7	37
FDI elverişli ortam	7,8	15,4	17	35,2	18,2	28	44,3

Kaynak: IMD (2000), 1 en iyi ülkeyi, 47 en kötü ülkeyi temsil etmektedir.

Yolsuzluk ve Türkiye

- Değişen öncelikler
- Türkiye'nin reform gündemi ve yolsuzluk
- Rekabet gücünü engelleyici yapı
- Yolsuzlukları yaratan yapı



Kaynak: Heritage Foundation, Transparency International, PriceWaterHouseCoopers; sayılar ülkelerin endekslerdeki sıralamalarını göstermektedir.

Yolsuzlukla Mücadele

- Orta ve uzun vadeli bir perspektif
- Koordinasyon mu yeni bir kurumsal yapılanma mı?
- Keyfi uygulama, inisiyatif kullanabilme, şeffaflık ve hesap verebilme arasındaki dengeler nasıl sağlanacak?
- Toplumsal ve siyasi irade nasıl geliştirilecek?

R. Bülent Tarhan

T.C. Başbakanlık Teftiş Kurulu Başmüfettişi

Ben de saygılar sunarak, TOBB'a ve TEPAV'a teşekkür ederek konuşmama başlamak istiyorum.

Düzenleme komitesi tarafından benden yolsuzlukla mücadele alanında Türkiye deneyimi ve kurumsal yapı arayışlarının bir çerçevesini çizmem, istendi. Doğrusu, hem çerçeve içine alma görevinin doğası gereği, hem de zaman sınırlaması nedeniyle ağırlıklı olarak metne bağlı kalacağım için konuşmam sıkıcı olabilir; ama olabildiğince, hem dünyadan hem Türkiye'den örnekler vererek, derli toplu bir perspektif sunmaya gayret edeceğim.

Sabah konuşmaları sırasında, yolsuzluğun tarihin her döneminde olabileceğine, her coğrafyada olabileceğine vurgu yapıldı. Yolsuzluğun boyutlarının daraltılması gereğinden söz edildi; hatta Sayın Millî Eğitim Bakanımız, çok veciz ve çok nükteli konuşmasıyla -gerçekten hepimizin çok sevdiği bir konuşmaydı- bizim tarihimizden örnekler verdi. Ben de, müsaade ederseniz, kısaca dünya tarihinden çok kısa örnekler vererek konuşmama başlamak istiyorum. Sümerolog Veysel Donbaz'ın çözdüğü İstanbul Arkeoloji Müzesindeki dört bin yıl önceye dayanan bir Sümer tablet, rüşvetin ilk belgesi niteliğinde. Sümer Okul Günleri isimli bu Sümer tabletine göre, ilkokulda öğrencisi olan bir aile, okul müdürünü ve okul öğretmenini yediyorlar, içeriyorlar, daha sonra da sınıfını geçmesini sağlıyorlar. 2000 yıl önce Brahman Başkanının yolsuzluğun 40 yolunu saydığını, eski Çin'de rüşveti önlemek üzere memurlara maaşlarını ek olarak yang lien adı altında bir ek ödeme yapıldığını görüyoruz. Yine, 2000 yıl önce Hint Kralı **Kathilya** bu konuda **Astrasya** isimli bir kitap yazmış. Dante'nin eserlerinde, Shakespeare'ın eserlerinde yolsuzluğa vurgu yapıldığını görüyoruz. Prof. Dr. Ümit Berkman'ın kitabından bir örnek vermek istiyorum. Filipin'lerde bir savunma ihalesi sırasında savunma bakanına rüşvet anlamında bir kitap veriyorlar. Kitabın her sayfasında dolarlar var. Savunma Bakanı, bu kitabın bir de ikinci cildi olacaktı diyor; neyse, ekinde anlaşıyorlar. Amerika Birleşik Devletlerinde, bir eyalette trafik polislerinden birine soruyorlar, hangi sıklıkta rüşvet alıyorsunuz diye, “Ne bileyim, dış fırçalamak gibi bir şey” diyor. Yani, Sabah da vurgulandığı gibi, dünyanın her yerinde ve her coğrafyada yolsuzluğa rastlamak mümkün. Önemli olan, boyutlarının daraltılması.

Türkiye'de yolsuzlukla mücadelenin son 10–15 yıllık yakın tarihine baktığımızda, bu konudaki kilometre taşının 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu olduğunu görüyoruz. Daha önce 1609 sayılı Yasada da birtakım yolsuzluk suçları sayılmış olmasına rağmen, onlar daha çok usul hükümleriyle bağlantılıydı. İlk defa, biz, yolsuzluk suçlarının 3628 sayılı Yasanın 17 nci maddesinde sayıldığına tanık oluyoruz.

Türkiye'nin yolsuzlukla mücadele alanındaki mevzuatla ilgili olarak sabah oturumunda Sayın Vorkink bir kısmını sıraladı. O nedenle, ben, onun eksik bıraktığı alanlara değinip, vakitten de tasarruf etmek istiyorum. Onlardan bir tanesi, OECD'nin sözleşmesi. OECD'nin uluslararası ticarî işlemlerde yabancı kamu görevlileri nedeniyle rüşvetin önlenmesine ilişkin sözleşmeyi, biz, 1 Şubat 2003 tarihinde onaylamışız. Buna ilişkin iç mevzuatımızda düzenlemeler de yaptık, özel bir yasa da yayınlandı.

Yine, Sayın Vorkink, Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesine vurgu yaptılar. Ben, orada bir hususu hatırlatmak istiyorum. Dünkü bazı basın yayın organlarımızda da vardı, o sözleşmeye gerçekten Türkiye çok ciddi katkılar sağladı. Bunlardan biri, belki de uluslararası hukuk literatürüne ilk kez giren bir konudur: özel sektörde zimmet konusu bu metne girmiş oldu. Onun Türkiye açısından önemi büyük; ama vakit darlığı nedeniyle eğer soru gelirse, onu açıklamaya çalışırım.

Bunun dışında, 5020 sayılı Bankalar Kanununda yapılan düzenlemelerle, batık bankalardan alacakların tahsili ve tahsilâtların hızlandırılması amaçlandı. Sınıraşan örgütlü suçlara karşı Birleşmiş Milletler sözleşmesi Türkiye tarafından onaylandı. Kamu Malî Yönetimi, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Kamu Etik Kurumuyla ilgili, az önce söylediğim gibi, Sayın Vorkink değindikleri için ben onları geçiyorum. Avrupa Konseyinin yolsuzluğa karşı ceza ve özel hukuk sözleşmelerini onaylamak suretiyle GRECO üyesi olduk. Yeni Türk Ceza Kanununda çok doğru ve çok yeni bir şey var. Bu Transparency International'in de üzerinde durduğu, sabah oturumu konuşmalarında da vurgulandığı gibi, özel sektörde rüşvet konusu. Yeni Türk Ceza Kanununda, biz kısmen de olsa, anonim şirketler bağlamında da olsa, özel sektörde rüşvet suçunu kabul ettik. İhaleye fesat karıştırma suçunun uygulama kapsamı, gerçekten, bir hukukçu olarak, benim de çok beğendiğim bir biçimde ve Avrupa normlarına uygun olarak genişletildi, hem tanımı hem unsurları uluslararası ve Avrupa Birliği normlarına uygun hale getirildi.

Yalnız, burada, müsadenezle, ben, Ceza Kanununun rüşvet bağlamındaki yaklaşımına bir eleştiri de getirmek istiyorum; o da şu: Sayın Seger de söz ettiler, Sayın Mac Mahon da söz ettiler. Rüşvet, bütün uluslararası metinlerde, hem Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesinde hem de Avrupa Konseyinin uluslararası metinlerinde basit rüşvet ve nitelikli rüşvet olarak ayrılıyor. Yani, onlar, uluslararası metinlerde pasif rüşvet, aktif rüşvet diyorlar; biz ise, kendi hukukumuzda buna basit rüşvet, adi rüşvet ya da nitelikli rüşvet diyoruz. Nitelikli rüşvetle ilgili tanım konusunda bir eksiğinin olduğunu düşünmüyorum; ancak, basit rüşvetin, görevi suistimalin unsurları içine alınması, bence, ciddi anlamda eksiklik, rüşvetle mücadeleye de zarar verir; çünkü hem rüşvet veren açısından basit rüşvet suç olmaktan çıkartılıyor; hem de adı 'rüşvet' olmadığı için, diğer mevzuatlar, örneğin, Devlet Memurları Kanundaki uygulama yönünden, 3628 sayılı Kanundaki usul hükümlerinin uygulanması yönünden, gerçekten, istenmeyen sonuçlara yol açıyor. Bunu da belirtmek istedim.

Yine, sabah söz edildi, ben onları da çok kısa geçmek istiyorum, 57 nci Hükümet ve 58 inci Hükümet dönemlerinde eylem planları yapıldı. 57 nci Hükümet dönemindeki eylem planı, seçimin erkene alınması nedeniyle yeterince işletilemedi. 58 inci Hükümet dönemindeki eylem planı da bir bütündü; özellikle kamu yönetimi reformuyla. O bütünsellik tam anlamıyla sağlanamadığı için işlerlik kazandırılmadı.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, yolsuzlukların sebeplerinin, sosyal ve ekonomik boyutlarının araştırılarak alınması gereken önlemlerin belirlenmesi, gibi çok uzun ismi olan bir komisyon kuruldu. Doğrusu, bu komisyonun çalışmalarını da ben son derece önemsiyorum. Bu komisyon altı aylık bir çalışma sonucunda, toplam 1112 sayfalık bir rapor üretti. Bu rapor, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda kabul edildi. Bu rapordaki öneriler doğrultusunda birçok eski bakan ve bir başbakan hakkında Meclis soruşturma komisyonları kuruldu. Raporun 149 sayfadan oluşan ilk bölümünde, sistem analizleri ve çözüm önerileri yer aldı. Sonuç kısmı, yasama, yürütme, yargı alt başlıkları altında toplam 55 çözüm önerisini içeriyor ki, ben, gerçekten, ciddî anlamda bir reçete olduğuna inanıyorum özellikle o 55 çözüm önerisinin. TOBB tarafından bastırılarak, gerçekten, çok büyük bir hizmet verilmiş, sizlere de dağıtıldı. Bu raporu incelediğinizde, gerçekten de, o önerilerin hem bu oturumlar sırasında hem de sabah konuşması sırasında değinilen hemen hemen tüm unsurları içerdiğini göreceksiniz.

Şimdi, yukarıda sözü edilen yasaları ve onaylanan uluslararası anlaşmaları Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının “Usulüne uygun olarak onaylanan uluslararası sözleşmeler kanun hükmündedir.” Hükmüyle birlikte değerlendirdiğimizde, aslında Türkiye’nin mevzuat anlamında ciddî bir eksiğinin olmadığı söylenebilir. Cumhuriyet savcılıklarımızın, yargıçlarımızın, başta Organize Suçlar ve Kaçakçılık Dairesi olmak üzere polisimizin, jandarmamızın nasıl bir özveriyle çalıştığı biliniyor. Kimi saygın gazeteci yazarımıza göre, nerede ortaya çıkartılmış bir yolsuzluk varsa, mutlaka arkasında bir müfettiş raporu var. Peki, o zaman, ben, Sayın Müsteşarımızın ve Sayın Hocamızın sorduğu soruyu bir başka biçimde yinelemek istiyorum: O halde neden Uluslararası Saydamlık Örgütünün yayınladığı 2004 yılı yolsuzluk algılama endeksinde Türkiye 149 ülke arasında hem de Benin, Mısır, Mali ve Fas’la birlikte 77 nci sırada? Neden TESEV, TÜSİAD, TOBB, İstanbul Barosu, Beyaz Nokta Vakfı gibi sivil inisiyatiflerin yaptığı saha araştırmaları yolsuzluğun boyutuyla ilgili önemli bulgular içeriyor?

Kuşkusuz, sabah yine sayın bakanlarımızın belirttiği gibi, en önemli unsur insan. 11. yüzyılda yaşamış bir Çinli reformist var Van An Şing. O diyor ki: Yolsuzluğun iki nedeni vardır. Bunlardan bir tanesi kötü kanun; diğeri, kötü insan. Kötü kanunu da insan yaptığına göre, demek ki, tek nedene indirgemek gerekiyor.

Makro nedenlerine baktığımız zaman, yaygın ve örgün eğitim eksikliğinden demokratikleşmeye, iyi yönetişimin kurumsallaşmamasından sivil toplum inisiyatiflerinin yetersizliğine kadar birçok neden

sıralayabiliriz; ama ben, öncelikle bir tespitte bulunmak istiyorum. Türkiye’deki kurumsal yapılar, yolsuzlukların ortaya çıkartılmasında göreceli olarak başarılı; ancak, yolsuzluğu üreten sistemin tasfiyesi konusunda yetersizdirler. Türkiye açısından önemli nedenlerden birinin de -mikro nedenlerden biri olarak kastediyorum kuşkusuz- Yolsuzlukla mücadele enstrümanları ve aktörleri arasındaki iletişim ve koordinasyon eksikliği olduğu söylenebilir.

Şimdi, şunu birbirinden ayırmak lazım. Az önce Sayın Hocam da, koordinasyon eksikliğinden söz ettiler, Sayın Müsteşarım da, birçok kurumsal yapı olduğundan söz ettiler. Şimdi, operasyonel birimler ile önleyici birimleri birbirinden ayırmak lazım, koordinasyon birimlerini birbirinden ayırmak lazım. Yolsuzlukla mücadelenin olmazsa olmaz üçayağı var. Bunlardan bir tanesi eğitimidir, bir tanesi önlemedir, bir tanesi operasyondur. Türkiye’de operasyonel birimlerin başarılı olduğunu söyleyebiliriz; ama Türkiye’de eğitime ve önlemeye yönelik birim olduğunu söyleme olanağımız yok. Koordinasyon eksikliği, tabii, işin ayrı boyutu; ama öncelikle üstünde vurgu yapılması ve düşünülmesi gereken konu, önleme fonksiyonu olmalıdır. Ne teftiş kurulları ne savcılıklar ne yargıçlar önleme fonksiyonuyla teçhiz edilmiş değiller, böyle bir donanımına sahip değiller, böyle bir görev kendilerine verilmiş de değil. Onlar operasyon yapmakla, yapılmış yolsuzlukları ortaya çıkarmakla ve sorgulamakla görevliler. Onun için, keskin çizgileriyle bunu bir kere birbirinden ayırmamız gerekir diye düşünüyorum. Şimdi, sadece, Türkiye açısından önemli nedenlerinden birinin bu olduğunu söyledik. İşte, tam bu noktada yolsuzlukla mücadele birimi tartışmaları devreye giriyor. Aslında, bu, sadece Türkiye’nin sorunu da değil; çünkü Uygarlık ilerledikçe, kan suçları azalıyor, sahtecilik suçları artıyor; dolayısıyla da, sahtecilik suçları illegal örgütlü yapıları gerektirdiği için, devletlerin de yolsuzlukla mücadele alanında örgütlenmesi gerekiyor; özellikle önlem alanında. Yolsuzlukla mücadele biriminin en gelişmiş örneklerinden Sayın Seger de söz etti. Hong-Kong, Güney Kore, Avustralya ve Yeni Zelanda’da ICAC (Independent Comission Anti Corruption) adı altında yolsuzlukla mücadelenin üç ana unsurunu da içeren örneklerine rastlıyoruz. Hong-Kong’da, mesela, ICAC’ın kurulmasından sonra, yolsuzluğa bulaşan çok sayıdaki üst düzey yönetici ve güvenlik görevlisinin yargı önüne çıkarılması ve cezalandırılması sağlanmış. Üç yıl gibi kısa bir süre içinde çok üst düzeyde bürokrat, 321’i de emniyet görevlisi olmak üzere, emekliliğini istemek zorunda kalmış, yurt dışından getirtilmişler. Makedonya’da, Slovenya’da, Çek Cumhuriyeti gibi ülkelerde bu birimin ulusal komisyon, yolsuzlukla mücadele komisyonu gibi adlar altında, Bostwana’da yolsuzlukla mücadele genel müdürlüğü adı altında, Malezya’da yolsuzlukla mücadele ajansı, Arjantin’de yolsuzlukla mücadele ofisi gibi adlar altında örgütlendiği görülüyor. Avrupa Birliği’nde OLAF kısa adıyla anılan yine bir yolsuzluk ve sahtecilikle mücadele birimi mevcut. TEPAV’ın size dağıttığı kitabın içinde bunların hem metin kısmında hem de eklerinde örneklerine rastlayabilirsiniz. Örneğin, Sayın Seger’in sabah konuşmasında üstünde vurgu yaptığı, Makedonya yolsuzlukla mücadele kanununun tam metnini biz ek olarak o kitabın içinde verdik. Yine, OLAF’la ilgili ayrıntılı açıklamalar var. Hem Avrupa Komisyonunun hem Avrupa Konseyinin tavsiye kararlarının tam metinleri o kitabın eklerinde yer alıyor. Bazı ülkelerde

de bu birimin task force yani, görev gücü şeklinde örgütlendiğini görüyoruz. Örneğin, Hindistan'da 1962 yılında yolsuzluğu önleme komitesi, yani, başkanının soyadıyla anılan bir Santhanam komitesi kurulmuş. Bunlar, ihalelerde çeşitli belge ve izinlerin verilmesinde, eğitim ve sağlık alanlarında gerçekten ciddi yolsuzlukları açığa çıkarmışlar. Aynı şekilde, Filipinlerde Yargıç Planı başkanlığında böyle bir komisyon kurulmuş.

Ulusal yolsuzlukla mücadele arayışları da yeterli olmamış. İşte, hepiniz biliyorsunuz, Valetta'da 1994'te Avrupa adalet bakanları toplantısından sonra, GRECO aşamasına kadar gelinmiş. Şimdi, GRECO'da yeterli olmuyor. Birleşmiş Millet nezdinde, devletlerarası bir örgüt kurma çalışmalarını görüyoruz. Sivil toplum alanında ciddi çalışmalar var. Mesela, merkezi Amerika Birleşik Devletlerinde olan Association Certified Fraud Examiners isimli bir sivil toplum kuruluşunun dünya çapında 33 bin üyesi var. Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesinin 6 ncı maddesi, böyle bir birimin kurulmasını öngörüyor, Sayın Seger söz ettiler; ama ben, asıl ikinci fıkrasına vurgu yapmak istiyorum. 6 ncı maddenin ikinci fıkrası, bu önleyici birimin mutlaka bağımsız ve özerk yapıda olmasını öngörüyor.

Ben, son olarak, Türkiye'deki yolsuzlukla mücadele için kurumsal yapı arayışlarından söz etmek istiyorum. Bunlardan ilki, Avrupa Birliğinin 2004 raporunda da sözü edilen bağımsız ve özerk bir yolsuzlukla mücadele biriminin kurulması. Aslında, bu tavsiyenin dayanakları birkaç yıl öncesine kadar gidiyor, sabah da söz edildi. 57. Hükümet tarafından yürürlüğe konulan Türkiye'deki saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilmesi eylem planının desteklenmesi için hazırlanan projenin bütçesinin serbest bırakılması için, bu yolsuzlukla mücadele biriminin kurulması istendi. Başbakanlık bünyesinde oluşturulacak bir yolsuzlukla mücadele birimi olarak öngörülmüştü öncelikle. Bu projedeki en önemli saptama da, dediğim gibi, bunun ön şart olmasıydı. Bu talepleri, -yine sürekli Sayın Seger'e atıfta bulunuyorum- uluslararası aktörlerin, yolsuzlukla mücadele alanında muhatap arama çabaları olarak değerlendirmek de mümkün. Yani, Türkiye'de çok sayıda kurumun olması ve bunları koordine edecek bir birimin olmaması, aslında, uluslararası aktörler açısından da sıkıntı yaratıyor; çünkü, kurum sayısı ne kadar fazla olursa, sizin muhatap arayışlarınız da o kadar güçleşiyor.

Bir başka kurumsal yapı önerisi, yine Türkiye Büyük Millet Meclisi Adalet Komisyonunda görüşülmekteyken geri çekilen yolsuzlukla mücadele kanunu tasarısında ifadesini buluyor. Tasarıya göre, büyük illerdeki ağır ceza mahkemelerinden herhangi birinin Yüksek Hâkimler ve Savcılar Kurulu tarafından ağırlıklı olarak yolsuzluk suçlarına bakmak üzere yetkilendirilmesi öngörülmüyordu. Yalnız, burada bir özel mahkeme kurulması söz konusu değil; sadece, mahkemelerden herhangi birinin ağırlıklı olarak bu suçlarla görevlendirilmesiydi; burada amaçlanan.

Yine, Türkiye Büyük Millet Meclisi Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu raporunun sonuç bölümünün 7.2.1.3 sayılı maddesinde, aynen ben oradan alarak okuyorum: “Birçok ülkede örnekleri bulunan ve yolsuzlukla mücadelede etkin rol oynayan, yolsuzlukla mücadele daimi komisyonunun kurulması için Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde gerekli değişiklikler yapılması ve bu komisyona soruşturma komisyonlarının yetkileri ile hâkim, savcı ve emniyet ve istihbarat görevlileri de dahil olmak üzere, uzmanlardan oluşan geçici alt komisyonlar oluşturma yetkisi verilmelidir” deniliyor. Bir başka öneri mevcut kurumsal yapılardan herhangi birinin, örneğin, Başbakanlık Teftiş Kurulunun, önleme ve eğitim fonksiyonlarıyla donatılarak güçlendirilmesi, ancak bunların tümü tabîi daha sonraki konuşmacılar tarafından da dile getirilecek ve bunların tamamı tartışılacak.

Ben, burada şunu vurgulamak istiyorum: Bir işe mutlaka başlamak gerekiyor. Avrupa Birliği Genel Sekreterliğindeki çalışmalarımız sırasında, -yurt dışından gelen uzmanlar da vardı- orada bu yolsuzlukla mücadele arayışları anlamında bir ad-hoc komite kurulması istendi ve hatta Sayın Başbakandan onay alınmak üzere bir taslak da oluşturuldu. Ancak, çeşitli nedenlerle bu süreç geliştirilemedi. Eğer o ad-hoc komite kurulursa, o komitede yolsuzlukla mücadele birimi arayışları konusunda hem en uygun çözüm bulunabilir, hem de eğer yolsuzlukla mücadele birimine gerek olmadığı gibi bir sonuca varılacaksa, yine, o da bu komite çalışmaları ile belirlenebilir. Onun için, ben, doğrusu, ivedilikle bu ad-hoc komitenin oluşturulması, toplanması ve bir an önce çalışmalara başlaması gerektiği düşüncesindeyim. Avrupalı uzmanlarla da biz bu konuda bir görüş birliğine varmıştık. Hatta o onay alınsaydı, 5,9 milyon euroluk, daha sonra 6,1 milyon euroya çıkarıldı, o projenin açılması için, yani, daha doğrusu, o bütçenin serbest bırakılması için Sayın Başbakanın onayı yeterli olacaktı. Onun için, hem o desteğin sağlanması, hem de çok daha önemlisi, bizim arayışlarımızın somutlaştırılması anlamında ben bu ad-hoc komitenin bir an önce çalışmaya başlamasının doğru olacağını düşünüyorum.

Şimdi, bir tek şey söylemek istiyorum sonuç olarak: Son söz olarak şu vurguyu yapmak ihtiyacını duyuyorum. Transparency International’in “ulusal güvenlik sistemi” diye bir modeli var. Burada da vurgulanıyor. Ombudsman olsun, Türkiye açısından söylersek, MASAK olsun, teftiş kurulları olsun, savcılıklar olsun, bunların hiçbirisi birbirinin alternatifi değil. Bunların hepsinin birbirinin tamamlayıcısı olduğu gerçeğine bizim bir kere kendimizi inandırmamız lazım. Eğer bu konuda bir görüş birliğine varabilirsek, hem çok sağlıklı ve yapıcı bir işbirliğine varırız; hem de en doğru yapının bulunması konusunda hepimizin ciddi katkıları olur.

Çok teşekkür ediyorum.

Ergin Ergül

Adalet Bakanlığı UHDİGM Daire Başkanı

“YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE ADLİ MAKAMLAR VE ADALET BAKANLIĞININ ROLÜ”

GİRİŞ

Bana tanınan sürede, kaçınılmaz kısa bir genel girişin ardından oturumun başlığına uygun olarak, tüm demokratik ülkelerde olduğu gibi Ülkemizde de yolsuzlukla mücadele alanında temel işlev gören olan adli makamlarımızın ve kısaca da Adalet Bakanlığının bu alandaki rolünün genel bir fotoğrafını ortaya koymaya çalışacağım.

Genellikle, yozlaşma, iltimas veya rüşvet kavramları ile eşanlamlı olarak kullanılan yolsuzluk günümüzde, özel sektörü de kapsayacak şekilde kısaca,

“Kamu gücü ve kaynakları ile özel kuruluşlardaki görev, yetki ve kaynakların mevzuata uygun veya aykırı yöntemlerle kamunun zararına olarak, özel çıkarlar için kullanılması” biçiminde tarif edilebilir.¹⁰

Yolsuzluk yeni bir olgu değildir. Ancak, küreselleşmeyle birlikte yolsuzluk; tüm ülkeleri etkisi altına alarak toplumsal ve ekonomik dokularını felç eden ölümcül bir hastalık halini almıştır. Hatta yolsuzluk, özellikle de son yıllarda kurumsallaşarak adeta, sektör haline gelmiştir. Yolsuzluk ekonomisi terimi literatüre yerleşmiştir.

Yolsuzluğun nedenleri ülkeden ülkeye değiştiğinden kimi ülkelerde iyi işleyen önleyici, cezalandırıcı ve adli önlemler başka yerde işe yaramayabilir. Bu nedenle, yolsuzlukların önlenmesine ilişkin stratejiler geliştirir, mekanizmalar oluştururken uluslararası kuruluşların ve yabancı ülkelerin deneyimlerinin yanı sıra, ülkenin gelişmişlik düzeyi, kültür, sosyo ekonomik yapı gibi gerçeklerini de dikkate almak gerekmektedir. Günümüzde, BM’den AK’ne, Dünya Bankasından Hükümet Dışı Kuruluşlara yolsuzluk belli başlı tüm uluslararası örgüt ve kuruluşların ilgi alanı ve gündem maddesi olmuştur. Uluslararası hukukta gerek doğrudan, gerekse karapara ve sınıraşan örgütlü suçlar bağlamında yolsuzlukla mücadeleyi amaçlayan geniş bir normatif kurallar çerçevesi oluşmuştur. Bu normların iç hukuklara tam olarak yansıtılması Dünya çapında uyumlu ve etkin bir mücadele ve uluslararası işbirliği mekanizması oluşturulmasını sağlayacaktır. Türkiye bu alandaki temel uluslararası sözleşmelere ya taraf olmuş ya da imza koyarak taraf olma iradesini ortaya koymuştur. Bu tip toplantılar aracılığıyla hem konuyla ilgili uluslararası örgütlerin hem de yabancı ülke deneyimlerinin paylaşılması ve tartışılmasının ülkemizde yolsuzlukla mücadele mevzuat ve kurumsal altyapısının güçlendirilmesine yönelik çalışmalar için çok yararlı sonuçlar ortaya koyacağına inanıyorum.

¹⁰ Meclis Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu raporu, s. IX.

Yolsuzlukla mücadelenin hedefi ve hedefi başarmının sonucu temiz toplum idealidir. Yolsuzlukla mücadele formülünün temel olarak önleme, cezalandırma, eğitim ile ulusal ve uluslararası işbirliği olmak üzere dört ana unsuru içerdiği belirtilebilir.

Önleme boyutunda, ilk akla gelen, idarenin denetim ve teftişi, kamu yönetiminin iyileştirilmesi(iyi yönetim) idari işlemler ve kamu ihalelerinde şeffaflık, ombudsmanlık kurumu oluşturulması, mal bildirimini yükümlülüğü, kamu görevlilerinin uyacakları etik kurallar oluşturulması ve kamudan özel sektöre, özel sektörden Kamu kurumlarına geçişlerin düzenlenmesi gibi konular akla gelmektedir. Ülkemiz bu konularda önemli adımlar atmıştır. MASAK, Kamu İhale Kurumu, BDDK, TMSF, Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kurulu ve Kamu Etik Kurulu gibi oluşumlar kendi alanlarında bir ihtiyacı gidermenin yanı sıra Yolsuzlukla mücadelenin kurumsal alt yapısını da zenginleştirmişlerdir.

Yolsuzlukla Mücadele alanında, yargıdan beklenen başlıca roller,

Yolsuzluk suçlarının etkin bir biçimde soruşturulması

Yolsuzluk fiillerinin caydırıcı biçimde cezalandırılması

Yolsuzluk gelirlerinin araştırılması, el konulması ve müsaderesi

Olarak görülmektedir.

I. ADALET BAKANLIĞININ ROLÜ

Bakanlığımızın değişik birimleri yolsuzlukla mücadelede temel aktör olan adli makamlara yardımcı olacak değişik görevler üstlenmekte ve faaliyetlerde bulunmaktadır. Bunlara kısaca değinmek isterim:

1-Kanunlar Genel Müdürlüğü, Kanun çalışmaları yönünden

2-Ceza İşleri Genel Müdürlüğü, Uygulama yönünden

4-Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü, AB katılım programının uygulanması ve Tiwining projeleri ve seminerler

4-Eğitim Dairesi Başkanlığı, Meslek içi eğitim, seminerler, konferanslar vs. Özellikle Yeni Türk Ceza Adalet Sistemini Tanıtım Seminerleri ve sitesi (<http://www.ceza-bb.adalet.gov.tr/>). Bakanlığımız sitesinde Eğitim Dairesi başkanlığını, oradan da Yeni Türk Ceza Adalet Sistemini Tanıtım Sitesini tıklayarak ulaşılabilir.

5-Adalet Akademisi, Meslek öncesi ve meslek içi eğitim.

6-Uluslararası Hukuk Ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü¹¹

¹¹ Genel Müdürlüğün Ceza Bölümünde, 29.3.1984 tarihli ve 2992 sayılı Adalet Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkındaki Kanuna, 4674 sayılı Kanunun 3. maddesi ile eklenen, 13/A maddesi doğrultusunda ve taraf olduğumuz uluslararası Sözleşmeler gereğince yapılan işlemler aşağıda belirtilmiştir:

—Adli Yardımlaşma Merkezi Makam: Bu konuda özellikle ülkemizin taraf olduğu aşağıdaki sözleşmelerin uygulanması sözkonusudur:

—1959 tarihli Ceza İşlerinde Karşılıklı Adli yardım Avrupa Sözleşmesi

—1990 tarihli Suç Gelirlerinin Aklanması, Araştırılması, Zaptedilmesi ve Müsaderesine İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi,

—2000 tarihli Sınırışan örgütlü Suçlara Karşı BM Sözleşmesi ve

—Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ceza Sözleşmesi.

Bir fikir vermesi için; 01.01.2004 – 31.12.2004 tarihleri arasında istinabe ve tebligat konularında gelen evrak sayısı 21982, çıkan evrak sayısı ise 21581 'dir. 2004 yılı içerisinde istinabe ve tebligat konuları ile ilgili olarak 7702 dosya açılmış olup bu dosyalardan 2381'i sonuçlandırılmış olup, 5321 'i ise halen işlem görmektedir.

—Uluslararası Sözleşmelerin Hazırlık Çalışmalarına ve Toplantılara Katılım,

—GRECO çalışmalarına katılım ve Türkiye değerlendirme ziyaretinin organizasyonu,

Türkiye AK bünyesinde oluşturulan GRECO'nun 1.1.2004 tarihinden itibaren üyesidir. GRECO nezdindeki Türk Delegasyonu ise, Bakanlığımız temsilcisi başkanlığında, İçişleri(EGM) ve Maliye Bakanlığı(MASAK) temsilcilerinden oluşmaktadır.

GRECO'nun 1. ve 2. aşama Türkiye değerlendirme ziyareti 23–27 Mayıs tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.

II. YOLSUZLUK SUÇLARININ SORUŞTURULMASI

“Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi”nin (14.1.2004 tarih ve 5060 sayılı kanunla onaylanması uygun bulunmuştur) “Uzman makamlar” başlıklı 20. maddesine göre, Taraflar, şahısların ve kurumların rüşvetle mücadelede uzmanlaşması için gerekli gördükleri önlemleri alırlar. Bunlar, yetkilerini her türlü yasadışı baskıdan uzak ve etkili olarak ifa etmek için, Tarafların hukuk sistemlerinin temel ilkeleri

-
1. Yurt dışında işlenen ve Türk yargı yetkisine giren suçlar konusunda adli makamlara bilgi ve belge sağlanmasına yardımcı olmak,
 2. Cezaî konularda uluslararası adli yardımlaşma; tebligat, istinabe işlemlerini yürütmek,
 3. Kovuşturmaların aktarılması ve kesinleşmiş mahkûmiyetlerin infazı işlemlerini yapmak,
 4. Suçluların iadesi ile ilgili işlemleri yürütmek
 5. Hükümlülerin nakline ilişkin işlemleri yürütmek,
 6. Bakanlığın uluslararası kuruluşlarla ilgili faaliyetlerini yürütmek,
 7. Bakanlığımız görev alanına giren cezaî konularda uluslararası sözleşmelerin, yapılışı ve uygulanması esnasında görüş bildirme ve ilgili toplantılarda Bakanlığımızı temsil etme,
 8. Uluslararası ceza hukuku konusundaki gelişmeleri izlemek, bu konulardaki gerek ulusal gerekse de uluslar arası çalışmalara katılmak, gelişmelerin iç hukuka yansıtılması için ilgili kurum ve birimleri bilgilendirmek.

çerçevesinde gerekli bağımsızlığa sahip olacaklardır. Taraflar, bu makamların personelinin ifa ettikleri görevlere uyumlu bir formasyona ve mali kaynaklara sahip olmalarını gözetirler.

Bilindiği gibi 01 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun 250 nci maddesinde “(1) Türk Ceza Kanununda yer alan;

- a) Örgüt faaliyeti çerçevesinde işlenen uyuşturucu veya uyarıcı madde imal ve ticareti suçu,
- b) Haksız ekonomik çıkar sağlamak amacıyla kurulmuş bir örgütün faaliyeti çerçevesinde cebir ve tehdit uygulanarak işlenen suçlar,
- c) İkinci Kitap Dördüncü Kısımın Dört, Beş, Altı ve Yedinci Bölümünde tanımlanan suçlar (305, 318, 319, 323, 324, 325 ve 332 nci maddeler hariç),

Dolayısıyla açılan davalar; Adalet Bakanlığının teklifi üzerine Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca yargı çevresi birden çok ili kapsayacak şekilde belirlenecek illerde görevlendirilecek ağır ceza mahkemelerinde görülür.

Bu bağlamda, Adana, Ankara, Diyarbakır, Erzurum, İstanbul, İzmir, Malatya ve Van olmak üzere toplam 8 ilde 18 Ağır Ceza Mahkemesi görevlendirilmişlerdir.

Bu çerçevede, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nca 20.07.2004 gün ve 369 sayılı karar ile bu tarihten sonra 5190 sayılı Kanundan kaynaklanan suç ve davalara bakmak üzere görevlendirilen ve yetki verilen Cumhuriyet başsavcı vekili, Cumhuriyet savcısı, ağır ceza mahkemesi başkanı ve hâkimler ile söz konusu kanundan kaynaklanan suç ve davalara bakmak üzere yetkilendirilen mahkemelerin bulunduğu yer Cumhuriyet başsavcılarının (Cumhuriyet başsavcılarının yetki ve sorumluluğunu düzenleyen yasa maddeleri dikkate alınarak) Ceza Muhakemesi Kanununun 250 nci maddesinde kaynaklanan suç ve davalara bakmak üzere yetki verilmesine, 31.03.2005 gün ve 234 sayılı karar verilmiştir.

Bu suçlarda soruşturma, bu suçların soruşturma ve kovuşturmasında görevli Cumhuriyet savcılarınınca bizzat yapılır. Bu suçlar görev sırasında veya görevden dolayı işlenmiş olsa bile Cumhuriyet savcılarınınca doğrudan soruşturma yapılır. Cumhuriyet savcıları, Cumhuriyet Başsavcılığınca 250 nci madde kapsamındaki suçlarla ilgili davalara bakan ağır ceza mahkemelerinden başka mahkemelerde veya işlerde görevlendirilemez.

Yasaya dayalı bu uzmanlaşmanın yanı sıra, büyük illerdeki Başsavcılıklarımızda, suç tiplerindeki artan çeşitliliğe yanıt vermek için Başsavcılarının insiyatifiyle yolsuzlukla ilgili suçların soruşturulması amacıyla belli bürolar oluşturulduğu ve bu bürolarda aynı savcılarının uzun süre görev yapmalarının sağlandığı görülmektedir.

Örneğin Ankara Cumhuriyet Başsavcılığında, yolsuzluk ve ekonomik suçlarla bağlantılı 2 ayrı büro bulunmaktadır.

Halen beş C.savcısının görev yaptığı memur suçları soruşturma bürosu Aralık 1999, 3 savcının görev yaptığı “kaçakçılık ve mali suçlar bürosu” Ekim 2001’de Başsavcılığın inisiyatifıyla oluşturulmuştur.

Yine 9 büro bulunan İstanbul’da Soruşturma bürosu ve ekonomik suçlar bürosu yolsuzlukla ilgili suçlarla ilgilenmektedir.

Yolsuzluk gelirleri konusundaki inceleme ve araştırmalar temel olarak para hareketlerini tespit etme, izleme ve belgelendirme, dolayısıyla, suçluların arkalarında bıraktığı mali izleri açığa çıkarmayı amaçlamaktadır. Bu incelemeler yolsuzluk gelirlerinin aklanması ile mücadelede en etkili silahtır.

Yolsuzluk gelirlerini takip etmede aşağıdaki kayıtlara ulaşılması ve analiz edilmesi özellikle yararlıdır:

- Telefon kayıtları
- Kredi kartı kayıtları
- Yatırım hesabı kayıtları
- Kredi belgeleri
- Vergi iadeleri, vergi beyanname kayıtları
- Banka kayıtları
- Bankalardaki tatbik imza kartları, banka havaleleri

Aslında, gelir getiren tüm suçlarda klasik suç soruşturmasının yanı sıra, mali soruşturma da başlatılmalıdır. Birçok Batı ülkesi mevzuatında bu ilke kurumsallaşmıştır. Mali soruşturmalar bir yandan klasik soruşturmada failin cezalandırılmasını sağlayacak delilleri sağlarken, diğer yandan da fail için suçun cazibesini azaltacak olan suç gelirlerine el koyma ve müsadere tedbirlerinin etkin şekilde uygulanmasını sağlamaktadır. TCK’nun 55. maddesinde düzenlenen kazanç müsadere hükmünün tam olarak hayata geçirilebilmesi ancak mali soruşturmaya gerekli önem ve ağırlığın verilmesi ile mümkün olabilir. Soruşturmadaki deliller sanık ya da sanıkların mahkûmiyetine yetecek düzeyde olmasına karşın suç gelirlerinin tespiti tam olarak sağlanamamış olabilir. Bu durumda ülkemizde de, hakime Hollanda’da olduğu gibi failler hakkında mahkûmiyet kararı verme ancak, suç gelirlerine ilişkin müsadere kararını mali soruşturmanın sonuçlanmasına erteleme imkanı verilmesi düşünülebilir.

III. YOLSUZLUK SUÇLARININ YARGILANMASI

TCK 250’de sayılan ve aralarında “haksız ekonomik çıkar sağlamak amacıyla kurulmuş bir örgütün faaliyeti çerçevesinde cebir ve tehdit uygulanarak işlenen suçlar”ın da yer aldığı bazı suçlar dolayısıyla açılan davalar; HSYK tarafından yargı çevresi birden çok ili kapsayacak şekilde belirlenecek illerde

görevlendirilen ağır ceza mahkemelerinde görülmektedir.¹² Bu mahkemelerin başkan ve üyeleri adlî yargı adalet komisyonunca, bu mahkemelerden başka mahkemelerde veya işlerde görevlendirilemez.

Bankacılık suçlarında, 12.12.2003 tarihli ve 5020 sayılı “Bakanlar Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun”la, kamuoyunda “banka hortumlaması” olarak isimlendirilen, bazı bankaların hâkim ortaklarınca, kendi şirketlerine para aktarmak, sınırsız ve teminatsız kredi kullanmak suretiyle içinin boşaltılması sonucunda, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna intikal eden batık bankaların alacaklarının takibi ve tahsili için sorumlu banka sahip ve ortakları, yöneticileri ve yakınları ile bunlarla muvazaalı işbirliği içinde faaliyette bulunduğu açıkça belli olan üçüncü şahısların etkin bir şekilde cezalandırılmaları ve kendilerine haksız ve hukukî dayanaktan yoksun olarak aktarılan banka alacaklarının takip ve tahsili öngörülmüştür. Söz konusu Kanunla, yolsuzluk sonucu elde edilen haksız menfaatlerin devlete geri dönmesi amaçlanmıştır. Kanunun 26’ncı maddesinin 2’nci bendinde 4389 sayılı Bankalar Kanununun 22 nci maddenin (3) ve (4) numaralı fıkrası kapsamında düzenlenen veya bu suçlarla bağlantılı olup da ağır ceza mahkemesinin görev alanına giren suçlara ait davaların, ilgili bankanın bulunduğu ilin adıyla anılan (1) numaralı ağır ceza mahkemelerinde görüleceğini, gerekli görülen yerlerde Adalet Bakanlığının teklifi üzerine Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca bu tür suçlara bakmak üzere o yerlerdeki diğer ağır ceza mahkemelerinin de görevlendirilebileceğini veya yeni ağır ceza mahkemesinin kurulabileceğini hükme bağlanmıştır.

Ancak; (1) nolu ağır ceza mahkemelerinin aynı zamanda 19/07/2003 tarih ve 25173 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 4926 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunun 26’ncı maddesinin 2’nci fıkrası gereğince kaçakçılık davalarına bakmakla görevlendirilmiş olması nedeniyle; Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, 29/12/2003 tarih ve 610 sayılı Kararı ile;

“a) 5020 sayılı Yasa ile değişik 4389 sayılı Bankalar Kanunundan kaynaklanan davaların birden fazla ağır ceza mahkemesi bulunan yerlerde (2) numaralı ağır ceza mahkemesinde görülmesine,

b) Bankalar Kanundan kaynaklanan davalara bakmakla görevlendirilen (2) numaralı ağır ceza mahkemesine tevziden gelen bankacılık suçlarına ilişkin dosya sayısının, genel tevziden alması gereken dosya sayısından düşülmesine” karar vermiştir.

¹² *Özel yetkili Ağır Ceza mahkemeleri* olarak adlandırılacak bu mahkemeler önce DGM’nin yerini almak üzere 5190 sayılı yasa ile kurulmuştur. 1.6.2005 tarihinde yürürlüğe giren Ceza Muhakemesi Kanununun 250 ve müteakip maddelerinde yeniden ve Yeni Türk Ceza Kanunundaki Suçlar dikkate alınarak düzenlenmiştir. Buna göre,

a) Örgüt faaliyeti çerçevesinde işlenen uyuşturucu veya uyarıcı madde imal ve ticareti suçu,

b) Haksız ekonomik çıkar sağlamak amacıyla kurulmuş bir örgütün faaliyeti çerçevesinde cebir ve tehdit uygulanarak işlenen suçlar,

16.06.2004 gün ve 5190 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununda Değişiklik Yapılması ve Devlet Güvenlik Mahkemelerini Kaldırılmasına Dair Kanunun 1 inci maddesinde belirtilen ve 1412 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununa eklenen 394/a maddesinde sayılan suç ve davalara bakmakla görevlendirilen ağır ceza mahkemelerinin, Ceza Muhakemesi Kanununun 250/1 maddesinde sayılan suç ve davalara bakmak üzere yetkilendirilmesine,

20.07.2004 gün ve 369 sayılı karar ile bu tarihten sonra 5190 sayılı Kanundan kaynaklanan suç ve davalara bakmak üzere görevlendirilen ve yetki verilen Cumhuriyet başsavcısı vekili, Cumhuriyet savcısı, ağır ceza mahkemesi başkanı ve hâkimler ile söz konusu kanundan kaynaklanan suç ve davalara bakmak üzere yetkilendirilen mahkemelerin bulunduğu yer Cumhuriyet başsavcılarının (Cumhuriyet başsavcılarının yetki ve sorumluluğunu düzenleyen yasa maddeleri dikkate alınarak) Ceza Muhakemesi Kanununun 250 nci maddesinde kaynaklanan suç ve davalara bakmak üzere yetki verilmesine,

Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nca 31.03.2005 gün ve 234 sayı ile karar verilmiştir.

İstanbul ağır ceza mahkemelerinde görülmekte olan davaların nitelik ve sayı itibarıyla ağır olması, 4389 sayılı Kanundan kaynaklanan suçların ise uzmanlık gerektiren suçlar olması ve bu suçlara ilişkin davalar ile birlikte iş yükünün daha da ağırlaşacak olması nedeniyle, sadece İstanbul ile sınırlı olmak üzere; Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu 15.01.2004 tarih ve 2 sayılı Kararı ile bu davaların İstanbul 2. Ağır Ceza Mahkemesinde bakılmasına ilişkin Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun 29/12/2003 tarih ve 610 sayılı Kararını kaldırarak 5020 sayılı Kanun ile değişik 4389 sayılı Bankalar Kanunundan kaynaklanan davaların 5020 sayılı Bankalar Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanunun 26'ncı maddesinin 2'nci bendi gereğince ihtisas mahkemesi olarak kurulup yeni faaliyete geçirilen İstanbul 8 Ağır Ceza Mahkemesine verilmesine ve 8. Ağır Ceza Mahkemesine bankacılık suçları dışında tevziden dosya verilmemesine karar vermiştir.¹³

III. YOLSUZLUĞA KARŞI ULUSAL ÇALIŞMALARDA ADLİ MAKAMLAR KONUSUNDAKİ TAVSİYELER

Ülkemizde yolsuzluk konusunda yapılan çalışmalarda yargıyı da ilgilendiren tespit ve önerilere yer verilmektedir. Bu bağlamda,

Türkiye'de saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilmesi çalışma raporunda (2002), Cumhuriyet Başsavcılıklarında ve adli kollukta özellikle teknolojik ve ekonomik suçlara ilişkin olarak uzmanlaşma sağlanması önerilmektedir.

Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu Raporunun(2003) 142. sayfasında, Adli Makamların Uzmanlaştırılması başlığı altında Ülkemizde yargıda ekonomik ve malî suçlar alanında uzmanlaşma eksikliği, üzerinde önemle durulması gereken ivedi bir sorun olarak belirtilmekte ve aşağıdaki tavsiyede bulunmaktadır: Yasal metinleri uygulayacak olan yargı sisteminin genelde uluslararası nitelik taşıyan bu karmaşık suçları etkili bir şekilde cezalandırabilmesi için, ilk etapta büyük illerde bünyesinde malî uzmanların yer aldığı; insan, yer, araç gereç, teknolojik imkânlar yönünden eksikliği bulunmayan ve gerekirse birden fazla yargı çevresinde yetkili ekonomik ve mali suç savcılıkları oluşturulması gerekmektedir. Bunu, ileride mali ve ekonomik suçlar alanında uzmanlık mahkemeleri izlemelidir. Yargıtay Başsavcılığı bünyesindeki masalardan birinin ve Yargıtay ceza dairelerinden birisinin münhasıran kara para aklama ve yolsuzlukla bağlantılı suçlar dahil, malî ve ekonomik suçlar ve çıkar amaçlı örgüt suçlarına bakması sağlanmalıdır. Söz konusu savcılık ve mahkemelerde çalışacak hakim ve savcılarının mali hukuk ya da ekonomi alanında yüksek lisans eğitimi yapmış ya da sınırlı olarak sayılacak ekonomik ve mali suçlar hakkında araştırma ve yayını olanlar arasından seçilmesine özen gösterilmelidir.

IV. YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE ÖNLEYİCİ FAALİYETLER

Günümüzde Tıptaki koruyucu hekimliğe benzer şekilde ekonomik suçla mücadelede de önleyici yöntemler öne çıkmaktadır Özellikle, yolsuzlukların yolaçtığı ağır ekonomik ve sosyal zararlar karşısında

¹³Bkz. Adalet Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü'nün 26.01.2004 tarihli Genelgesi

önleyici tedbir ve çalışmalar özel bir önem kazanmıştır. Bu nedenle yolsuzlukla mücadele edecek uzman kolluk ve adli makamların yanısıra önleyici faaliyetler ile bu alanda uzman bir birimin varlığı yolsuzlukla mücadele stratejileri içinde önemli bir yer tutmaktadır.

Gerçekten, Türkiye tarafından 10 Aralık 2003 tarihinde imzalanan Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesinin 5. maddesinde “Yolsuzluğa Karşı Önleyici Politika ve Uygulamalar”, 6. maddesinde “Önleyici Birim”¹⁴ 10. maddesinde Kamuya Rapor Verme, 61. maddesinde “Yolsuzluğa İlişkin Bilgilerin Toplanması ve Analizi”ne ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Uluslararası alana baktığımızda bu konuda yeknesak bir uygulama görülmemektedir. Örneğin bizim hukuk sistemimize benzeyen Fransa’da uzmanlaşmış mali savcılıkların oluşturulmasının yanısıra önleyici anlamda da Adalet Bakanlığı bünyesinde çok yönlü bir birim olarak “Yolsuzluğun Önlenmesi Merkezi Birimi” oluşturulmuştur.

Hong-Kong’da Bağımsız Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu (ICAC),

Belçika’da Belçika Federal Polisi bünyesinde Yolsuzlukla Mücadele Merkezi Ofisi,

Bulgaristan’da çok yönlü bir yapıda ve Adalet Bakanının Başkanlığında Yolsuzlukla Mücadele Faaliyetlerinin Koordinasyonu Komisyonu,

Hırvatistan’da bir savcı başkanlığında Yolsuzluk ve Örgütlü Suçların Önlenmesi Ofisi,

Malta’da Bağımsız Yolsuzlukla Mücadele Daimi Komisyonu,

Slovenya’da Bağımsız Yolsuzluğun Önlenmesi Komisyonu,

İspanya’da bir Başsavcı Başkanlığında Yolsuzlukla Bağlantılı Ekonomik Suçlar Özel Soruşturma Birimi,

V.SONUÇ

Yolsuzluğun önlenmesi ve cezalandırılması klasik suçla mücadele tekniklerinin ötesinde, yeni yaklaşım, strateji ve teknikler gerektiren bir olaydır. Ülkemizde yolsuzlukla mücadele alanındaki yasal mevzuat ve

¹⁴ **Madde 6: Yolsuzluğa Karşı Önleyici Birim ya da Birimler**

- 1) Her Taraf Devlet, hukuk sisteminin temel ilkelerine uygun olarak;
 - a) Bu Sözleşmenin 5 inci maddesinde belirtilen politikaları uygulamak ve uygun olan hallerde, bu politikaların uygulanmasını kontrol ve koordine etmek;
 - b) Yolsuzluğun önlenmesi hakkında bilgiyi arttırmak ve yaymak, suretiyle veya benzer yollarla yolsuzluğu önleyen uygun birim ya da birimleri oluşturacaktır.
- 2) Her Taraf Devlet, hukuk sisteminin temel ilkelerine uygun olarak, bu maddenin 1 inci fıkrasında belirtilen birim ya da birimlere, görevlerini etkin bir biçimde ve gereksiz etkilerden uzak olarak yerine getirebilmeleri için gerekli özerkliği tanıyacaktır. Gerekli maddi kaynaklar ve uzman personel ile bu personelin görevini yerine getirmek için ihtiyaç duyduğu eğitim sağlanmalıdır.
- 3) Her Taraf Devlet, yolsuzluğun önlenmesi amacına yönelik özel önlemlerin geliştirilmesi ve uygulanmasında diğer Taraf Devletlere yardım edebilecek makam veya makamların isim ve adreslerini Birleşmiş Milletler Genel Sekreterine bildireceklerdir.

alt yapı ¼lkemizin ihtiyaçları, bu alanda taraf olduğumuz uluslararası s¼zleřmeler ve AB ¼lkeleri mevzuatları dikkate alınarak d¼zenlenmiřtir. Yasal mevzuatın varlığının yanı sıra etkin bir şekilde uygulaması ¼nem taşımakta olup, bu konuda adli makamların eğitimi, imkânlarının arttırılması ve uzmanlaştırılması y¼n¼nde son yıllardaki çabaların kesintisiz s¼rd¼r¼lmesi ¼nem taşımaktadır. Yolsuzlukların ¼nlenmesinin çok y¼nl¼ bir yaklaşımı gerektirmesi karşısında, farklı alan ve kurumlardan uzmanların bir arada çalışacakları ¼nleyici anlamdaki bir birimin oluşturulması konusu da ¼n¼m¼zdeki zaman diliminde tartışılarak sonuçlandırılması gereken bir konu olarak g¼z¼kmektedir.

Dr. Genç Osman Yaraşı

Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanı

Öncelikle Sayın Başkana teşekkür ederim, bu toplantıyı düzenleyenlere teşekkür ederim, uzatmak istemiyorum bu faslı; ama içten teşekkür etmek istiyorum.

Baştan şunu söyleyelim: Hakikaten, biz, yolsuzlukla mücadelenin kurumsal yapısının ne olması gerektiğini uzun zamandır tartışıyoruz, artık, bir karar verelim;

Bu arada, Güven Bey’e de teşekkür etmek istiyorum. Yolsuzluk, daha geniş anlamda ekonomik suçlar, çok yönlü suçlardır. Bunları değişik perspektiflerden analiz etmek gerekir deyip duruyorduk. Onun ekonomik tarafını, özellikle rekabet eşitsizliği yaratan tarafını Sayın Güven Sak çok güzel ortaya koydu; doğrusu, duygularıma, düşüncelerime tercüman oldu; onun için, kendisine de teşekkür ederiz.

Sabahtan itibaren yapılan sunumlar galiba benim sunumuma tamamen bir zemin hazırladı; ben, şimdi, üstüne bir bina çıkacağım. Belki ilk bakışta bu bina biraz tartışmaya açık bulunabilir şüphesiz, zaten tartışılın diye buradayız. Artık, bu temelin üzerine bina yapmak zamanı geldi diye düşünüyorum. Tabii, yolsuzluğun çok taraflı bir olgu olmasından dolayı, bizim inşa edeceğimiz binanın birçok kurumla da ilgisi olmalı; bir taraftan kolluk, bir taraftan adliye. Ben önerimi anlatırken kolluk ve adliye tarafını hariçte tutuyorum. Zaten adliye kısmı da bir nebze anlatıldı.

Artık, siyasal ve toplumsal uzlaşma aşağı yukarı sağlanmış gibi gözüküyor. Yine, söyledik, yolsuzluk konusu geniş perspektiften ele alınmalı, bunun sosyolojik boyutu var, ekonomik boyutu var, siyasî boyutları var. Meseleyi bu şekilde bir bütün olarak ele alıp, bir bütün olarak yaklaşmadıkça, sorunu çözemeyiz. Ama bu oturumun vazifesi münhasıran kurumsal yapıyla ilgili olduğu için, ben, kurumsal yapı üzerinde duracağım.

Sabahtan da bahsedildi, kurumsal yapı konusunda hem Avrupa Konseyi Ceza Hukuku Sözleşmesinde hem de Birleşmiş Milletler Sözleşmesinde hükümler var. Özellikle Birleşmiş Milletler Sözleşmesindeki 6’ncı madde, yolsuzluğun önlenmesi konusunda –“önleme”nin altını çiziyorum- belirli nitelikleri haiz kurum istiyor ve Birleşmiş Milletler Sözleşmesini biz de imzaladık. Onaylanması yönündeki kanun tasarısının Bakanlar Kurulu imzası da tamamlandı, muhtemelen sonbaharda onaylayacağız.

Şimdi, binayı inşa etmeden önce, gözetilmesi gereken temel kriterler konusunda kısaca birkaç şey söylemek istiyorum. Bir kere, önerilen kurumsal yapı mevcut siyasî, idarî yapının temel prensipleriyle uyumlu olmalı. Bunu şunun için söylüyorum: Dünyada birçok ülkede kurumsal yapılar oluşturulmuş. (Burada MASAK’tan sekiz tane uzman arkadaşım var, hepsi de yolsuzlukla ilgili çalışıyor. Arzu ederseniz, size dünyadaki bütün kurumsal yapıların nasıl örgütlendiklerini anlatabilirler.) Biz bunları model alırken şunları düşünmek zorundayız: Birçok ülkenin siyasal yapısı farklı, kimisi başkanlık sistemi,

kimisi parlamenter demokratik sistem, kimisi federal, kimisi üniter; dolayısıyla, o kurumları birebir iktibas edemeyiz. Dolayısıyla, bu açıdan kendi siyasî ve idari yapımızın temel prensiplerini gözetmek durumundayız.

Öte yandan, mesela, çok küçük ülkeler için, çok küçük nüfuslu ülkeler için son derece verimli olan bir yapı, bu kadar geniş coğrafyası, 70 milyonluk nüfusu olan bir Türkiye için uygun olmayabilir. İşte, bütün bunlar bir yerlerden modelleri alır ve onun üzerine çalışırken, dikkat edilmesi gereken şeylerdir diye düşünüyorum.

Ayrıca, önerilecek sistem, mevcut idarî, kolluk ve adlî sistemle uyumlu olmalıdır. Neden? Çünkü yolsuzlukla mücadele bütün bu sistemin sonucudur. Parçalar birbiriyle iyi uyum sağlamalı ki sistem çalışır halde olsun.

Bütün bunları dikkate aldığınızda, yolsuzlukla mücadele amaçlı bir birim kurarsak, bunun başarısı için neler gerekir? Uluslararası metinlerde yer alıyor bunların çoğu. Bir kere, siyasî irade olmalı. Yolsuzlukla mücadele konusunda siyasal irade yoksa, zaten mücadeleyi peşinen kaybedersiniz. Böyle bir birimin belirli bir ölçüde bağımsız olması lazım. Bağımsızlıktan ne anlaşılması gerektiği hakkında değişik şeyler söylenebilir. Genellikle, politik etkilere maruz olmaması, bağımsız bütçeye sahip olması, personelin atanma standart ve sürelerinin belirlenmesi gibi kriterler, bağımsızlığının ölçütü olarak gösteriliyor. Yeterli malî kaynağa sahip olması; bu da zaten bağımsızlığın sonucu olarak gösteriliyor. Böyle bir birimin uzman ve temiz personeli olmalı; hesap verilebilirliği olmalı ki, kendisinin güvenilirliği açısından bu önemli.

Peki, bunlar temel prensipler. Şimdi, bizim önümüzde, Türkiye’de hangi alternatifler var? Bir, diyebiliriz ki, hem önleyici hem soruşturmacı tek bir idarî birim kuralım. İki, biri önleyici, biri soruşturmacı olmak üzere, iki birim kuralım. Üç, yeni bir organizasyona gitmeye gerek yok. Mevcut idarî, kolluk ve adlî mekanizmayı daha etkin hale getirelim, meseleyi böyle çözelim. Dört, bir taraftan bir önleyici birim kuralım, diğer taraftan da mevcut idarî, kolluk ve adlî yapıları daha etkin hale getirelim. Dört tane alternatifimiz var. Şimdi, sırasıyla bu alternatifleri değerlendirerek bir sonuca varmak istiyorum.

Birinci seçeneğimiz, hem önleyici tedbirleri alan hem de soruşturma yapan tek bir birim kurmaktır. Benim algılamama göre, bu, çok fazla mümkün değil; çünkü Ankara’da tek bir birim oluşturup, coğrafi bakımdan bu kadar geniş olan Türkiye’de, Edirne’den Ardahan’a kadar bütün yolsuzluklara müdahil olmak çok mümkün gözüküyor bana. İkincisi, kamunun faaliyet alanları çok geniş. Dolayısıyla, farklı alanlardaki yolsuzluk tiyolojileri de çok farklı. Bankacılık alanındaki yolsuzluk tiyolojisi ile kamu maliyesi, kültür veya sağlık alanlarındaki yolsuzluk tiyolojileri farklılıklar gösterebilir. Dolayısıyla, bir soruşturmacı kurumdan farklı tiyolojilerdeki tüm olayları çözmesini beklemek biraz zor gibi geliyor bana.

Bir başka husus, eğer tek bir kuruma güvenirsek, bu kurumun kendisinin yolsuzluğa bulaşması halinde ciddi bir riskle karşı karşıya kalacağız demektir; yani, yumurtaların tamamını bir sepete koymuş oluruz. Sepetin altı çıkarsa, bütün yumurtalar gitti demektir.

Bir başka husus, eğer iki fonksiyon, yani hem önleyici hem bastırıcı fonksiyon, bir arada olursa, bastırıcı fonksiyon önleyici fonksiyonu ikinci plana itecektir ki, bence, Türkiye’de zaten asıl eksik olan önleyici fonksiyondur. Bunu az önce arkadaşlarımız da ifade ettiler. Dolayısıyla, bu açıdan da birinci seçenek pek mümkün gözüküyor.

Bir başka sakınca, diyelim tek bir soruşturmacı kurum kuruldu; o zaman, bizde bu kadar çok denetim birimi var, bunları ne yapacağız; kaldıracak mıyız, muhafaza mı edeceğiz; kaldırırsak, nasıl kaldıracağız; muhafaza edeceksek, o zaman aralarında bir çatışma olmayacak mı? İşte, bütün bu sebeplerle birinci seçenek, yani, hem önleyici hem soruşturmacı bir idarî birim fizibl gözüküyor.

İkinci seçenek, biri önleyici, biri soruşturmacı olmak üzere iki birim kurmak idi. Tek soruşturmacı birim kurmanın bütün sakıncaları burada da geçerli olacaktır. Ayrıca, iki birim kurulması pahalı bir seçenektir. Üstelik bu iki birim arasında ve diğer teftiş birimleri arasında çatışma kaçınılmaz olacaktır ve bu da, beraberinde etkinsizliği getirecektir. Bu açıdan, ikinci seçenek de çok anlamlı gözükmemektedir.

Üçüncü seçenek, yeni bir organizasyona gidilmeden, mevcut idarî, kolluk ve adli mekanizmayı daha etkin hale getirmektir. Mevcut idarî, kolluk ve adli mekanizmayı daha etkin hale getirmek fikrine tamamen katılıyoruz. Her hâl ve kârda mevcut idarî, kolluk ve adli mekanizmayı daha etkin hale getirme zaruretimiz var. Ancak, buna ilave olarak, biz, önleyici tedbirleri genel olarak kamuda koordine eden, alınmasını sağlayan, gözetten bir kuruma ihtiyaç olduğunu düşünüyoruz. Yani, bize göre uygun olan bir taraftan mevcut idarî, kolluk ve adli mekanizmayı daha etkin hale getirmek, diğer taraftan yolsuzluğu önleyici faaliyetleri koordine eden bir kurum oluşturmaktır. İdarî mekanizmadan kastım dar anlamda denetim birimleri aslında burada; tabii, geniş anlamda yönetimdir. Zaten yolsuzluğun temel sebebi kötü yönetişimdir. İdarenin her tarafında iyi yönetişimi sağlamak gerekir; ama burada dar anlamda aldığımızda, mevcut denetim kapasitelerini, mevcut kolluk kapasitesini, mevcut adli kapasiteyi geliştirmek lazım; İlaveten, ülke ve kurumlar bazında yolsuzluğu önlemeye yönelik çalışmaların politikasını çizecek, stratejisini belirleyecek, farklı kurumların uygulamalarını koordine edecek bir birime ihtiyaç vardır diye düşünüyoruz.

Böyle bir kurumu niye gerekli olduğunu zaten söylemiş olduk. İkinci olarak da, sabahtan itibaren söylendi, Türkiye, artık, 1.1.2004’ten itibaren GRECO üyesi. GRECO ve OECD bünyesinde ülke incelemeleri yapılıyor. Şimdi Birleşmiş Milletler Sözleşmesi yürürlüğe girdiğinde Birleşmiş Milletler de artık ülke incelemeleri yapacak. Yani bunun uluslararası ilişkiler boyutu da var; dolayısıyla, bu ilişkileri koordine edecek bir birime de ihtiyaç var. İşte, biraz önce saydığım sebeplere ilaveten, bir de bu sebeple bir önleyici birime ihtiyaç bulunmaktadır..

Görevleri ne olsun? Bunu bir kanun metni yazar gibi değil ama genel olarak söylemek gerekirse;

Yolsuzluk stratejisini belirlemek, uygulanmasını izlemek,

Kurumların faaliyetlerini izlemek, onlara saydamlık, hesap verebilirlik ve iyi yönetim konularında tavsiyelerde bulunmak,

Ülkemizin taraf olduğu sözleşmelere, uluslararası kurumların tavsiyelerine uyum çalışmalarını planlamak ve koordine etmek,

Sivil toplumla işbirliği yapmak,

Toplumun eğitimi ve aydınlatılması konusunda çalışmalar yapmak. Şimdi, burada bir nefes alayım ve buraya bir vurgu yapayım. Yolsuzlukla mücadelenin başarılı olması için, bir kere, toplumun, kamunun işleyişi konusundaki yerleşik anlayışını tersine çevirmek gerekir. Yani, halk, her şeye rağmen şunu düşünüyorsa, “memlekette işler böyle gidiyor, nereye gitsem rüşvet vermeden işimi göremem” diye düşünmeye devam ediyorsa, siz buralarda istediğiniz kadar kurumlar kurun, fazla bir şeyi değiştiremezsiniz. İşte, bu kurumların bir fonksiyonu bu olmalı. Toplumun bu konudaki kültürünü değiştirmeli, yani, artık, birisinin yapılacak bir işi yokuşu sürmesi olağandışı olmalı. Dolayısıyla, toplumu bu şekilde değiştirebilirseniz, o zaman yolsuzlukla mücadele eden birimler toplumdan sürekli feedback alacaktır, ihbarlar alacaktır. Dolayısıyla, bundan sonrasının arkasının getirilmesi daha kolay olur diye düşünüyorum.

Yolsuzluk konusunda riskli alanları belirlemek ve alınacak tedbirlerin etkinliğini değerlendirmek.

Yolsuzluk ihbarlarını almak ve değerlendirmek; bakın, bu birim soruşturmacı değil ama ihbar alacak. Bu ihbarları ne yapacak? Bu ihbarları, konusuna göre ilgili denetim birimlerine veya doğrudan cumhuriyet savcılıklarına iletecek; yani, kendisi herhangi bir soruşturma yapmayacak; ama bunların sonuçlanmasını takip edecek.

Nasıl yapılmalı böyle bir birim? Tercihen Başbakanlığa bağlı olmalıdır. Bağımsızlık ve siyasal etkilerden biraz daha arındırılmış olmak deyince hemen aklımıza bağımsız kurumlar geliyor. Yolsuzluğu önlemekle görevli bir birim için bağımsız kurum modelinin, ne Türkiye için, ne başka bir ülke için çok uygun olduğu kanaatinde değilim ben. Ayrıca Türkiye’nin bağımsız kurumlar konusunda son yıllarda yaşadığı deneyimler bu konudaki fikrimi de pekiştirdi doğrusu. Sorulursa, bunun ayrıntısını da konuşabiliriz.

Başbakanlığa bağlı olmak, kuruma bir statü sağlar ve diğer kurumlar üzerinde bir yaptırım gücü, dediğini yaptırma gücü sağlayabilir. Yine, Başbakanlığa bağlı olmak, belli ölçüde politik etkilerden korunma sağlayabilir. Bir de, tabii, böyle bir birimin başkanı belirli bir süre için ve mümkün olduğunca yüksek bir statüde atanmalıdır. Mesela, dört yıllık bir süre için; onun dışında alınması çok özel şartlara bağlı olmalıdır.

Bir başka husus, bu kurumla birlikte bir koordinasyon kurulu oluşturulmalıdır diye düşünüyoruz. Bu koordinasyon kurulu, her şeyden önce, ilgili bakanlıkların -ilgilinin ne olduğunu ayrıca tartışabiliriz- müsteşarlarından meydana gelmeli; tabii ki, yolsuzluğu önleme biriminin başkanı da koordinasyon kurulu üyesi olmalı. Koordinasyon kuruluna Başbakanlık Müsteşarı başkanlık etmeli. Bununla birlikte, mesela, Kamu Etik Kurulu Başkanı da bu koordinasyon kurulunun üyesi olmalı; çünkü kamu personeli için etik standartlar koyan bir kurul bu. Bir de, az önce Bülent beyin de belirttiği, Meclis Soruşturma Komisyonu raporunda yer alan, denetim birimlerinin bir istişare konseyi oluşturması önerisi var. Biz, o öneriye katılıyoruz. Bir istişare konseyi oluşturulmalıdır. İşte, o istişare konseyinin başkanı da bu koordinasyon kurulunun üyesi olmalıdır.

Peki, ne yapmalı böyle bir koordinasyon kurulu? Yolsuzluğu önleme biriminin diğer kamu kurumlarına yaptığı tavsiyelerin yerine getirilmesini izlemeli ve değerlendirmeli ve aynı zamanda bu birimin faaliyetlerini izlemeli ve değerlendirmelidir. Hesap verebilirlik diyorduk ya, bu kurul ya da birim, adının ne olacağına ayrıca kararlaştırırız, bu koordinasyon kuruluna hesap vermeli. Yılda en az dört kez toplanmalı. Bizde alışılan periyot genellikle yılda iki keredir. Yani, biz, biraz daha sık toplansın istiyoruz.

Etik Kurulu da bir biçimde bu birimle ilgilendirilmelidir. Mesela, en azından, artık, Etik Kurulunun sekreteryasını bu birim yürütmelidir.

Ana hizmet birimleri ne olmalı? Bunun üzerinde çalışılabilir; ama kabaca bir fikir versin diye söyleyeyim; Kurumsal gelişmeleri takip eden, risk alanlarını ve alınması gereken tedbirleri belirleyen bir alt birim olmalı.

Bir başka birim ise, eğitim, halkla ilişkiler ve uluslararası ilişkileri yürütmeli.

Bir başka birim de, ihbar kabul etmeli, bunları ilgili denetim birimlerine ve savcılara yönlendirmeli ve sonuçlarını takip etmeli.

Tabii, bu, tamamen bir fikir jimnastiği, birimler artırılabilir veya azaltılabilir.

Yalnız burada bir şeyi ifade edeyim: Bu birim kendisi soruşturma yapmamakla birlikte, mesela, denetim birimlerine soruşturulması için gönderdiği ihbarların ciddiyetine göre, bu denetim birimleri arasında bir task force, bir çalışma grubu kurulmasını talep edebilmeli. Yani, demeli ki, böyle bir olayın vergi boyutu var, bankacılık boyutu var, bir de mesela SPK boyutu var. Bu kurum böyle bir durumda Maliye müfettişi, Bankalar Yeminli murakıbbı ve Sermaye Piyasası Kurulu uzmanı birlikte çalışsın diyebilmeli ve hangi kurumun koordinatör olacağını da tayin edebilmeli.

Böyle bir birim sil baştan oluşturulabilir veya mevcut bir birime bu görev verilebilir. Burada “mevcut bir birim” dediğimizde kast ettiğimiz “ıdarî” bir birimdir. Burada fazla girmek istemiyordum ama biraz önce ifade edilen bazı hususlar karşısında belirtmek durumundayım. Bir kere, mevcut denetim birimlerinden hiçbirisi, denetim birimi fonksiyonunu muhafaza ederek böyle bir rolü üstlenemez. O zaman, bizim ta

başta olmaz dediğimiz, iki fonksiyonun (önleme ve soruşturma) bir arada olduğu seçenek gerçekleşir. Dolayısıyla, mevcut denetim birimleri denetim fonksiyonunu bırakmadıkça böyle bir birim haline dönüştürülemez.

Başka birimler tartışılabilir. Ben burada MASAK'ı önerebilirim; şunun için, benim burada sadece yolsuzluk konusunda çalışan sekiz tane uzmanım var. Sadece bunu gerekçe gösterecek değilim tabii. Fakat asıl gerekçe şu; yolsuzluk suçları dahil ekonomik suçlar, artık, klasik suçların soruşturma yöntemiyle araştırılmaz. Yani, cinayeti parmak iziyle, DNA testiyle, otopsilerle, adli tıbbın diğer imkânlarıyla çözebilirsiniz; ama bunların hiçbirisi, ekonomik suçta işe yaramaz. Ekonomik suç delillendirebilmek için önce başta malî bilgiler olmak üzere her türlü bilgiyi toplayacaksınız, sonra bu bilgileri analiz edebileceksiniz. Bilgi toplamak, analiz etmek! İşte, dünyada bu işle uğraşan birimler mali istihbarat birimleri olarak adlandırılır. Türkiye'nin malî istihbarat birimi MASAK'tır. O açıdan, yolsuzluğu önleme birimi MASAK'la birlikte düşünülebilir veya ayrı ayrı düşünülse bile, ilişkileri çok iyi koordine edilmelidir.

Şimdi, tabii, tek birim kurduk, meseleyi çözdük mü? Hayır, çözmedik. Zaten daha önce demiştik ki, kolluk birimleri ve adli birimler üzerinde de birtakım çalışmalar yapmak lazım. Ama biz, işin idarî tarafıyla ilgileniyoruz, bu sebeple denetim sistemi üzerinde duracağız. Hakikaten, belki dünyanın en çok denetim birimi olan ülkelerinden birisiyiz biz. Ben, size hemen, Maliye Bakanlığında kaç tane denetim birimi var, söyleyeyim; altı tane merkez denetim birimi, üç tane de taşra denetim birimi var. Yani, Maliye Bakanlığında dokuz tane denetim birimi bulunuyor. Ben diyorum ki, eğer, yolsuzlukla ciddi şekilde mücadele edeceksek, mevcut denetim birimleri yeniden yapılandırılmalıdır. Ama bunu sadece organizasyon bakımından ele almamak lazım.

Bir kere, denetim anlayışını yeniden yapılandırmalıyız. Aslında, işin bu tarafı tamamen farklı bir tartışma alanı ve maalesef, Türkiye'de çok tartışılan, ama belki olması gerektiği gibi tartışılmayan bir konu bu. Anlayış nasıl yapılandırılmalı? Kısaca birkaç şey söyleyeyim; hukukîlik denetimiyle birlikte yerindelik denetimi yapılmalı. Bu, hep söyleniyor, performans kriterleri belirlenmeli, bu kurumlar ya da kurumların mensupları bu kriterlere göre değerlendirilmeli, görevde yükselmeleri buna göre yapılmalı. Yeni denetim yöntemleri geliştirilmeli. Mesela denetim yöntemlerimiz biraz çağın gerisinde kaldığı için İmar Bankası hadisesi patlak verdi. Dünyada, artık, işletmeler büyüdükçe, muhasebelerini bilgisayarla tutuyor. Peki, siz, bugünkü denetim anlayışıyla nasıl denetliyorsunuz? O bilgisayar sisteminden birtakım çıktılar, mali tablolar koyuyorlar önünüze, onlara bakıyorsunuz, “her şey tamam” diyorsunuz. Hâlbuki adam, aynı veri tabanından, doğru veri tabanından iki farklı rapor alıyor; birisi gerçek rapor, bir tanesi de, faraza, onda bir nispetinde küçültülmüş rapor. Bunu önlemek için ne yapacaksınız? Bizim klasik denetim yöntemlerini çalıştırmadan önce, sistem mühendisleri gidip, o sistemin doğru sonuçları verip vermediğini denetleyecek. Aksi takdirde, başarısız olursunuz, yani, klasik denetim sistemimiz bir işe yaramaz; neticede, yaramadı.

Bağımsızlık artırılmalı ama bu, keyfilik anlamına gelmemeli. Bizim denetim birimlerinde en büyük sorunlardan bir tanesi bu.

Tabii, denetim anlayışının yeniden yapılandırılması konusunda daha birçok şey söylenebilir, ben, sadece birkaç hususu belirtmek istedim.

İkincisi, organizasyonu yeniden yapılandırmalıyız. Her şeyden önce, çok fazla denetim birimi bulunduğunu ifade etmeliyiz. Yani, bir tane önleyici kurum kursanız da, bu birim, yolsuzluğa karşı çabaları koordine etse, deseniz, onun bile koordinasyon sağlaması güç mevcut yapıda. Dolayısıyla, ben, her bakanlıkta tek bir denetim birimi olmalı diyorum. Bunlar kendi arasında gruplara ayrılabilir; yani, iç denetim ve teftiş bir grup, idarî soruşturma bir grup, sektörel dış denetim bir grup olabilir; ama, her hâl ve kârda bir bakanlıkta bir tane denetim birimi olmalıdır.

Hangi bakanlıklarda denetim birimi olması gerektiği konusu da ayrıca tartışmaya açık. Ama o konuya girmeyeyim.

Kamu denetimi istişare konseyi teşkil edilmelidir. Bütün bu denetim birimleri bir konsey oluşturmalı; bu konsey, ulusal denetim standartları ve stratejilerini belirlemelidir. Konsey başkanı aynı zamanda, demin söylediğimiz, yolsuzluğu önleme biriminde kurulan koordinasyon kurulunun üyesi olmalı. Öbür taraftan konsey, Kamu Etik Kurulu ve yolsuzluğu önleme birimi arasında organik ilişkiler geliştirilmelidir.

Evet, konuşmamı burada kesiyorum. Teşekkür ederim.

Yolsuzlukla Mücadelede Ülke Deneyimleri

Dr. Ömer Faruk Gençkaya

Bilkent Üniversitesi Siyaset Bilimi Bölümü

Değerli konuklar, teknoloji hızla ilerliyor; ancak, biz ona ayak uydurmakta zaman zaman zorluk çekiyoruz; bu nedenle özür dileriz.

Hepinize tekrar hoş geldiniz diyorum. Ben de, çünkü oturumda olduğu gibi, bütün katılımcılara ve bu sempozyumu düzenleyenlere teşekkür ediyorum. Kısmen bu organizasyona yardımcı olmakla beraber, benden daha fazla emeği geçenler bulunmaktadır, onları tekrar burada kutluyorum.

Bugünkü sunuşum iki bölümden oluşacak, olabildiğince hızlı yapmak istiyorum; çünkü öğleden sonraki tartışmalara bir zemin hazırlamak ve tartışmalara daha fazla zaman ayırmak niyetindeyim.

Burada yabancı konuklarımız da bulunmaktadır. Onlar, Türkiye'deki genel yasal çerçeveyi çok iyi bilmedikleri için, biraz daha ayrıntılı bir sunuş olacak, kısa, ancak, ayrıntılı olacak. Bu nedenle, bu yoğunluktan dolayı da özür diliyorum her şeyden önce; bu, belki sizi yorgunluğa alıştırma şeklinde bir açıklama oldu...

Dün yapılan gerek açılış konuşmalarında gerekse daha sonraki tartışmalarda siyasî sorumluluk mekanizmalarıyla ilgili çok farklı yaklaşımlar ve değerlendirmelerde bulunulmuştur. Her ne kadar Ergun Özbudun Hocamızın da belirttiği gibi, kavramsal çerçeve açısından da yeterli değiliz; yasal düzenlemeleri yeterli olan ülkelerde bile siyasî hesap verebilirlik konusunda yapılan düzenlemeler ve bunların hayata geçirilmesi konusunda sorunlar söz konusu; çünkü siyasî hesap verme konusu çok karmaşık bir alandır. Öncelikle bireyleri ilgilendiriyor. Dün, daha çok atanmışlarla ilgili yasal çerçeveler tartışıldı, bugün bizim yoğunluk noktamız, en azından benim sunuşumda seçilmişlerle ilgili hesap verebilirlik mekanizmaları olacak.

Burada, öncelikle bireyden başlıyoruz. Yani, seçilmiş tek tek bireyler, temsilciler ve daha sonra da kurumsal bir yapı söz konusudur. Dolayısıyla, bireysel ve kurumsal anlamda toplumun değişik katmanlarına sorumluluk taşıyan kişiler ya da gruplar ya da kurullar genel anlamda bu süreçte dikkatimizi odaklandığımız çözümleme birimleridir. Bir seçilmişin günlük hayatından, yani, kendi özel yaşantısından kurumsal olarak yerine getirmek durumunda ya da zorunda olduğu görevleri de içine alan çok geniş bir yelpaze ya da bir süreci kapsamaktayız. Bunların düzenlenmesi, hakkaniyet içinde hayata geçirilmesi ve gerekli hesapların verilmesi, ülkeden ülkeye, zamandan zamana, kişiden kişiye değişmektedir. Bu konuları incelerken, öncelikle şöyle bir yargılamada ya da değerlendirmede bulunmak istiyorum: Çok gerideyiz ya da çok ileride değiliz; ancak, neler yapmamız gerekiyor, bunların neresindeyiz tartışmamız ya da neler yapabiliriz, içinde bulunduğumuz durum nedir, buradan bir adım öteye nasıl gidebiliriz; bunu değerlendirmemiz daha iyi olacaktır diye düşünüyorum.

Yine, dün yapılan, özellikle, açılış konuşmalarında bu konuda genellikle siyasîlere yüklenildiği ifade edildi bir kez daha. Ben, bu konuyu 1994 yılından itibaren çalışmaktayım; yani, yaklaşık olarak 11 yıllık bir süre. O tarihte eski Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlarımızdan Hüsametdin Cindoruk Beyefendinin isteği üzerine, Amerika Birleşik Devletleri'nin gün ışığında hükümet yasaları, etik yasaları diye kısaca tanımladığımız yasaları hasbelkader çevirerek bu sürece dâhil oldum. Daha sonra da, Türkiye'de yapılan ve yurt dışında katılabildiğim pek çok toplantıda bulundum. Sözkonusu toplantıların bir kısmına şimdi aramızda bulunmayan, Sayın Abdüllatif Şener de dâhil olmuştur.

Siyasîlerimiz, her zaman neden bizden başlanıyor; yani, seçilmişler neden bu kadar öndeler; kendileri de “en kolay bize yükleniliyor” diye yakınıyorlar. Tabii, bu, haklı bir eleştiri, ancak, çünkü değerlendirmeleri de dinledikten sonra, hatırlayabildiğim kadarıyla şunu söylemek isterim: Siyasî sorumluluk, etik, daha açık bir yönetim, yönetişim, saydamlık, hesap verebilme sistemini gerçekleştirebilmemiz için bütüncül yaklaşımlar yanında bazen tek tek, bazen de gruplar ya da birimler çerçevesinde de adımlar atmamızı gerektirmektedir. Burada en önemli husus liderliktir. Siyasîler de, seçilmiş kadrolar olarak, toplumun gözbebeği ya da çekici güçleri olarak tabii ki en başta ilk odak noktasını teşkil etmektedirler. Bu, sadece Türkiye için değil, dünyadaki tüm demokratik ülkelerde de aynı şekilde cereyan etmektedir. Ülkemizde, ne yazık ki, özellikle 1994'ten bu yana geçirdiğimiz süreçte, siyasîlerin, seçilmişlerin hesap verebilmeleri konusunda gerekli yasal düzenlemeler hayata geçirilememiştir; ancak, bu demek değil ki, Türkiye'de siyasîlerin hesap verebilmesi konusunda herhangi bir yasal düzenleme bulunmamaktadır.

Hesap verebilme konusunun son yıllarda önem kazanmasında, Türkiye'de ve dünyada, özellikle yolsuzluğa bir şekilde karışmış ya da bulaşmış seçilmişlerin sayısındaki artışa paralel olarak yapılan, yürütülen soruşturmalar ya da kovuşturmaların sayısındaki artış ta etkili olmuştur. Bu, sadece Türkiye'de değil, çünkü konuşmalarda ad belirtildi, Fransa'da, Almanya'da, İtalya'da önde gelen siyasîler hakkında çeşitli soruşturmalar gündeme gelmiştir. Bu alanda soruşturma ve kovuşturmaların sayısındaki artış özellikle şununla açıklanabilir: Bu demokratik ülkelerde, özellikle Avrupa ülkelerinde ve diğer demokratik ülkelerde demokratik kurumların etkili ve verimli bir biçimde çalışabilmesi, aynı zamanda siyasete olan güvenin devam ettirilebilmesi açısından bu hususlar önem taşımaya başlamıştır. Neden soruşturma ve kovuşturmalar artmıştır? Özellikle demokrasinin varlığını sürdürebilmesi açısından yolsuzluğa bulaşmış siyasîlerle ilgili soruşturmaların sonuçlandırılması önem kazanmıştır.

Bunun dışında, özellikle seçilmişlerin yer aldığı meclislerde, yani, parlamentolarda en önemli çağdaş işlevlerden bir tanesi, yasama görevi yanında, denetimdir. Parlamentoların, günümüzde, belki yasamadan ziyade, yani, kanun koymakdan ziyade, denetim işlevi yüklendiklerini gözlemlemekteyiz.

Tabii, yolsuzluğa bir şekilde karışmış siyasîlerin sayısının artması, temel işlevi denetim olan parlamentoların bu işlevini yerine getirmesinde en önemli ayakbağı ya da engeli oluşturmaktadır.

Dolayısıyla, parlamentonun, yani, temsilcilerin, seçilmişlerin bulunduğu kurumun işlevini yerine getirmesi açısından da hesap verebilirlik ve siyasî sorumluluk önem taşımaktadır.

Dün, özellikle iyi yönetimle ilgili kavramsal çerçeve olabildiğince, yeterince tartışıldı; bu nedenle, ben, ayrıntıya girmek istemiyorum; ancak, özellikle bugün tekrar altını çizmek istediğim husus şudur: öncelikle seçilmişlerin tabi olacakları ya da kendilerine ilke edinecekleri bir yönetim kuralları ya da İngilizce Code of Conduct diye tanımlanan, bir ilkeler demeti bulunmaktadır. Bu ilkeler zorlayıcı ilkeler değildir; gönüllü olarak uyulması gereken, yani, hem talip olduğumuz görev, aday olduğumuz görev hem de içinde görev yerine getirdiğimiz kurumun bütünlüğünün korunması amacıyla kendimize rehber olarak edindiğimiz ilkeler demeti yönetim kurallarını oluşturmaktadır.

Bunlar arasında en önemli üç tane ilke var dikkatimizi çeken. Bir tanesi, kamu yararı. Tıpkı atanmışlar gibi, seçilmişler de görevlerini yerine getirirken, kamu yararı ilkesinden hareket etmektedirler. Bu ilkeler evrensel tartışmalardan çıkartılmıştır, sadece Türkiye'ye özgü olarak bunları açıklamıyorum; ancak, kamu yararı kavramı da özellikle ülkemizde, anayasal düzenimizde çok tartışılan bir husus; ancak, burada özellikle kamu yararı seçilmişlerin, siyasîlerin bireysel kazanç düşüncesi taşımadan görevlerini yerine getirmeleri; yani, çıkar çatışması dediğimiz, kendi görevlerini, seçildikleri görevlerini yerine getirirken, bireysel kazanımları hedef alamayacaklarının altını çizmektedir. Bu çıkar çatışması kavramı, belki bugün yine panelde ve sunuşlarda gündeme getirilecektir dün de belirtildiği gibi.

İkinci ilke, adil davranma. Görevlerini yerine getirirken, kuşkusuz, seçilmişler ya da siyasîler farklı yaklaşımlar içerisinde olmamak zorundadırlar. Bireyler arasında farklı bir ayrımcılık taşımamaları gerekiyor.

Bunun ötesinde, bir de, kamuoyuna hesap verme, yani, göreve geldikten sonra yaptıkları işleri tüm ayrıntılarıyla çeşitli mekanizmalar aracılığıyla kamuoyuna duyurmaları, burada yapılan yanlış uygulamaların her hangi bir kural hatası bulunan işlemelerin hesabının verilmesi.

Bütün bunlar, esas olarak, seçilmişlerin ya da siyasîlerin görev yaptıkları kurumların özerkliği ve bağımsız karar alabilmeleri hususunda en önemli ilkeleri oluşturmaktadır. Aksi takdirde, seçilmişlerin oluşturduğu siyasî birimler, farklı kaynakların etkisinde kalarak, öncelikle kamu görevini, yani, kamu yararını ilke edinerek yasaların yapılmasını gözdardı edebileceklerdir.

Biraz önce de belirttiğim gibi, Türkiye'de son on seçilmişlerin yılda artan oranda belli kurallara uygun olarak hareket etmesi gerektiği, yasama etiğinin geliştirilmesi, yönetim kuralları oluşturma, seçilmişler için yönetim kurallarının geliştirilmesi hususlarında pek çok tartışma gündeme geldi, toplantılar yapıldı. Bir ara Mecliste geçen dönemlerde bir etik komisyonu, yasama etiği komisyonu kurulması hususunda teklifler de sunuldu; ancak, bunlar sonuçsuz kaldı.

Tabii, buradaki temel yaklaşım, esas itibarıyla, son yıllarda çeşitli siyasî çevrelerce gündeme getirildiği gibi, sadece siyasîlere yüklenerek sorunların çözölemeyeceği, atanmışların da aynı şekilde hesap vermesi

gerektiği hususu gündemde ağırlık kazanmaya başlamıştır. Bu nedenle, sözkonusu teklifler de kadük olmuştur.

Aslında, gerek atanmışlar gerekse seçilmişler için, dün Sayın Adalet Bakanı da belirtti, ben de aynı görüşe olabildiğince katılıyorum, yasal mevzuat açısından yeterliliklerimiz söz konusu; ancak, yapmamız gereken şeyler de bulunmaktadır. Bir başka deyişle, bugünkü yasal mevzuatla istendiği takdirde, yürütme gücünü elinde bulunduranlar eğer bu yasaları gerektiği gibi hayata geçirdiklerinde, gerek atanmışların gerekse seçilmişlerin kamuoyuna hesap vermesi mümkün olacaktır diye düşünüyorum. Bu, genel bir yargım. Ancak, daha özelde baktığımızda, Türkiye’deki yasal düzenlemelerin zeminini oluşturan Anayasamız ve yasalar çerçevesinde ne gibi düzenlemeler bulunmaktadır: Anayasamızın 82 nci maddesinde, “milletvekilliğiyle bağdaşmayan işler” düzenlenmiştir; yine, 83 üncü maddesinde, “milletvekili dokunulmazlığı” bugünkü tartışma konumuzun odak noktalarından bir tanesi; yine, 82 nci maddeye paralel olarak, “3069 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliğiyle bağdaşmayan işler hakkında kanun” söz konusudur. Birazdan izleyeceğimiz gibi, söz konusu kanun hem Anayasa hükmünü tekrarlamakta hem de milletvekilleri için ayrı hükümler, daha ayrıntılı hükümler ve yaptırımlar öngörmektedir.

Yine, Parlamentonun denetim mekanizmaları arasında iki tane etkili araç bulunmaktadır. Bunlardan bir tanesi, Meclis soruşturması; diğeri, gensoru mekanizmasıdır. Bunları da siyasî hesap verme mekanizmaları arasında parlamenter denetim çerçevesinde değerlendirmekteyiz. Kuşkusuz Parlamento burada bir cezalandırma yapmamaktadır esas olarak. Aslında, belki, gensoru ve Meclis soruşturması sonucunda yapılan oylamaları, Sayın Ergun Özbudun Hocam, değerlendirecektir; ancak, bunları da bir hesap verme mekanizması olarak cezaî bir yaptırım olmasa bile, siyaseten ömrünüzü sona erdirmeye açısından etkili mekanizmalar olarak sayabiliriz; ancak, ne kadar etkili kullanıldığını biraz sonra ifade etmeye çalışacağım.

Son olarak, “Mal Bildiriminde Bulunma, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu” dikkate alınmalıdır. Bu kanun 1982 Anayasası döneminde çıkartılmıştır ve özellikle seçilmişler ve parti başkanlarıyla ilgili ayrıntılı hükümler bulunmaktadır; mal beyanında bulunma ve bunların yaptırımları düzenlenmiştir.

Şimdi, bu uzun metinleri hem tercümeyle kolaylık olsun diye, tabî, bilemiyorum, tercüme yapan arkadaşların okuma sınırı içinde mi, ancak, ben Türkçe okuyacağım için, en azından, yabancı konuklarımız ve tercüme açısından kolaylık sağlaması amacıyla, milletvekilliğiyle bağdaşmayan işler konusunu bu slaytta İngilizce olarak sunuyorum.

Bildiğiniz gibi, Anayasamızın 82 nci maddesinde, üyelikle bağdaşmayan işler ayrıntılı olarak sayılmıştır. Burada, temel husus -hepsini okumayalım zaman açısından- iki görevin, yani, yasama ve yürütme işlevlerinin üst üste gelemeyeceği, birbirinden bağımsız olması esas alınmıştır. Bu, zaten Türk anayasa hukukunda temel ilkelerinden biridir, her ne kadar yürütme erki Parlamentodan çıksa bile, kuvvetler

ayrılığı temel ilkelerden bir tanesidir. Burada, milletvekillerinin yapamayacakları işler ayrıntılı olarak sayılmıştır. Örnek olarak verecek olursak, “devletten yardım sağlayan ve vergi muafiyeti olan vakıfların, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile benzeri kuruluşlarda görev alamayacakları;” ayrıca, “Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, yürütme organının teklif, inha, atama ve onamasına bağlı resmî veya özel herhangi bir işle görevlendirilemezler” şeklinde çok net bir biçimde açıklanan hususlar söz konusudur.

Bu bağlamda, ilgili 3069 sayılı Kanun daha ayrıntılı hükümler getirmiştir. Örneğin, 2 nci maddesinde Anayasa’nın 82 nci maddesini aynen saydıktan sonra, 3 üncü maddesinde, yeni yasaklar da getirmiştir üyeler için, Millet Meclisi üyeleri için. Bunlar şunlardır: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri “2 nci maddede belirtilen kurum ve kuruluşlarda ücret karşılığı iş takipçiliği, komisyonculuk, müşavirlik yapamazlar. Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlar ile zimmet, ihtilas, irtikap, kaçakçılık ve döviz suçları gibi devletin maddî çıkarlarıyla ilgili davalarda devlet aleyhine vekil olamazlar.” Serbest mesleklerini icrada milletvekili unvanlarını kullanamazlar. Ayrıca, 4 üncü maddede, yukarıda 2 nci maddede sayılan kurum ve kuruluşlarda, genel sekreter, sekreter veya benzeri herhangi bir nam altında hiçbir yönetim görevi alamazlar. Bundan başka, milletvekilleri - yasaklar içerisinde uluslararası bir boyut da söz konusudur- “yabancı bir devlet veya milletlerarası bir kuruluş tarafından verilen idarî ve siyasî ücretli herhangi bir işi veya görevi Türkiye Büyük Millet Meclisinin kararı olmadıkça kabul edemezler” demektedir. Bu da ayrıntılı bir hüküm olarak burada sayılmıştır.

Ayrıca, Anayasamızın 84 üncü maddesinde, milletvekilliği dokunulmazlığı düzenlenmiştir. Bu, tabîî, biraz sonra daha ayrıntılı olarak söylemeye çalışacağım gibi, Türkiye’de uzun yıllardır çok tartışılan dokunulmazlığın sınırı nedir ya da ne olmalıdır hususu gündeme gelmektedir. Uygulamaya baktığımızda, dokunulmazlıkla ilgili gelişmeler esas olarak, dün Sayın Bakan da gündeme getirdiler ve elimizdeki istatistikler de onu gösteriyor; Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde, Cumhuriyet dönemi anayasalarında yasama dokunulmazlığının düzenlediği dönemleri göz önüne alacak olursak, dokunulmazlığın kaldırılması hemen hemen istisna olmuştur. Bu yıl Murat Sevinç tarafından yapılan bir çalışmada, bütün cumhuriyet dönemini içeren bir tez çalışmasında dokunulmazlığı ilk düzenleyen 1924 Anayasası’ndan bugünkü dönemi de, 22 nci Parlamento Dönemini de dahil ederek, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde, Millet Meclisi üyelerinden sadece 36’sının, senato üyelerinden de sadece 6’sının dokunulmazlığı kaldırıldığı belirtilmektedir.

Biraz sonra bir istatistik tabloyu dikkatinize sunacağım. Tabîî, ben, cumhuriyet döneminden bugüne kadar tüm dönemleri dahil etmedim, sadece 1983 sonrası dönemi tabloda göreceğiz; ancak, şunu söyleyebiliriz ki, Türkiye Büyük Millet Meclisi, kurum olarak, üyelerini, esas itibariyle, bir ilke, centilmenlik kuralı gereği dokunulmazlık konusunda korumaktadır. Bu, dün de Sayın Bakan tarafından değişik bir biçimde ifade edilmiştir.

Burada, birikimli dosya sayıları söz konusudur; yani, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na gelen dokunulmazlığın kaldırılması hususundaki dosyaların sayılarını görüyoruz. Tabii, bir dönemden ikinci döneme devreden dosyalar da söz konusudur. Bu nedenle, istatistikler dönemsel olarak yanlış yönlendirebilir ancak, genel olarak baktığımızda şunu söyleyebiliriz ki, her yasama döneminde Türkiye Büyük Millet Meclisine gelen dokunulmazlıkla ilgili dosyaların sayısı aşağı yukarı 200 civarındadır. Kuşkusuz, aynı milletvekili için birden fazla dokunulmazlığın kaldırılması dosyası da bulunmaktadır.

Yine, belki öğleden sonraki tartışmalarda sorular gelirse ayrıntılı olarak bilgi vermeye çalışacağım. Bu dosyaların içeriği de yine tartışma konusudur; çünkü özellikle siyasîler ve bugünkü Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı da, Sayın Arınç ta bunu zaman zaman gündeme getirmektedir. Dokunulmazlık dosyalarında yer alan hususların pek çoğu, esas itibarıyla, Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkındaki 298 sayılı Kanunun hükümlerini ihlalden, yani, seçim kampanyaları sırasında, seçim konuşmalarını saat 18.00 yerine, saat 20.00'den bitirmekten dolayı ya da diğer seçim propagandası hükümlerini ihlal etmekten dolayı gelen epeyce dosya da bulunmaktadır. Ancak, bunların yanı sıra, biraz önce saydığım “zimmet, irtikap, suiistimal, görevi kötüye kullanma” gibi yüz kızartıcı ve trafik suçları da yer almaktadır. Bunların oranı da dönemsel değişiklikler göstermekle birlikte dikkati çekecek düzeydedir. Esas itibarıyla şunu gözlemliyoruz; Türkiye Büyük Millet Meclisi bu konuda üyelerini, gelecek döneme kadar, gelecek seçim dönemine kadar korumaktadır.

Burada, 1983'ten bu yana dokunulmazlığı kaldırılan Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerine baktığımız zaman, bunlar arasında, grup olarak DEP hadisesi, 1994 yılında söz konusu olmuştur; bu konu epeyce tartışmalıdır; ancak, bugünkü konumuz sadece dokunulmazlıkların kaldırılması olmamakla birlikte öğleden sonraki panelde söz konusu olursa, tartışabiliriz. Öteki dosyalar bireysel dokunulmazlık dosyaları söz konusu. Bunlar, sırasıyla, Sema Pişkinsüt, Ömer Bilgin, Kahraman Emmioğlu, Murat Karayalçın, Kemal Akyurt, Mustafa Bayram, Hasan Mezarcı, Mehmet Ağar, Edip Bucak ve Mustafa Kalemli ki, Mustafa Kalemli de eski Meclis Başkanlarından biri. Belki Mustafa Kalemli'nin, Mehmet Ağar ve Bucak'ın dosyalarını da ayrı olarak değerlendirmek gerekebilir. Çünkü bunlar kamuoyunu epeyce meşgul eden farklı yönleri bulunan olaylardı.

Bunları hızlıca geçmek istiyorum. Hemen hemen tüm parlamenter demokrasilerde ya da demokratik ülkelerde olduğu gibi, seçilmişlerin değişik mekanizmalarla denetimi söz konusudur. Bunlardan bir tanesi, Meclis soruşturmasıdır. Bu hususta, yine, bugünkü Anayasamız eski, 1980 öncesi döneme göre, daha sınırlayıcı hükümler getirmiştir, böyle bir önerenin, soruşturma önergesinin sunulmasından yürütülmesine ve sonuçlandırılmasına kadar daha sınırlayıcı hükümler bulunmaktadır.

Bir başka parlamenter denetim mekanizması, gensorudur. Bu da, sonuçları itibarıyla etkili bir mekanizmadır. Ancak, hükümete ve ayrı ayrı bakanlara karşı gündeme getirilen gerek gensoru gerekse Meclis soruşturmalarına baktığımız zaman, birkaç olay hariç, Parlamento gündemine alınmakta,

görülmekte, ancak reddedilmektedir. Kısaca, Parlamentoda birkaç olay hariç, gensoru ve soruşturmanın 1983 sonrasında çok etkili yöntemler olarak kullanıldığını söylemek mümkün değildir.

Son olarak, Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu çok büyük kamuoyu yaratılarak geçirilmiş bir kanundur; ancak, sonuçları ne oldu; ayrıca bir incelemeye gerek duyulmaktadır.

Muhtar ve ihtiyar heyeti üyeleri hariç, tüm seçilmişleri kapsayan bir kanundur. Kanunun gerekçesinde açıklanmamakla birlikte, muhtarlar ve ihtiyar heyeti üyeleri Türk siyasî sisteminde siyasî olmaktan ziyade, mahalle ya da köy çerçevesinde toplumsal bir görevi yerine getiren, siyasî kimlikleri olsa bile, esas itibariyle, doğrudan siyasî sürece katılmadıkları için hariç tutulmuşlardır.

Ayrıca, siyasî parti genel başkanlarının göreve seçildikleri tarihten sonra ne kadar zenginleşme sağladıkları son zamanlarda sıklıkla gündeme gelmiştir. Buradaki temel husus seçilmişlerin göreve geldikten sonra ne kadar zenginleştiklerinin tespit edilmesi ve ona göre kamuoyuna hesap vermeleridir.

Siyasetin finansmanı konusu da, tıpkı siyasî hesap verebilirlik mekanizması gibi, çok kapsamlıdır. Her şeyden önce, finansmanın nerede başlayıp nereye gittiği, nerede bittiğini bilemeyiz, bilmemiz de mümkün değildir. Dün yapılan sunuşlarda da belirtildiği gibi, esas itibariyle, tıpkı siyasetin finansmanındaki kaçak alanlar ya da yasadışı uygulamalar gibi, yolsuzlukta da amacımız, esas itibariyle, yasadışı olanı en aza indirmektir, tümünden ortadan kaldırmak mümkün değildir.

Türkiye’de siyasetin finansmanına baktığımız zaman neler görüyoruz? Türkiye’de siyasetin finansmanı, bir, partilerin gelir giderleri; iki, partilerin malî olarak denetlenmesi; üç, radyo ve televizyondan yararlanma esasları üzerinde sacayağı olarak yoğunlaştığımız alanlardan oluşmaktadır. Türkiye’de bu konular nasıl düzenlenmiştir? Öncelikle, siyasetin finansmanı, bu üç nokta ele alındığında, yani, partilerin gelir kaynakları, denetlenmesi ve radyo ve televizyondan yararlanma hususları göz önüne alındığında, Türkiye o kadar da deneyimsiz bir ülke olarak görünmemektedir. Sorunlarımız çok, tüm ülkeler gibi; ancak, ilk defa 1949 yılında, Türkiye’nin demokrasiye geçmeye başladığı yıllarda, siyasî partilerin radyo ve televizyondan yararlanması yasa hükmü olmuştur. Dolayısıyla, ilk düzenleme, yasal anlamda ilk düzenlenme 1949 yılına kadar geri gitmektedir.

Siyasî partilerin gelirleri ve devlet yardımı konusundaki düzenlemeler ise, 1961 Anayasası döneminde, Anayasada hüküm yer almamakla birlikte, ilk önce 1965’te 648 sayılı Siyasî Partiler Kanunu’nda yapılan bir değişiklikle siyasî hayatımıza girmiş ve Parlamentoda bulunan siyasî partilere ödeme başlamıştır. Ancak, daha sonra, Anayasa Mahkemesine giden, oraya kadar ulaşan tartışmalı süreçler yaşanmıştır. 1974 yılında bu tartışmalar sona ermiş ve siyasî partilere devlet kaynağından, Hazine’den ödeme yapılmaya devam edilmiştir.

Daha sonra, 1982 Anayasası döneminde, anayasa yapıcılar, yani, Millî Güvenlik Konseyi, siyasî partilere karşı olumsuz bir görüş içinde olduğu için, siyasî partilere devlet yardımı yapılmamasına karar vermiştir.

Siyasî Partiler Kanunu'nun özgün taslağında yardım maddesi yer almakla beraber, Konsey, bu maddeyi metinden çıkarmıştır; ancak, ilk seçilmiş parlamento, 1984'te Siyasî Partiler Kanunu'nda yaptığı bir değişiklikle, devlet yardımını siyasî partilere bir yasal hüküm olarak getirmiştir. O tarihten bu yana da, 1984'ten bu yana, yani, yaklaşık olarak 21 yıldır Hazine'den siyasî partilere düzenli olarak her yıl yardım yapılmaktadır.

Siyasî Partiler Kanunu'nun geçici 16 ncı maddesinde son yapılan ve Cumhurbaşkanının geri gönderdiği, ancak, Parlamentonun aynen onayladığı değişiklik göz önüne alındığında, şu anda siyasî partilere iki kritere göre devlet yardımı yapılmaktadır. Öncelikle, genel seçimlerde barajı geçen ve Parlamentoda temsil edilen partilere, aldıkları oy oranında devlet yardımı yapılmaktadır. Barajı geçemeyip de en az yüzde 7 oy alan partilere de yine yardım yapılmaktadır.

Burada, şunu vurgulamak istiyorum: Ek 1 inci madde ile geçici 16 ncı madde, Türkiye'de en fazla değiştirilen yasa hükümleri arasında yer almıştır. Siyasî manipülasyonlara yol açmıştır. Özellikle Anavatan Partisi iktidardayken, 1980'lerin sonunda, yine 1990'ların başında çeşitli sebeplerle, başka bazı ülkelerde olduğu gibi, bizde de kartel parti anlayışıyla, parti sisteminin kartelleşmesi yönündeki gelişmelere bağlı olarak büyük partiler, ya "böl ve yönet" düşüncesiyle ya da "küçük partilerin yeşermesini engellemek" amacıyla devlet yardımını manipülasyon konusu yapmışlardır.

Siyasî partilerin gelir ve giderlerini hem tercümeyle yardımcı olmak hem de yabancı konuklar daha rahat izlesin amacıyla slaytta İngilizce olarak yansıtırım.,.

Siyasî partilerin gelir ve giderlerinin nasıl denetleneceği Anayasa hükmüdür ve Anayasa Mahkemesince denetlenmektedir; ancak, bu konuyu yakından inceleyen bir kişi olarak, denetimin çok sağlıklı olmadığı, hatta yüzeysel olduğunu, bazı incelemeler hariç, esas itibarıyla, bu denetimin pek fazla da önem taşımadığını gözlemliyoruz. Çünkü Anayasa Mahkemesinin denetim raporlarında da ifade edildiği gibi, bu denetimler, "eldeki bilgi ve belge, sunulan bilgiler ve belgelere göre" yapılmaktadır; çünkü, Anayasa Mahkemesinin bir adım daha öteye gidip bir soruşturma imkânı yoktur, böyle bir altyapısı yoktur; ancak, hepimizin, buradaki Türkiye'den olan katılımcıların ve belki yabancı konukların da basına yansımalarıyla bilgilendirilmiş olabilecekleri gibi, son kapatılan Refah Partisinin kayıp trilyon davası konusu... Bu, aslında, Anayasa Mahkemesinin yaptığı denetim sırasında ortaya çıkmıştır. Bu tespit Cumhuriyet Başsavcılığına iletilerek dava konusu yapılmıştır. Yani, Anayasa Mahkemesinin yaptığı denetimi o kadar da küçümsememiz gerekiyor. Bazen bu tür delikleri, kara delikleri Anayasa Mahkemesinin yapmış olduğu denetimler sonucunda da ortaya çıkarmak söz konusudur. Ancak, gerek Anayasa Mahkemesi gerekse bu konuda çalışanların genel kanısı şudur ki, bu denetimi daha etkili bir şekilde tanımlamak gerekmektedir. Bugünkü denetim usulü konusunda; Anayasa Mahkemesi bunu bir görev olarak istememektedir, kendisinin asıl uzmanlaştığı ve yoğunlaştığı yasaların anayasal denetimi söz konusudur. Siyasi partilerin mali denetimi, Anayasa Mahkemesine ayrı bir yük getirmektedir. Bu nedenle, 1998'den bu yana yapılan

denetimlerin çoğu sonuçlandırılmamıştır. Bir başka deyişle, raportörler bir taraftan artan iptal davalarına bakmakta, öbür tarafta da bu tür kendi alanlarında uzmanlaşmadıkları siyasî partilerin gelir giderlerini incelemektedirler.

1983'ten 1998'e kadar, Anayasa Mahkemesince denetimi yapılan partilerin hesaplarını incelediğim için şunları söyleyebilirim: Partilerimiz giderek denetim konusunda, malî hesaplar konusunda daha fazla düzenlilik taşımaya başlamışlardır. Diğer bir husus, partilerimiz özellikle muhasebe sistemine daha fazla uydurulmuş hesaplar görmektedir. Yani, kalemler arasında nasıl aktarım yapılabileceği hususu partilerin profesyonelleştikleri bir nokta olarak ortaya çıkmaktadır.

Partilerin giderek daha fazla devlet yardımına bağımlı olduğunu da saptamış bulunuyorum; çünkü, bu, kolay bir kaynaktır. Devlet yardımı, kesin ve düzenli bir gelir kaynağıdır; ancak, partilerin zaten sınırlılıklar, yasal sınırlılıklar içerisinde diğer kaynaklardan gelir temin etmesi zordur, bir zahmet gerektirmektedir. Sabrınız için teşekkür ediyorum epeyce uzattığımı biliyorum; ancak, her iki konuyu da bir çerçeve içerisinde sunmak zorunluluğuyla uzun bir sunuş yapmak durumunda kaldım.

Sonuç olarak, Türkiye'de siyasetin hesap verebilmesi konusunda yasama etiği oluşturulması, yasama meclisinde bir etik komitesi, komisyonu oluşturulması, bunlar öncelik taşımaktadır. Siyasetin finansmanı konusunda da en önemli öncelik, kampanyaların finansmanı ve adayların harcamalarının finansmanıdır. Ne yazık ki, Türkiye'de ne adayların harcamaları ne de partilerin seçim kampanyalarında yaptıkları harcamalar yasal bir hükme tabi değildir. Bu nedenle, siyaset kara paranın, özellikle seçim dönemlerinde çok rahatlıkla aklandığı bir süreç olarak görülmektedir. Bu miktar ne kadar olabilir? Yapmış olduğum hesaplamada, Türkiye'de, seçmen başına devlet yardımı standartlaştırdığımız değerler çerçevesinde 50 cent (Amerikan Doları bazında). Bu çok küçük bir çerez bir miktar esas itibarıyla. Ancak, biz şunu düşünüyoruz ki, elimizde, tabii, somut, ampirik veriler yok; ancak, şunu düşünüyoruz ki, bu, sadece kayıtlı bilgilere göre bir miktardır. Kayıtsız olan, yani, seçim kampanyalarında harcanan, adayların ve partilerin harcadıkları kayıtlara girmeyen yerli ve yabancı kaynaklı beyan edilenin 3-4 katı bir miktar "aynı" ya da "nakdi" olarak siyasette yer almaktadır. Hipotetik olarak evrensel bir gerçekliği yansıtır şekilde bu para/yardım, özellikle seçimden sonra, iktidara gelindiğinde, hangi düzeyde olursa olsun, yerel ya da merkezî hükümette, teşvikler, ihaleler ve buna benzer yollarla geri dönmektedir. Dolayısıyla, Türkiye'de de paranın siyaset ve iş dünyası ya da mafya arasındaki bu karşılıklı hareketini olgusuna yoğunlaşmamız gerektiğini düşünüyorum.

Hepinize tekrar sabrınız için teşekkür ediyorum, saygılar sunuyorum

Dr. Menachem Hofnung

The Hebrew University of Jerusalem Department of Political Science

Transparency and Disclosure of Political finance: The Israeli Experience

1. Introduction

I wish to open my presentation with a few theoretical observations on the nature and problems of political finance and then move to description of the Israeli case. Especially I intend to focus on the funding internal party selection processes, an issue that is hardly regulated in electoral systems that use variants of the proportional representation formula.

The distinctiveness of the Israeli system lies in the large state funding given to parties and the relatively tight and effective enforcement within national parties and parliamentary campaigns' level. This relative effectiveness at the national front stands in contrast to the considerable inefficiency at the municipal level and the total lack of control or enforcement in intra party selection contests, which have become, for politicians, just as important as the national ones, if not of even greater importance.¹⁵

2. What is "political finance"?

What is "political finance"? The narrowest definition is "money for electioneering." This money may be spent by candidates for public office and also by their political parties or by other individuals or organized groups of supporters. It is used specifically to compete in an election and to pay the costs of complying with the applicable laws governing political finance. Money for electioneering is often known as "campaign finance."¹⁶

Since political parties play a crucial role in election campaigns in many countries, and since it is hard to draw a distinct line between campaign expenses of party organizations and their routine activities, party funds may reasonably be considered "political finance," too. For the purposes of this lecture "political finance" will be understood to mean campaign finance and party finance. However, it is important to note that "political finance" actually has even wider meanings.

Other types of "political finance" may include the following:

- Financing of bodies such as party "foundations" and other organizations which, though legally distinct from parties, are allied with them and advance their interests
- The costs of political lobbying;

¹⁵ Hofnung, M. (2005). "Fat Parties – Lean Candidates: Funding Israeli Internal Party Contests". In Arian, A. & Shamir, M. (eds.). *Elections in Israel – 2003*. Transaction Press.

¹⁶ Pinto-Duschinsky, Michael. And Walecki Marcin (2004). *How to Enforce Political Finance Laws: A Training Manual*. Draft Prepared for the Training in Detection and Enforcement (TIDE) Project of IFES with funding from the United States Agency for International Development (Yet unpublished).

- Expenses of newspapers and other media that are incurred and paid specifically to promote a political line;
- The costs of litigation in politically relevant cases;
- Third-party or “independent” expenditures.

The fact "political finance" consists not only of campaign and party funding but also of these related types of money poses a problem not merely of definition. It also creates a problem for those attempting to enforce laws designed to control the funding of political parties and candidates for public office.

3. Political finance: a fundamental problem of democracy

Election campaigns, political party organizations, and politically active pressure groups all cost money that must be found somewhere. The frequency with which new laws concerning campaign and party finance are enacted is testimony to the failure of many existing systems of regulations and subsidies. Hardly a week goes by without a new scandal involving political money surfacing in some part of the globe.¹⁷ These scandals are frequently the signal that existing political finance regulations are not working properly. Either the laws are inadequate or they are not being enforced.

When regulations are enacted to control the campaign costs of political candidates and the finances of political parties, the effect is to have money diverted into related but uncontrolled forms of political activity.¹⁸ For instance, when money spent on policy research is subject to disclosure and to other forms of financial control if it is conducted under the aegis of a party organization but not if it is under the aegis of a party-linked "foundation", the expected result is that a "foundation" will be created as a device to escape the legal controls that pertain to political party.

The problems involved with political finance led many countries to adopt public funding of parties and political organizations. The reasoning beyond public finance was that adequate financial support from unbiased and neutral sources (the state) would free parties and candidates from over dependence on organized or public interests who aspire to get easy and quick access to decision makers in return for their political contributions.¹⁹ Although public funding is not a quick and instant remedy to all political troubles, my experience had taught me that generous public allocations reduce the incentives to circumvent electoral laws. Many politicians, when having at their disposal decent funds to run effective campaign, would opt to obey the law and comply with legal requirements.

¹⁷ Pinto-Duschinsky, Michael. (2002) "Financing Politics: A Global View". *Journal of Democracy* 13.4: 69.

¹⁸ Ibid. 70.

¹⁹ Hofnung, Menachem. (1996). "The Public Purse and the Private Campaign: Political Finance in Israel". *Journal of Law and Society*, 23: 132-148.

One of the strings attached to become eligible for public funding is disclosure. Disclosure means the giving out of information which might otherwise be kept secret. Such information is commonly enforced in compliance with legal regulations of political finance and is intended to reveal the sources of electoral funding.

4. Disclosure Requirements in Political Finance

Disclosure is a necessary condition for any system of public control of political finance. Disclosure is a prerequisite for the enforcement of expenditure ceilings and contribution limits, and also for the allocation of public subsidies. Development experts as well as democracy practitioners are now realizing that politics is as important to successful development as economics. Political accountability is defined in part by "transparency in party financing" as well as "asset disclosure."²⁰ Disclosure requirements are part of a broad set of regulations governing election law in general, but they do have significant meaning when political finance is concerned. There are several reasons why countries can benefit by increasing emphasis on disclosure and transparency:

1) Increased Legitimacy:

Illicit or illegal money can too easily find its way into the governance equation and cast a shadow of suspicion and mistrust on all players involved in the electoral process. Without disclosure, money can come from anywhere in the world, and in any amounts. Since money often determines who wins a political contest, especially in first past the post electoral systems, transparency is a key to insure clean politics.

2) All Political Finance Regulations Begin with Disclosure:

Without disclosure there is no way to follow the track of financial transactions in the electoral process. The ability to follow the money, or construct "audit trail" is the first barrier against system irregularities. Disclosure is also essential for enforcing limits, bans and prohibitions.

3) No Disclosure Means No Enforcement

Without disclosure reporting requirements for contributions, there would be no way to enforce campaign contribution limits. Without disclosure about spending, there could be no way of enforcing spending limits. Without disclosure of a donor's identity and citizenship, there is no way to enforce bans on foreign contributions. Countries that have weak enforcement of political finance therefore will also likely have weak or non-existent disclosure.

4) Costs and Disadvantages of Disclosure

²⁰ Ward Gene. (2002) *Disclosure Requirements in Political Party and Campaign Financing*. A paper presented at the Second Annual Meeting of the Inter-American Forum on Political Parties, December 2002, in Vancouver Canada

To be effective disclosure needs enforcement agency, administrative capability, sufficient budget and educated manpower. Political parties or individual candidates may be tempted to avoid transparency or report a distorted picture of their financial activity to for a number of reasons. One reason for lack of reporting or misreporting is receipt of larger donations in cash. There also may be so-called “kickbacks” from contracts with public institutions or other contributions of an illegal origin. In several countries, especially new democracies, donors may be excessively concerned with preserving their privacy and require no reporting as a precondition for a contribution.

In short, while disclosure is an important element of a fair electoral process, its significance is reduced in the absence of effective audit mechanisms.

5. National Elections and Internal Party Contests: Risks and Opportunities

The introduction of state subsidies to political parties was aimed at reducing corruption and ensuring transparency of parties’ financial transactions. Fifty years after the introduction of public funding, political corruption is still prevalent in modern democracies. Although state subsidies are granted to political parties, intra party races between candidates remain under financed and only loosely regulated. While in majoritarian systems, internal party races are seen as part of the electoral process, not much is known about the finance of such races in systems of proportional representation. Revelations of corrupt practices accompany most electoral campaigns in many countries. Considerable amount of such accusations relate to candidates activities while trying to secure a safe front position in their own party’s list of candidates. I will argue that the lack of oversight, regulation and proper funding of internal party races forces candidates to seek financial support regardless of possible future implications. The Israeli experience can reflect the dangers of insufficient regulation and enforcement of internal party competition.

6. Israel

A. The electoral System

A general parliamentary election cycle consists of 4 years (5 years for local government); the Knesset may decide, however, to dissolve itself and call for early elections (by an ordinary majority). During the employment of the Direct Vote for Prime Minister System (1996-2001), calling for early election has been within the powers laid by the Prime Minister; after the abolishment of direct elections, the Prime Minister may recommend the President to call for early elections, although it is within the Knesset's power to block this initiative.

Parliamentary general elections: the State of Israel utilizes a national proportional representation voting system, i.e. each list receives a relatively proportional number of seats in the Knesset – the House of Representatives – according to the number of votes it received. The representative principle is followed in Israel to an extreme manner, constrained only by the requirement to pass the qualifying threshold (raised

in 2004 from 1.5% to 2%). To determine the number of votes consisting a seat, the overall count of valid votes given to lists that passed the qualifying threshold is divided by 120; Excess votes (votes received by a list passing the qualifying threshold but not sufficient for a whole seat) are distributed to the list with the average number of votes per seat. Any two lists may reach an agreement between them before the elections, concerning the distribution of excess votes. In case of such agreement, excess votes of such two parties are seen as one block assigned to the party (among the two) with the larger number of excess votes.

Between the years 1996 and 2001 Israel went through an experimental phase of utilizing a Direct Vote for Prime Minister System (devised as a seemingly promising solution to the continual political deadlock between Labor and *Likud* parties, partly resembling elections for local government). According to this new-introduced system, voters were asked to cast split ticket, electing directly the Prime Minister *and* then voting for political party (not necessarily relating to the same list). After experimenting with that system in three electoral campaigns in five years (1996, 1999, 2001), this system was abolished in favor of the previous single-ballot one.

B. Political Finance

Political finance enforcement in Israel is intended at striking a balance between conflicting and competing goals. It tries to allow for fair competition, accountability, honest disclosure, limiting expenditures, and controlling donations. Its success in achieving these goals, as we shall see, is limited and varies in different campaigns and political settings.

Public funding of political parties was introduced in Israel on an experimental basis in 1969 and then on a permanent basis in 1973, initially enacted to take place only at national elections. Local elections were financed by the national parties out of their total funding. No permanent law regulating local elections existed until 1993.

Historically speaking, Israel has tried all three methods of funding: private, public and mixed. Initially, Israel opted for a private system, and until 1969 the state was involved neither in contributing to nor in supervising parties' financial affairs. Parties were left to their own devices in funding their routine activity and electoral campaigns. Then, due to the unprecedented high cost of the 1965 general elections, Knesset factions agreed to experiment with public funding of electoral campaigns for the general elections of 1969. This experiment was the first move towards the adoption of a mixed system of party funding, formally adopted in 1973 (Party Finance Law 1973). This system granted parties public funding according to their proportional Knesset representation, and permitted them to solicit private donations as well. In return for funding, both election campaigns and routine party activities, the parties were subject to a loose regime of disclosure, prohibition of contributions from corporations, and expenditure ceilings. Parties were still able to receive unlimited donations from private persons including non-Israeli citizens.

When the Supreme Court ruled as illegal an increase in funding awarded in 1991 to political parties, politicians opted for a reform rather having to pay back the money already spent. The reform in public finance that passed in March 1994 (the Finance of Parties Law) was based on a political deal which granted the parties considerable additional money to cover their deficits, in exchange for much stricter demands of transparency, accountability and public financial reports. Each party is entitled (adjusted to January 2005) to receive funding unit of 697,980 NIS (roughly \$160,000) a year for each Knesset member on the party's list (with additional funding unit to each party regardless of its size) for routine party activities. An additional grant of NIS 1,116,330 (roughly \$267,000) in an election year is awarded to a for each Knesset member for covering campaign expenses.²¹ The new law also allows small parties to spend more than their relative size of the electorate (in relation to big parties) during electoral campaigns, assuming they collect additional money from lawful sources, which contributes to equality in opportunities. The authority to make amendments in public financing was transferred from the Knesset to a public committee. The law sets low ceiling of legal contributions to parties, 1,800 NIS (\$410) in election year (\$230 in non-election year). Contributions cannot be accepted from corporations or associations but only from Israeli citizens. Violations of the law may result in prison terms.²² As a result of the 1994 reform, Israeli parties now rely almost entirely on public funding, with private contributions accounting for only 1-2% of reported campaign expenses.²³

Although formally the mixed system of party financing remained in place, for all practical purposes, parties have ceased their fund-raising activities. This does not mean, however, that individual contributions are no longer accepted. Rather, this form of fund-raising has found a new focus – individual candidates competing in internal party races for parliamentary representation and party leadership. While national parties had long received generous public funding for routine activities and electoral campaigns, individual internal party contests had never been publicly funded and were only loosely regulated. Consequently, the funding of individual contests came to depend on the source that the national party system has gradually eliminated since 1969, namely private funding.

In sum, the Israeli political finance system is built on generous, year round funding, for national parties and substantial increases during electoral period. Local political activity is funded by the state only during elections, while internal selections contests are exclusively privately funded.

C. Enforcement of Finance Regulations on National Parties

²¹ This simple equation is applicable to new parties or parties who maintained their number of seats in the outgoing Knesset. When changes in representation occur, parties are awarded number of funding units that represents the half of their accumulated number of seats in the last two electoral campaigns + one basic unit. Thus for example, if a party received 2 seats in election A and 4 in election B, it is then awarded 3 units that represent the average number of seats in those two campaigns (three) + one basic unit = 4 (2+4=6; 6:2=3; 3+1=4).

²² Eleven years after passing the law, not a single person was sentenced to any jail term, although it is commonly believed that many violations had occurred.

²³ Testimonies given before the *Public Commission on funding of Political Activity*, 2000. The overall contribution figures are not disclosed in the State Comptroller's report.

Israeli parties are required to manage two different accounting systems, one for national elections and one for routine party funding (between elections). Money given to routine activities can be transferred to national elections, but it stands against the expenditure ceiling that the parties are required to maintain. Overspending above the legal ceiling may result in heavy fines. For that reason parties try to define borderline activities as routine and avoid classification of those expenses as electoral.

Funding and enforcement of political activity is carried out by the state only with relation to national parties (or local lists in the case of municipal elections). In other words, the legal bodies who have a standing before state authorities are registered parties by their representatives. Individuals are mentioned only as possible law offenders (subject to legal sanctions) but not as possible beneficiaries of state funding.

Parties are eligible to receive generous funding, but they are also subject to strict scrutiny by the audit of a special unit of the State Comptroller. Once accepting advances from the state (60% of the basic unit for each Knesset member on the list), they have to report for expenditure and for every donation they receive. The Comptroller takes an active roll in looking into the financial dealings of the parties. The staff of the Comptroller gathers its own information and conduct independent inquiries. Failure to provide sufficient explanations can lead to negative reports and severe fines. At the end of the electoral campaign, parties are required to submit financial reports. Again, failure to submit the report by the time due, or according to the Comptroller specifications may result in heavy fines. For example, following the elections of 1999, the comptroller slapped the Labor Party with an unprecedented large fine of NIS 13,784,000 (\$2.8 million) for its violations of the party financing regulations.²⁴

D. Individual Candidates in Internal Party Races

The Israeli electoral system allows for parties only to compete in national elections. Even at municipal elections where direct election of mayors is employed, individuals can run only when they appear on electoral lists. Candidates are recognized and may run their own campaigns only in intra-party races intended to select between contestants who compete for securing front place on the party's electoral list. The Parties Law sets expenditure ceilings for internal elections that are adjusted yearly. In March 2005, those ceilings stand in internal campaigns at NIS 533,878 per candidate (\$122,000) for Knesset primaries, and NIS 1,777,767 (\$406,000) in primaries for party leadership and party candidate for prime minister. Many candidates treat those ceilings as a mere recommendation rather than a law intended to ensure fair competition.²⁵

²⁴ It is rare that parties who acquire Knesset's representation do not submit reports on time, as they risk fines by the State Comptroller. It happens quite often that parties that fail to secure representation in the Knesset do not submit reports. The law does not call for fines in such a case.

²⁵ The current Prime Minister of Israel, Ariel Sharon, has barely escaped criminal indictment related to accepting corporate donations and overspending the internal ceiling in his bid to become the Likud Party leader in 1999. State Comptroller (2001), *Report on the 2001 Special Elections*, Jerusalem, pp. 22-32.

Individual candidates in intra-party contests are required by law to submit reports of their financial dealings. Enforcement of this requirement is not carried out by a state agency, as is the case with national lists, since the Parties Law of 1993 entrusted the parties themselves with the tasks of monitoring and enforcement of reporting requirements. This law has left a major loophole that makes the reporting requirements no more than a procedural anecdote. Candidates are only required to report activity within the nine months preceding the primaries,²⁶ while contributions and expenditures prior to that date are exempt from disclosure. Moreover, given the fact that internal candidate selection generally takes place less than two months before the general elections, the desire to avoid public scandal prevents strict enforcement and exposure of illegal activities.

In spite of the numerous tactics employed in 1996, 1999 and 2003 by more than six hundreds of candidates, the auditing bodies of the four parties that held primaries, did not find even a single candidate responsible for a violation which may result in anything more serious than a small fine.

In short, while the transition to primaries as the method of selecting party candidates appeared on the surface to be more democratic than before, and seemed to have diffused some of the political leverage of a handful of power brokers in internal party selection procedures, it made candidates much more dependent than before on adequate financial backing.²⁷ The practices revealed in primaries campaigns have been kept alive even when a party switched to other selection methods.²⁸ If the party itself does not establish a system for funneling part of the public funding to finance intra-party competition, candidates are totally dependent on either personal wealth or contributions, or both. Since there is a legal loophole, which allows unlimited contributions to be raised until nine months before the start of the campaign, the temptation to engage in corrupt promises and practices in return for financial backing grows considerably. More corruption in such an electoral environment is imminent.

E. Assessing the Israeli system

Enforcement is fairly tight and effective when national parties and parliamentary factions are concerned. In return for a generous funding, parliamentary factions are subject to year round monitoring by the office of the State Comptroller. While not pretending to claim that the system works without infractions or abuses, compared to other political systems and even other electoral environments in Israel itself, enforcement *is* effective in the sense that parties are deterred from knowingly committing offences. In most cases parties prefer to comply with the guidelines published by the State comptroller rather than paying fines for illegal violations.

²⁶ The nine-month requirement takes full effect only if elections are held on time. In seven of the last eight general campaigns, elections were called early, before the Knesset had completed its four-year term.

²⁷ One party, Meretz, gave non incumbent candidates in kind support, to run their internal campaign in 1996, 1999 and 2003.

²⁸ For the methods used in the Likud internal campaign see, Hofnung (2004), note 1, *supra*.

The effectiveness of the national system, however, is not apparent in other electoral settings: elections for city mayors and local councils are marred by reports on cash payments, illegal contributions, expenditure violations and so on; Enforcement at intra-party internal selection campaigns is for all purposes nonexistent. Without state surveillance, the parties are left to carry their own inspection. This regime has proved to be corrupt and ineffective. Many candidates who rise to national prominence do so after exhibiting disregard to the provisions of the law and after raising illegal contributions, using public resources for their own campaign and spending as much as they can afford, for the sake of securing a front position on the party's list.

The moral of the Israeli case is that attempts to regulate the selected areas of campaign finance without taking into consideration the entire picture of the electoral process, may severely affect the entire political culture. The weakness of enforcement at local government and its absence at party internal races, result in discredibility and widespread contempt for the political process and the parliamentary system.

Pierre-Christian SOCCOJA

Adalet Bakanlığı Yolsuzluğun Önlenmesi Merkezi Genel Sekreteri-

“Funding of Political Life in France: Transparency and Accountability”





THE LEGAL FRAMEWORK:

- 1988 Law on Financing political life
- 1990 Law on Expenditure limits- CCFP
- 1993 Law on Prevention of corruption and transparency in economy and public procedures, creation CTVP



- 1995 Law on Financing Political life
- 1995 Law on declaration of personal assets of members of government and others holders of public functions.

I - TRANSPARENCY in financing political parties

- Fund raising strategies:
- weak membership of PP, 1.6 % of the electorate
- donations: 4-6 % of total party income
- membership fees 8-22 % (95-98)
- rallies, meetings, conference: 20%
- MPs ' contribution to the PP

TRANSPARENCY in financing political parties

- Income from *private corporation or public sector companies*: **ANY LEGAL PERSONNE**
- **forbidden in France since 1995**
- Avoid risks of : « plutocratic financing »

TRANSPARENCY in financing political parties

- Conflict of interests
- kickbacks
- toll gating
- through subtle strategies: research papers, consultancy works, technical advice...



- Private donations : ceiling 7600 euros per year and over 150 euros must be given by cheques.
- « Comité de soutien »: local support to candidates without PP, or loosing the support of their Party.

TRANSPARENCY in financing political parties

- **PUBLIC SUBSIDIES:**
- since 1988 to candidates, and PP.
- 2 ways : (modified 90, 95, 00, 03)
- 1- parties with candidates for the parliamentary elections in 50 constituencies , proportion to the number of votes in the first round (1%);



- 2- Proportion to the number of MPs : condition : be beneficiary of the first part.
- Law 2000: Financial sanction for non respect of gender equality
- Big parties: State support on average represents more than 50%
- smaller ones: up to 90 %

TRANSPARENCY in financing Political Parties

- 2002 : 80 265 000 Euros to PP
- Other supports:
- Subsidy for MPS ' personnal assistants, telephone costs, travel costs to constituencies,
- PP of Parliamentarian groups have free access to public channels « droit d 'antenne », off electoral campaigns

II -TRANSPARENCY in financing Electoral campaigns

- Law of 1995
- semi-presidential system
- national level : presidency and elections for Paliament
- local elections: mayors, general, regional council
- 5 principles

TRANSPARENCY in financing Electoral campaigns

- Financial agent:
« *mandataire* »
- >9000 inhabts limit
of expenditures
according to the law
- Account of
campaign, certified
& given to CCFP
- CCFP approves or
not the accounts if
not, it refers to the
Attorney General
- if approved, the
State gives subsidies
to PP > 5%, first
round

TRANSPARENCY in financing Electoral campaigns

- Plus subsidies to cover the costs of
« propaganda » (e.g. the printing of
election posters),
- 5% of the votes in the constituency,
first round

ACCOUNTABILITY

- Disclosure of information on public resources and private donations
- report to the special agency the CCFP « *Commission nationale des comptes de campagne et de financements politiques* ».



- CCFP: « AAI » special agency set up in 1990
- controls campaign expenditure
- 9 members, 5 years, nominated by the Vice-President of the *Conseil d'Etat*, the President of the *Cour de Cassation*, and the First President of the *Cours des Comptes*.



- It employs between 30- 40 staff
- approves, rejects, changes the reports filed with it by the parties or the candidates.
- Refers to the Attorney General « *Procureur de la République* », and the electoral judge.

ACCOUNTABILITY

- CTFVP « *Commission pour la transparence financière de la vie politique* »
- Law 1988, (95, 96)
- Assess the declaration of assets of electoral officials, and certain public company holders

ACCOUNTABILITY

- Members of Government:
- MPs and senators
- European MPs
- Local elected officials (general, regional, TOM,) mayors > 30 000 Inhbts
- Public company holders



- 9 rapporteurs : 3 from the *Conseil d'Etat*, 3 *Cours de Cassation* et 3 *Cours des Comptes*.
- *Report to the AG (Procureur de la République) after unsuccessful remarks to a candidate who does an incomplete declaration.*

ACCOUNTABILITY

- In 2004 CCFP controled 8738 accounts of electoral campaigns
- concerning general elections (canton, regional, européennes)
- Cost : 84 million Euros



- | | |
|---------------------------|-------------|
| ■ Examined: | ■ Rejected: |
| ■ <i>Cantonale</i> : 8159 | ■ 215 |
| ■ regional: 226 | ■ 9 |
| ■ European: 169 | ■ 13 |



- The CCFP referred to the judge of the election 534 accounts (2004):
- 474 for the *cantonaes* elections
- 17 for the regional ones
- 30 for the European ones
- The electoral judge acts also on request of any voter.



- 474 cantonales elections:
- 223 candidates sanctioned « ineligible »
- 53 cases the judge recognises the decision of the CCFP but admits the good faith of the candidates
- 7 cases , the judge rejects the decision of the CCFP



- Increasing activity
- Legislative elections:
- 1993: 5200 candidates / 8400 en 2002
- Penal sanctions could be more deterrent.



- The rules on contributions and spending limits are quite effective at national and local level.
- On presidential election it is, may be, less true. The *Conseil Constitutionnel* in charge of the monitoring the funding, has no power to apply an electoral sanction in event of irregularities, or a breach of the spending limits.

CONCLUSION

- Public subsidies
- No corporate donations
- Various laws since 1988 with risks of loopholes
- transparency, effective disclosure and accountability through comprehensive reports.

Siyasi Sorumluluk Mekanizmalarının Oluşturulması

Abdüllatif Şener

Devlet Bakanı

Yolsuzlukla Mücadele Konferansı iki gndr devam ediyor. Değişik alanlarda paneller ve konuşmalarla konunun kamuoyu gündemine girmesi ve olgunlaşması sağlanmaya çalışılıyor. Bugün bu son panelde de, siyasî sorumluluk mekanizmalarının oluşturulması ele alınacaktır.

Öncelikle şunu belirtmek gerekir: Türkiye'nin uluslararası alanda da olumsuz algılanmasına yol açan etkenlerden biri olan yolsuzluk ve buna karşı köklü ve kalıcı tedbirler alınması, ülkemizin öncelikli gündem maddesini oluşturmaktadır.

Yolsuzlukla mücadelede temel strateji, tek tek olaylar yerine, yolsuzluğa yol açan nedenler üzerinde durmak ve yolsuzluğun ortaya çıkma riskini ortadan kaldırmaktır. Bu nedenle, bütüncül bir yaklaşım sergilenerek, yolsuzluğun kaynaklarını kurutmaya yönelik bir mücadele sisteminin benimsenmesi esas olmalıdır.

Yolsuzluğun iktisadî, siyasî, idarî ve toplumsal tüm boyutlarını kapsayan mücadele stratejisinin temel unsurları olarak şu üç alan ortaya çıkmaktadır.

Birincisi, katılımcılığı, şeffaflığı, hesap verebilirliği ve etkinliği sağlayacak bir kamu yönetimi reformuyla yolsuzluk riskinin azaltılmasıdır.

İkincisi, kamuoyunda yolsuzluğa karşı toplumsal duyarlılığın artırılmasıdır. Toplumsal duyarlılık yoksa, toplumda yolsuzluğa karşı mücadele edilmesi gereğiyle ilgili bir talep yoksa, yolsuzlukla mücadele zayıflayacaktır.

Üçüncüsü ise, etkili bir denetim ve yargılama suretiyle caydırıcılığın sağlanması gerekmektedir.

Yolsuzlukla mücadelede tüm toplumsal alanları ve kesimleri kapsayan bir program, bir çalışma benimsenmesi gerekmektedir. Bu açıdan bakıldığında, mücadelenin kapsadığı alanlar olarak, siyasî boyut görülmektedir, kamu yönetimi boyutu görülmektedir, adalet sistemi görülmektedir ve sivil toplum ve özel kesim görülmektedir.

İşte, bugünkü bu panelimizde işin siyasî boyutu dikkate alınmak suretiyle, siyasî sorumluluk mekanizmalarının oluşturulması bir anabaşlık olarak belirlenmiştir ve bugünkü panelde, bu panelde bu ereve içerisinde değerli akademisyenlerimizden, bürokrat arkadaşımızdan ve siyasî parti temsilcilerimizden bu konudaki görüşlerini alacağız.

Öncelikle, ben, sözü akademisyenlerden başlayarak vermek istiyorum. Akademisyenlerimizi dinleyelim; ondan sonra, panele katılan bir bürokrat arkadaşımız var. Bürokratik açıdan iş nasıl gözüküyor, bir de onu dinledikten sonra, Cumhuriyet Halk Partisi Temsilcisi Sayın Kılıçdaroğlu'yla, Adalet ve Kalkınma Partisi Temsilcisi Sayın Fahrettin Poyraz'ı dinlemek suretiyle, bakış açısını tamamlamış olacağız. Meşhur bir söz vardır, nereye baktığınız önemli değildir, nereden baktığınız önemlidir; aynı şeye bakarsınız; ama, bakış açınız o baktığınız şeyle kendi aranızdaki açı farklıysa, farklı şeyler görürsünüz; dolayısıyla, bir akademisyenin bakışı, bir bürokratin bakışı, bir siyasetçinin bakışını farklı köşelerden aldığınız bir bakış olarak değerlendirir, fotoğrafı tamamlaya çalışabiliriz. Ancak, bunlar yeterli değil tabî. Aramızda çok değerli konuklarımız var. Panelin sonunda, hangi panelistimize soru yöneltmek istiyorlarsa, sorularını sözlü olarak alacağız; sonra, arkadaşlarımız bunları cevaplandıracaklar.

İzleyenler arasında öğrencilerimiz var, gençlerimiz bu işe nasıl bakıyorlar, nasıl sahipleniyorlar, hangi duyarlılığı gösteriyorlar, mekanizmalarının içerisindeki hangi boşluklara takıntıları var, onları sorabilirler, soruları yöneltebilirler ve böylece, fotoğrafın değişik cephelerden görüntüsü bir bütün halinde çekilmiş olur ve umut ediyorum ki, bu salondan ayrılırken, sadece bilgilenmiş olarak değil, konu hakkında düşüncelerimizi de yenilemiş ve genişletmiş olarak ayrılırız.

Dr. Ömer Faruk Gençkaya

Bilkent Üniversitesi Siyaset Bilimi Bölümü

Sayın Bakanım, değerli konuklar; sabah yapmaya çalıştığım sunuşun ikinci bölümü, özellikle siyasetin finansmanı, genel olarak, seçim kampanyalarının finansmanı tam istediğim gibi bitirememiştim zamanın darlığından. Bana verilen bu süre içerisinde yine hızlı bir biçimde eksik olan kısımları tamamlayıp Sayın Hofnung'un belirttiği hususları da dikkate alarak, yapmamız gereken reformlar hususunda görüşlerimi arz etmeye çalışacağım.

Öncelikle, Türkiye'de mevcut olan Siyasî Partiler Kanunu çerçevesinde partilerin gelir kaynaklarına baktığımız zaman, üyelik aidatı pratik anlamda pek çalışmamaktadır. Bu, çeşitli sebeplerden dolayı bütün dünyada ve demokratik ülkelerde de benzer bir eğilim izlemektedir. Ancak, başta Avrupa ülkeleri olmak üzere bu konuda, üye sayılarının azalması önemli bir etkidir. Ülkemizde elimizdeki bilgilere göre, sağlıklı üye kaydı mevcut değildir. 1998 itibariyle Cumhuriyet başsavcılığında mükerrerler dahil olmak üzere 13 milyon kayıtlı üye bulunmaktaydı. Bu rakam kuşkusuz bir dünya rekoruydu. Herhalde şu anda bu üye kayıtları yenilenmektedir. Dolayısıyla, üye kayıtları sağlıklı bir hale kavuştuğu takdirde, üyelik aidatları da partilerimizin gelir kalemleri içerisinde belli bir noktaya ulaşacaktır diye düşünüyorum.

İkinci olarak, milletvekili aidatı söz konusudur ve milletvekili adaylığı sırasında da, adaylar, partilere bir adaylık ödentisi yatırmaktadırlar. Siyasi Partiler Kanunu adaylık ödentisini gelir kaynakları arasında saymaktadır. Özellikle son 2002 seçimlerinde, özellikle büyük partilerdeki aday adaylarının yatırdıkları ödentilerle önemli miktarda bir gelir elde ettikleri kamuoyuna yansımıştır; ancak, bunu süreklilik taşıyan bir gelir kaynağı olarak kabul edemeyiz.

Diğer bir gelir kaynağı, bağışlar. Bütün dünyada olduğu gibi, Türkiye'de de bağışlar konusu her zaman sorun alanlardan biri olmuştur. Bu nedenle, 1999 yılında 4445 sayılı Yasayla yapılan değişikliklerle bağışlara bir üst sınır getirilmiş ve bu üst sınırın her yıl yeniden değerlendirme katsayısıyla artırılması öngörülmüştür. İçinde bulunduğumuz 2005 itibariyle bağış üst sınırı 16,500 Yeni Türk Lirası düzeyindedir.

Türkiye'de, bağışlar çok önemli bir kaynak olarak görülmemektedir. Burada, kuşkusuz, kaçak olduğunu söyleyebiliriz. Partilere bağış yapmak isteyenler, çoğu kez bunu kayıtlı olarak yapmamaktadırlar. Özellikle 1984–1998 arasında yapmış olduğum çalışmada, Cumhuriyet başsavcılığındaki dosyalarda bağış makbuzlarına bile rastlayamadım. Yani, partiler gelir kaynakları arasında bağış göstermektedirler; ancak, bunlar genellikle makbuzu olmayan bağışlardır. Dolayısıyla, bu hususun yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir. Bu konuda bir reform yapacaksak partilerin malî kaynaklarının denetimi konusunda, bağışların da bir zapturapta alınması gerekir.

Aynı zamanda bir hususu daha belirtmek istiyorum. Dünyada da olduğu gibi, bizde de özellikle büyük şirketler ya da bu büyük şirketlerin sahipleri zaman zaman kamuoyuna, kanımca sorumsuzca beyanlarda bulunurlar. “Biz, aslında, bütün partilere yardımda bulunuyoruz” şeklinde açıklamaları gazetelerimizde çoğu kez okuruz. Ancak kayıtlı bağışlarda bunları göremiyoruz. Dolayısıyla, demek ki, burada kaçak bir alan var, bunu gözden geçirmemiz gerekiyor.

Devlet yardımı konusu, sabahleyin daha ayrıntılı olarak vermeye çalıştım; ancak, bazı hususlara değinememiştim. Bilmeyenlere bilgi olsun amacıyla şunu söylemek istiyorum. Her yıl genel bütçe B cetvelinde beşbin de iki oranında bir ödenek siyasî partilere yardım için ayrılır ve bu ödenek partilere, sabah da belirttiğim gibi, ülke barajını geçen partilere genel seçimlerde aldıkları oy oranında geçen partilere dağıtılır. Diğerlerine -en düşük toplam geçerli oyların yüzde 7’si olmak üzere- yüzde 10 barajını geçip Parlamentoda temsil edilen partilerden en düşük devlet yardımı alanın oy oranıyla orantılandırılarak bu para dağıtılır.

Sabah belirttiğim gibi, geçen Mayıs ayında yapılan değişiklikle, geçici 16 ncı maddenin bazı bentleri benim de desteklediğim şekilde mülga edildi. Tabî, bunu antidemokratik bulundukları da var, düzenlemelerin ne kadar demokratik ne kadar antidemokratik olduğu da tartışılabilir; ancak, Türkiye’deki sistem epeyce karmaşıktı, hem sandalye sayısı hem oy yüzdesi hem seçime giren girmeyen partiler gibi olabildiğince karmaşık bir dağıtım sistemi bulunmaktaydı. Bence, bu tür sistemleri daha basit bir şekilde düzenlemek gerekmektedir. Devlet yardımını neden veriyoruz; iki şey için. Bir, sistemi daha adil ve rekabetçi bir hale getirmek için ve iki, demokrasiyi yaymak amacıyla. Ancak, bunu yapalım derken, halkın oylarını almadan, sonradan kurulmuş partiler, seçime hiç girmemiş partileri gelecek seçime kadar desteklemek ne kadar rekabetçi bir anlayışın sonucudur; bunu tartışmamız gerekiyor. Ben, şu andaki değişikliği olumlu buluyorum; tabî, yine, eksik yanlar vardır; çünkü, tartışmalı noktalardan bir tanesi, gelecek seçimlerde rekabet edecek partileri daha rekabetçi ortamda seçimlere nasıl sokabiliriz düşüncesidir. Bu nedenle, belki yeni bir düzenlemeye gereksinim duyabiliriz. Bu düzenlemede ne yapabiliriz? Partilere seçim kampanyaları sırasında, sabah oturumunda Fransa örneğinde belirtildiği gibi, parti sayısında enflasyonist bir eğilime yol açmayacak bir destek verilebilir. Örneğin, partilerin kampanyalarında poster hazırlanması, postaneden yararlanması, seçmenlere ulaşması gibi çeşitli dolaylı devlet yardımı dediğimiz hususlarda tüm partilerin yararlanması göz önüne alınabilir. Soru olursa, bu konudaki fikirlerimi daha ayrıntılı olarak verebilirim.

Her yıl verilen sürekli, düzenli devlet yardımı genel seçim döneminde üç katı olarak verilir. Yerel seçim dönemlerinde ise en fazla iki katı olarak devlet yardımı dağıtılır. Burada da temel amaç, Sayın Hofnung’un belirttiği gibi, artan kampanya giderleri nedeniyle, partileri belirli, bireysel malî kaynaklara bağımlı kılmamaktır.

Harcamalar konusuna gelince; bunu sabahleyin anlatamadım. Türkiye’de partilerin Anayasa Mahkemesince malî denetimleri yapılmaktadır. Bu çerçevede, partiler, hesaplarını her yıl belli tarihlerde Anayasa Mahkemesine sunmak zorundadırlar. Sunmayanlardan bir tanesi, 1990 yılında Yeşiller Partisi, biraz da kaza kurbanı olmuştur, kapatılmıştır. Yani, malî denetime girmeyen partilerin kapatılma yaptırımıyla karşı karşıya olduğu bir mevzuatımız bulunmaktadır.

Bu çerçeve harcamalar konusunda, harcamalarla ilgili herhangi bir üst sınır belirtilmemiştir; ancak, partilerin gelirleri ve giderleri Siyasî Partiler Kanunumuzun ilgili maddelerince çok ayrıntılı denetim altına alınmıştır. Yapmış olduğum incelemede, bütün bu denetim ve önlemlere karşın, partilerin yaptıkları giderlere göre gelir gösterdikleri, yani, aynı rakamı bir mizan içerisinde sundukları gelir-gider cetvelinde bir gidere uygun bir gelir geliştirerek sundukları, bunun da denetimden geçtiğini saptadık; demek ki, bu denetim çok etkili olmuyor. Gelirler gibi giderlerin de doğru olmadığını iddia edebiliriz. Dolayısıyla, harcama konusunda, diğer Avrupa ülkeleri ve bazı demokratik ülkeler ile Türkiye arasında bir fark göstermektedir. Rekabetçi bir sistem yaratmak amacıyla harcamaların yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Sabah özellikle altını çizdiğim gibi, adayların ve partilerin seçim kampanyalarındaki harcamaları her hangi bir yasal düzenlemeye tabi değildir. Bu, Türkiye’deki sistemin en büyük açık deliğidir. Özellikle yolsuzlukla ve yasadışı hareketlerle ilgilendirmek açısından, bunun mutlaka düzenlenmesi gerekmektedir.

Ayrıca, sabah Fransız örneği anlatılırken, ayrıntılı olarak değinilen hususlara katkıda bulunmak istiyorum. Türkiye’de, dolaylı olarak, bireysel olarak partiler örgütleri dışında, partilere yapılan devlet yardımı dışında, milletvekillerimize de malî destek verilmektedir. Bunlar, değişik adlar altında kanunlarla düzenlenmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin Ödenek, Yolluk ve Emekliliklerine Dair Kanun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı ve Divan Üyelerinin Temsil Ödenekleri ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonunca Seçilen Denetçi Üyenin Ödeneği Hakkında Kanun, Başbakan ve Bakanların Temsil Ödenekleri ile Dışarıdan Atanan Bakanların Ödenek ve Yollukları Hakkında Kanun bu çerçevede örnek gösterilebilir.

Bunun dışında üç konuya daha değinmek istiyorum kısaca. Bir tanesi, radyo, televizyondan yararlanma konusudur. Siyasî partilerin devlet hazinesinden sürekli, düzenli yardım alması gibi, radyo, televizyondan yararlanma da son onbeş yılda epeyce tartışmalı yasal düzenlemelere konu olmuştur. Özellikle ülkemizde özel radyo ve televizyon kuruluşlarının açılması, bu tartışmaları artırmıştır. Bu hususta, ben, sadece bir noktaya işaret etmek istiyorum. Bildiğim kadarıyla, hâlâ, RTÜK tarafından özel radyo, televizyonların frekans lisansları verilmemiştir. Bu, tabii, en önemli bir hassas noktayı oluşturmaktadır. Seçim kampanyalarını sürekli bir dönem, yani, bir seçimden diğerine kadar devam eden bir süreç olarak düşünecek olursak, bir başka deyişle, kendimizi yasal seçim dönemiyle sınırlamazsak, özellikle özel radyo, televizyonlarda ya da devlet denetimindeki, devlete bağlı radyo, televizyonlarda siyasîlere ayrılan

zamanların aslında gizli bir kampanya, bazen belki olumlu bazen de olumsuz kampanya ya da propagandaya araç olduğu; sadece Türkiye için değil, tüm demokratik ülkelerde de tartışılan bir konudur. Kısaca şunu anlatmak istiyorum: Bir televizyon kanalı, özellikle reytingi yüksek olan bir kanalda sürekli aynı siyasîlerin çıkarılması, onlar lehine ya da aleyhine bir imaj yaratabilir. Dolayısıyla, bu hususun, tabii, radyo, televizyon kuruluşları tarafından kendi bünyelerinde, kendi etik anlayışlarına göre düzenlenmesi beklenirken, belki genel bir yasal düzenlemeyle de bu hususun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

Diğer bir husus, denetim, hesap verebilme, saydamlık konusu... Burada, sivil toplumun önemi büyüktür. Bir sosyal bilimci olarak, sivil toplum kavramı konusunda bazı kayıtlarım bulunmaktadır; çünkü, sivil toplum nerede, kim, kimlerden oluşuyor, ne yapıyor, nasıl örgütleniyor, nasıl çalışıyor; bunları tam, net olarak bilmiyoruz ve bu konularda hemfikir değiliz. Ancak, Türkiye’de, son yıllarda Mikomlar kurulmuştur, yani milletvekili izleme komiteleri. Bunlar, Avrupa ülkelerinde benzer izleme komitelerinin bir fonksiyonunu yerine getirmeye çalıştılar; fakat çok gevşek bir yapıydı; dolayısıyla, pek çoğu işlevini yitirdi. Şu anda, zannediyorum, etkili olmaktan uzaktırlar, özellikle finansman kaynakları bulunmamaktadır ve bir yasal düzenlemeye tabi değildiler. Ancak, şunu söyleyebiliriz: Yasal hesap verme mekanizmalarının daha etkin hale gelebilmesi için, sivil inisiyatiflerin, yani, halk katılımının, doğrudan halkın, seçmenin denetimini bir şekilde gündeme getirmemiz gerekiyor. Çünkü burada sayın milletvekillerim de var, Fahrettin Beyle çeşitli komisyonlarda da çalıştık. Ne kadar yasaları -kendileri uygulamadan da biliyor- düzenlersek düzenleyelim, mutlaka bir açık nokta olabilir. Bu, öncelikle bireysel bir konudur. Yani, sabah da belirttiğim gibi, yönetim ilkelerine uymak, seçilmişler ya da atanmışlar, her kimse, onların bireysel anlayışlarından beklediğimiz bir sonuç. İkinci olarak da, çok yakın bir kamuoyu ve halk, seçmen markajı ya da denetimi diyelim; bunu olabildiğince geliştirsek, kanımca, sorunu çözebiliriz ya da en aza indirebiliriz.

Son olarak, yine, sabah belirttim, fazla üzerinde durmayacağım, malî denetim Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmakta; ancak, hem Anayasa Mahkemesinin kendisi bu görevi istememekte, aslî görev olarak kabul etmemekte hem de yapılan denetimler, maalesef, etkili olmamaktadır izlediğiniz kadarıyla. Eldeki bilgi, belgelere, sunulan belgelere göre bir denetim yapılmaktadır. Bu nedenle, mali denetimin, ya Sayıştay tarafından yapılması ya da ayrı bir kurum, sabah, Fransa örneğinde açıklandığı gibi, ayrı bir seçim hesapları komisyonu oluşturulması düşünülebilir. Bir taraftan devleti küçültelim derken, belki yeni kurullar ve komisyonlar oluşturmak olumlu karşılanmayabilir; ancak, sadece bu işlerle uğraşan, özellikle de seçim kampanyaları ve adayların kampanya gelir-giderlerini incelemek üzere bir oluşuma ihtiyaç bulunmaktadır.

Çok teşekkür ediyorum, saygılar sunuyorum.

Dr.Ergun Özbudun

Bilkent Üniversitesi Siyaset Bilimi Bölümü

Sayın Bakanım, değerli konuklar; iki günden beri tartıştığımız gibi, yolsuzlukla mücadelenin pek çok boyutları var, sadece hukukî boyutları bile yarım düzineyi buluyor. Ben, bunların hepsinden bahsedecek değilim. Yasama dokunulmazlığını esas alan bir konuşma yapacağım, bir ölçüde de Meclis soruşturması konusuna değineceğim.

Yasama dokunulmazlığını anlatırken de, bunun Türk hukukundaki bütün ayrıntılarına elbette girecek değilim; zaten, bu konuda çok yeni bir makalem var Türkiye Barolar Birliği Dergisinde çıkmış olan, son sayısında; arzu edenler, oradan okayabilirler. Fakat, bu konunun özellikle son yıllarda ciddî bir tartışma konusu olduğunda kuşku yok. Yasama dokunulmazlığı bu haliyle muhafaza edilmeli midir, değiştirilmeli midir veya tümüyle kaldırılmalı mıdır? Bu, siyasî arenada ciddî bir tartışma konusu olmaktadır.

Yasama dokunulmazlığının ne olduğu Türk dinleyiciler tarafından belli olmakla, bilinmekle birlikte, özellikle yabancı misafirlerimiz açısından ana hatlarını çok kısa olarak ifade etmek istiyorum. Türkiye’de, 1982 Anayasasının 83 üncü maddesinde düzenlenmiş olan yasama dokunulmazlığı, milletvekilini dört şeye karşı korumaktadır; tutulma, tutuklama, sorguya çekilme ve yargılanma. Bunun Anayasada öngörülmüş bir istisnası vardır, daha doğrusu, iki istisnası vardır. Biri, ağır cezayı gerektiren suçüstü hali; diğeri de, Anayasanın 14 üncü maddesinde sayılmış olan hususlar.

Bu istisnalardan birincisi anlamak ve izah etmek mümkün; çünkü, yasama dokunulmazlığının amacı, elbette, milletvekillerine diğer vatandaşlar üzerinde bir imtiyaz vermek değildir. Yasama dokunulmazlığının amacı, diğer parlamenter muafiyet olan yasama sorumsuzluğu gibi, her şeyden kamu yararını sağlamaktır. Nasıl ki, yasama sorumsuzluğu milletvekilinin fikir hürriyetini korumasını bakımından kamu için yararlı telakki ediliyorsa, yasama dokunulmazlığı da milletvekilini asılsız, keyfî ya da siyasî maksatlı takiplere karşı korumak suretiyle, gene kamu yararına hizmet etmektedir; çünkü, milletvekilinin bu gibi asılsız takiplerle görevini aksatmasının önüne geçilmektedir.

İkinci istisnayı ise bu çerçevede mütalaa etmek mümkün değil; çünkü, Anayasanın 14 üncü maddesi, biliyorsunuz, temel hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılmasıyla ilgilidir ve 2001 değişikliğinden sonra dahi oldukça müphem ve ucu açık ifadeleri içermektedir. Dolayısıyla, bir isnadın keyfî veya asılsız olup olmaması, o isnadın 14 üncü maddede belirtilen hususlara ilişkin olmasıyla bağlantılı değildir. Ağır bir suç isnat edilebilir; fakat, isnat keyfî ve asılsız ya da siyasî bakımdan manüple edilmiş olabilir. Bu bakımdan, bir anayasa değişikliğinde, başka Avrupa ülkelerinde de benzeri görülmeyen bu 14 üncü madde referansının kaldırılması ve sadece suçüstü istisnasıyla yetinilmesi yerinde olur. Suçüstü istisnası makuldür; çünkü, suçüstü halinde zaten isnadın keyfî ve asılsız olması ihtimali yok denecek kadar azdır.

Son zamanlarda yapılan tartışmalarda, özellikle muhalefet tarafından yasama dokunulmazlığının kaldırılması ya da çok ciddî olarak sınırlandırılması ifade edilmektedir. Bu da, yolsuzluğa, corruptiona karşı mücadelenin aslî unsurlarından biri olarak görülmektedir.

Burada, üyesi olduğum, başlangıcından beri üyesi olduğum Venedik Komisyonunun, yani, daha tam bir ifadesiyle, Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonunun 1990'lı yıllarda hazırlamış olduğu ve bütün Avrupa Konseyi ülkelerini kapsayan bir raporun verilerini sizinle paylaşmak istiyorum.

Avrupa ülkeleri arasında, bir defa, yasama sorumsuzluğunu istisnasız hepsi tanıyor. Yani, bizim fikir hürriyeti veya Anglosakson memleketlerinin fredımavssipiç dediği, kürsü dokunulmazlığının tanıyor. Yasama dokunulmazlığını hiç tanımayan bir tek Hollanda var. İngiltere, İrlanda gibi bir iki ülke de, bunu sadece sivil davalarda, yani, hukuk davalarında tanıyor; çünkü, bu ülkelerde hukuk davalarından dolayı da tutuklanma ihtimali mevcut; ama, ceza davalarında tanımıyor. Fakat, bu istisnalar dışında, Avrupa Konseyi üyelerinin pek büyük çoğunluğu, yasama dokunulmazlığını bizdekine oldukça benzer bir biçimde tanıyor, özellikle ceza davalarında tabiatıyla; çünkü, zaten dünyada sivil davalar, medenî hukuk davaları dolayısıyla tutuklanmada gitgide ortadan kaybolan bir uygulama.

Bir de, bizim Anayasamızın bir hususiyeti var Avrupa ülkelerinde olmayan; fakat, benim olumlu bulduğum bir hususiyet. Meclisin kararına karşı, dokunulmazlığın kaldırılması kararına karşı, Anayasa veya İçtüzüğe aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesine müracaat edilebilmesi ve Anayasa Mahkemesinin bu konuda bir denetim yapabilmesi. Geçmişte de bir iki olayda, Anayasa Mahkemesi bu denetimi yapmış ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin veya onun meclislerinden birinin dokunulmazlığı kaldırma kararını geçersiz addetmiştir. Bu, dediğim gibi, hukuk devleti bakımından olumlu karşılanacak bir unsurdur ve Avrupa Konseyi üyesi ülkeler arasında da bir ikinci emsali yoktur.

Şimdi, yasama dokunulmazlığının kaldırıp kaldırılmaması hakkında, evvela, talebin ne olduğuna bakmak lazım. Cumhuriyet Halk Partisi sözcülerinin ifadesinden, bunun tümüyle kalkmasına mı taraftar oldukları; yoksa, sınırlandırılmasına mı taraftar oldukları konusunda ben çok açık bir intibaa sahip değilim, Sayın Cumhuriyet Halk Partisi Sözcüsü bizi aydınlatır muhtemelen. Yalnız, çeşitli beyanlar hatırlıyorum ki, kürsü dokunulmazlığıyla sınırlandırılınsı biçimindeydi; bu, dokunulmazlık tümüyle kalsın anlamına geliyor, başka bir anlamı yok. Dediğim gibi, bunu Avrupa'da yapan ülkeler pek az.

Yasama dokunulmazlığı, bence, bugün için de geçerliliğini koruyan bir parlamenter muafiyettir, şu anlamda: Diyebilirsiniz ki, bunun tarihî sebepleri ortadan kalkmıştır. Vaktiyle, yürütme organı krala bağlıydı, yasama meclisi de halkın temsilcilerinden oluşuyordu. Halkın temsilcilerini krala ve onun nüfuzu altındaki mahkemelere karşı korumak meclisin imtiyazlarından biriydi. Diyebilirsiniz ki, şimdi bu gerekçe elbette ortadan kalkmıştır, yargı bağımsızdır, milletvekili niye çekiniyor, bağımsız yargı karşısında hesap versin; ama, bu kadar basite irca edilemez. Bağımsız dediğimiz yargı organlarının da,

gerek yürütme tarafından gerek başka çevreler tarafından birtakım etkiler altında kalabilecekleri de herhalde ihmal edilemeyecek bir ihtimaldir.

Bu durumda ne yapılabilir? 1999 yılında, biliyorsunuz, bir anayasa değişikliği teşebbüsünde bulunuldu. Üç parti lideri dahil olmak üzere, zannedirim, 292 imzayla verilen bir anayasa değişikliği teklifi görüşüldü ve neticede, akamete uğradı, gerçekleşmedi, gerekli oyu toplayamadı. Buradaki uzlaşma, buradaki kompromi, objektif olarak düşüncecek olursak, önümüzdeki bir uzlaşmanın da ana hatlarını teşkil edebilir. O zaman reddedildi; ama, şimdi tekrar Meclisin müzakeresine, değerlendirmesine elbette açıktır.

Bu uzlaşmanın esası neydi? Bir defa, dokunulmazlık, ancak yolsuzluğa ilişkin suçlarda sınırlandırılıyordu; yani, rüşvet, irtikap, ihtilas, hileli iflas, dolandırıcılık, ihaleye hile karıştırma vesaire gibi, onun dışındaki suçlarda değil. İkincisi, tutma ve tutuklama hallerinde gene de Meclisin rızası aranıyordu. Ona mukabil, geriye ne kalıyor? Soruşturma başlayabiliyor ve yargılama yapılabilir; fakat, tutma ve tutuklama hallerinde gene Meclisin izni lazım. Bu, bence, oldukça makul bir çözümdü; çünkü, milletvekilini göreve devamdan alıkoyan şey, tutulma ve tutuklama halleridir; yoksa, bir yandan tahkikatın devam etmesi, hatta, yargılamanın devam etmesi, milletvekilinin görevini yerine getirmesine engel olmaz. Üstelik, tekrar edeyim ki, bu istisnada ancak corruption rılıytd kırayzm diyebileceğimiz, yolsuzlukla ilişkili suçlar için öngörülmüştü; fakat, Meclis bunu kabul etmedi. 2001 anayasa değişikliğinde çok daha mütevazı bir değişiklik önerisinde bulunuldu; bu da kabul edilmedi. Dolayısıyla, parlamenterlerimizin bu konuda oldukça hassas oldukları anlaşılıyor; fakat, 1999'daki çözüm teşebbüsü üzerinde makul bir uzlaşmanın sağlanabileceğini düşünüyorum. Buna mukabil, yasama dokunulmazlığının tümüyle kaldırılması önerisini de gerçekçi ve Avrupa'nın çoğunluğuna uygun bir uygulama olarak da görmüyorum.

R. Bülent Tarhan

T.C. Başbakanlık Teftiş Kurulu Başmüfettişi

Sağ olun efendim, sağ olun.

Yasama dokunulmazlığı ve siyasi parti finansmanının saydamlaştırılması alt başlıklarını taşıyan Siyasi sorumluluk mekanizmaları isimli bir panelde bir bürokrat olarak yer almam yadırgatıcı gelebilir. Ancak hemen belirteyim; birincisi, ben burada ağırlıklı olarak hukukçu sıfatıyla bulunmayı tercih ediyorum.

İkincisi, son zamanlarda yasama dokunulmazlığı konusu memurların ve diğer kamu görevlilerinin yargılama ve soruşturma ayrıcalıklarıyla birlikte anılmaya ve sıkça birlikte algılanmaya başlandı. Kullanılan en yaygın argüman da, memurlara tanınan yargılama imtiyazları kaldırılmadan milletvekili dokunulmazlığının kaldırılmasının ya da sınırlandırılmasının adil olmayacağı tezi. Yine, buna bağlı olarak, Anayasanın memur yargılamasına ilişkin hükümlerin değiştirilmesi ve bu değişiklik için de uzlaşmaya ihtiyaç olduğu ileri sürülüyor. Dolayısıyla, sorunun bu boyutuyla da irdelenebilmesi için düzenleme komitesi yaklaşık otuz yıldır memur soruşturmalarında bulunan bir kişi olarak, konunun bu yönüyle de irdelenmesi amacıyla benim de bu panelde bulunmamı uygun gördüler. Bunu açıklama ihtiyacını duydum öncelikle; onu belirteyim.

Şimdi, önce, -Sayın Hocamın da az önce belirttiği gibi-, şunu çok kalın çizgilerle belirlemekte yarar var diye düşünüyorum. Gerek yasama dokunulmazlığı gerekse yasama sorumsuzluğu, yasama bağımsızlığının alt kategorileri. Oysa memurlar ve diğer kamu görevlileri için tanınan yargılama ayrıcalıkları ceza yargılamasının genel hükümlerinden kimi yönleriyle ayrılan çeşitli soruşturma yöntemleri. Yasama dokunulmazlığında olduğu gibi, memurlar ve diğer kamu görevlileri ile ilgili soruşturma süreçleri hiçbir şekilde adli ve idari yargı süreçlerinden bağımsız değil. Kaldı ki, yasama dokunulmazlığı alanındaki evrensel uygulamanın da -az önce Sayın Hocamız çok genel çerçevesini çizdiler- bu yöne gittiği, kaydığı görülüyor. Nitekim, Fransa'da 1995 anayasa değişikliğinden sonra, parlamento üyeleri hakkında soruşturma açılabilmekte, evleri aranabilmekte, parlamento üyesi yargılanabilmekte, ancak, tutuklama ve hürriyetten mahrum edici, sınırlayıcı bütün diğer tedbirler parlamentonun izniyle uygulanabilmektedir. İngiltere'de, az önce Sayın Hocam yine belirttiler, sadece medeni hukuk alanında tutuklanmama ayrıcalığı var; ama 1869 tarihli bir yasayla kişilerin borçlarından dolayı tutuklanmaları kaldırıldığından, İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri, Kanada gibi Anglosakson ülkelerinde de, aslında bu tutuklama ayrıcalığı anlamını yitirmiş durumunda. Yine, Japon anayasasına bakıyoruz, 1946 tarihli Japon anayasasının 50 nci maddesi, sadece tutuklama ve hürriyetten mahrum edici tedbirler yönünden bir imtiyaz tanıyor. 1947 İtalyan anayasası da benzer hükümleri içeriyor.

Şimdi, bir diğer argüman, az önce de söz etmeye çalıştım, memurların ve diğer kamu görevlilerinin işledikleri suçların cumhuriyet savcıları tarafından doğrudan ve genel hükümlere göre soruşturulması için, bence, iddia edildiği gibi, bir anayasa değişikliğine de ihtiyaç yok. Bunları açıklamaya çalışacağım. Bu nedenle, sorunun daha iyi anlaşılabilmesi için, memurların ve diğer kamu görevlilerinin soruşturma ve yargılama imtiyazlarını düzenleyen yasal çerçevenin, konuya ilişkin anayasa hükmünün ve 5271 sayılı yeni Ceza Muhakemeleri Kanunu hükümlerinin hatırlatılmasında yarar var diye düşünüyorum, özellikle de Sayın Hocamın izniyle.

Şimdi, bu ayrıcalıklar, ağırlıklı olarak, 4483 sayılı Kanunda yer alıyor, yani, ceza yargılamasının genel hükümlerinden ayrılan ayrıcalıklar 4483 sayılı Kanunda var, Hâkimler Kanununda var, Yüksek Öğretim Kurumu Kanununda bunu görüyoruz. Özel olarak Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ile ilgili 72 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede bir ayrıcalıklı hüküm var. Merkez Bankasının Kanununda var. Ayrıca, uygulamada, bağımsız idarî otoriteler olarak adlandırdığımız idarî ve malî özerkliğe sahip kurum ve kuruluşların teşkilat yasalarında bunun yer aldığını görüyoruz. Kamuda en geniş uygulama alanı olan 4483 sayılı Yasaya göre, savcının istemi halinde, kamu görevlisi hakkında azamî 45 gün süreli ön inceleme başlatılması zorunlu olup, yetkili amirin soruşturma izni vermemesi halinde, şikâyetçinin ve cumhuriyet savcısının bölge idare mahkemesi veya Danıştay 1. Dairesi nezdinde itiraz hakkı bulunuyor. Yani, yasama dokunulmazlığının aksine, memur hakkında her halde adlî veya idarî yargılama süreçlerini başlatma olanağı var; öncelikle, onu vurgulamak istiyorum. Bundan daha önemlisi, 4483 sayılı Yasanın sadece görevi ihmal ve görevi suiistimal gibi niteliksiz memur suçlarını kapsadığı gerçeği; bunların arasına, bir de, evrakta sahtekârlığı katabiliriz nitelikli suç olarak. Müsteşarlar, valiler ve kaymakamlar istisna. Yine, yeni Türk Ceza Muhakemesi Kanununun 250 nci maddesine temas eden suçlar yönünden de zaten cumhuriyet savcılarının bütün memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında herhangi bir izne gerek olmaksızın genel hükümlere göre hazırlık soruşturması ve yargılamayı başlatabilmesi hakkı var. Bu konuda 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanununun 17 nci maddesi son derece açık. Türkiye'nin de imzaladığı Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesine göre, yolsuzluk suçu kabul edilen rüşvet, zimmet, ihaleye fesat karıştırma gibi suçlar ile, mafya tipi örgütlü suçlara iştirak yönünden ülkemizdeki memurlar ve kamu görevlilerinin, müsteşarlar, valiler ve kaymakamlar dışında diğer vatandaşlardan ve Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu genel hükümlerinden ayrılan hiçbir imtiyazı söz konusu değil.

Soruna bu çerçeveden bakıldığında, 3628 sayılı Yasanın, vali, müsteşar ve kaymakamlara ayrıcalık tanıyan 17 nci maddesinin ikinci fıkrasıyla, "Görevleri veya sıfatları sebebiyle özel soruşturma ve kovuşturma usulüne tabi olan sanıklarla ilgili hükümleri saklıdır" içerikli üçüncü fıkrasının yürürlükten kaldırılması halinde, yolsuzluk suçları yönünden de hiçbir kamu görevlisinin soruşturma ve yargılama imtiyazı kalmayacaktır.

Öte yandan, Anayasanın 129 uncu maddesinin beşinci fıkrasına göre, memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması -kovuşturmanın altını kalın çizgilerle çizmek istiyorum- yetkili merciin iznine bağlıdır. Tahkikat, yani “soruşturma” ve takibat “kovuşturma” kavramları farklı süreçleri ifade eder. Eski Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunumuzdan farklı olarak Haziranda yürürlüğe giren yeni Ceza Muhakemesi Kanunumuzda, soruşturma ve kovuşturma süreçleri tanımlanmıştır. Buna göre, soruşturma, “yetkili mercilerce suç şüphesinin öğrenilmesinden iddianamenin kabulüne kadar geçen evreyi”; kovuşturma ise, “iddianamenin kabulüyle başlayıp, hükmün kesinleşmesine kadar geçen evreyi” ifade etmektedir. Anayasada ceza kovuşturması açılması yetkili merciin izni koşuluna bağlandığından, özellikle 5271 sayılı Kanunda yapılan düzenlemeden sonra, Anayasanın 129 uncu maddesinin beşinci fıkrası hükmünün, eski deyimiyile, hazırlık soruşturmasını, yeni deyimle, soruşturmayı kapsadığını iddia etme olanağı kalmamıştır. Dolayısıyla, Anayasanın 129 uncu maddesinin, memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında hazırlık soruşturması açılmasını engellediği savı da ortadan kalkmış olmaktadır.

Sonuç olarak şunu söylemek istiyorum: 3628 sayılı Kanunun 17 nci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarının yürürlükten kaldırılması ve 4483 sayılı Kanunda da ancak kovuşturma aşamasından önce izin sisteminin getirilmesi halinde tüm ayrıcalıklar ve Cumhuriyet savcılarının soruşturma tekeli önündeki engeller ortadan kalkacaktır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin, sizlere de dağıtılan raporunda da yolsuzluk suçları yönünden yasama dokunulmazlığının kaldırılması önerilmiştir. Yolsuzluk suçları yönünden; ister 3628 sayılı Kanunun 17 nci maddesi referans alınsın, isterse, Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi referans alınsın; ama, bu düzenlemelerin tümüyle yapılması halinde, en azından yolsuzlukla suçları yönünden Türkiye’de ayrıcalıklı kesim kalmayacaktır diye düşünüyorum.

Teşekkür ediyorum, saygılar sunuyorum.

Kemal Kılıçdaroğlu

CHP İstanbul Milletvekili

Teşekkür ediyorum Sayın Bakan.

Aslında, iki günlük yoğun bir çalışmadan sonra iki politikacıyı dinlemek ne kadar cazip gelebilir; ama, yine de, ben, kısaca, 15 dakika içerisinde, CHP olarak, bizim görüşlerimize sizlere sunmaya çalışacağım.

Konuşmama, Sayın Bakanın açılışta söylediği bir cümleyle başlamak istiyorum, toplumsal duyarlılığı artırmak önemli dedi; doğrudur. Eğer, biz, siyasî sorumluluk mekanizmalarının yolsuzlukta oluşturulmasını istiyorsak, toplumsal duyarlılığı artırmamız gerekiyor. Peki, toplumsal duyarlılığı nasıl artıracamız? Sorunumuz bu. Toplumsal duyarlılığı artırmanın temel yolu, bana göre ve bizim partiye göre, önce, politikacı kimliğinin saygın bir konuma oturtulmasından geçiyor. Eğer, politikacı, toplumda saygın bir kimliğe kavuşabiliyorsa, toplumsal duyarlılık aşağıya doğru büyük ölçüde yansıyor; ama, baştaki adam malı götürüyorsa, bizim halkın deyimiyle, her türlü yolsuzluğun içine karışıyor, bir süre sonra, aşağıdaki de diyor ki, ya herkes götürüyor kardeşim, ben niye götürmeyeyim! Ne oluyor; o zaman, yoz bir kültür oluşmuş oluyor ve yoz kültürü düzeltmenin çok daha zor, çok daha güç olduğunu unutmamak gerekiyor. Türkiye'nin geldiği nokta, bugün, toplumda oluşan bu kültürü yıkmak ve gerçekten de yolsuzluğa karşı duyarlı bir toplum yaratmak. Şimdi, bunun ne yolu ne?

Hesap verilebilirlikten söz ettik. Doğru, herkes hesap verebilmeli; ama, hesap verilebilirliğin yanında, hesabın sorulması da gerekir. Kişiler hesap verebilmeli; ama, kişiler hesap verirken de, aynı zamanda hesap da sorabilmeli. Şimdi, eğer, bir kişi hesap soramıyorsa, hesap veremez. Bunu bir denklemin iki eşit parçası olarak ortaya koymamız gerekiyor. Hesap vermek; ama, hesap sormak. Şimdi, biz, hesap soracağız; ama, hesap vermeyeceğiz. Türkiye'de, siyasetçinin geldiği nokta bu. Bu, doğru bir nokta değil. Bu noktanın da yıkılması lazım. Siyasetçiler hesap vermedi; ama, yeri gelince de, başkalarından hesap sordu. Buradaki hesap sormayı şöyle anlamak gerekiyor: Hesap sorma olayından bizim yola çıkmamız gereken nokta, kişinin kimliği, kişinin konumu, geçmişte yaptığı görevlerin hiçbir önemi olmaksızın somut bir olaydan hareket edilerek, toplum vicdanını rahatsız eden bir şey varsa, onun hesabının sorulması; ama, biz ne yapıyoruz; hesap sormak istediğimiz adama, önce siyasal açıdan bana yakın mı değil mi; bana yakınsa, hiç hesap sormaya gerek yok; bana yakın değilse, hesap sorarız. Buna çok somut bir örneği Türkiye Büyük Millet Meclisinde kurulan Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu raporunda görebiliriz. Bu komisyon, eğer bir uzmanlık komisyonu idiyse, bu komisyon eğer gerçekten de uzman kişilerle çalıştıysa, bu komisyonun hesap sormasını istediği bütün konularda soruşturma komisyonları kurulması gerekiyordu; bunlar kurulmadı.

Bir başka şey, demek ki, biz, hesap sormayı farklı pencerelerden görüyoruz, bunun yıkılması lazım, bu farklı pencerelerden görünmenin yıkılması lazım. Bunun anlamı nedir; bunun anlamı, benim hırsızım

iyidir; ama, diğeri kötüdür, diğesine ben hesap sorabilirim. Bu mesaj, en son İhlas olayında da verildi Parlamentoda maalesef. Plan ve Bütçe Komisyonunda konulan bir madde, Meclis Genel Kurulunda çıkarıldı; bu da doğru değil. Eğer bir hortumlama olayı varsa yine bizim halkın deyimiyle ki, bunu ben söylemiyorum, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Başkanı söylüyor bunu. Nerede söylüyor; Plan ve Bütçe Komisyonunda söylüyor, yani, Parlamentonun çatısı altında söylüyor, burada ciddi bir olay vardır diye. Koyuyoruz, o zaman, bunu da Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, tasfiye masasını oluştursun, hesap sorsun en azından; ama, bu da Meclis Genel Kurulunda çıkarılıyor. Demek ki, bunlar siyasetçi her ne kadar, az önce konuşmamın başında söylerken, toplumsal olarak eğer biz duyarlılığı artırmak istiyorsak, bu toplumsal duyarlılığa parlamenterin ve Parlamentonun uyması gerekiyor.

Sayın Gençkaya Hocam, haklı olarak, konuşması sırasında bağışları da sorguladı, yani, parlamenterlere, daha doğrusu, siyasal partilere yapılan bağışlar nedir, kim, ne kadar bağış yapıyor diye. Burada, yeterli rakama ulaşamadığını söyledi; doğrudur; çünkü, işadımı hangi partiye siyasî yardım da yaptığını açıklamak istemiyor. Açıklayanlar da her partiye yapıyoruz deyip, işin içinden sıyrılmak istiyorlar; çünkü, bir siyasal partiye yardım yapmanın, Türkiye’de, o siyasal düşünceyle özdeş olduğu gibi bir anlamı çağrıştırıyor ve onun da, acaba, kamuoyunda ileride bana bir şekliyle hesap sorulabilir mi, niye bu partiye bağış yaptın diye, böyle bir korku var. Bu korkunun temelinde yatan unsur da şu: İleride siyasal iktidar değişirse, bütün gücünü benden intikam almak için kullanabilir mi? Türkiye’de, bu, yapıldı zamanında; yapıldığı için de, insanlar bağış yapmış olmalarına karşın, bunu açıklıkla dile getiremiyorlar. Tabî, dile getiremediği için de, biz, Sayın Hocam gibi, acaba, siyasal partilerin malî hesaplarına girsem ne kadar bağış aldılar diye görsek; bunu da böylece ayrıntılı göremeyecekler, böyle bir tablomuz var. Ama, bir şeyi daha söyleyeyim burada: Eğer bir ülkenin ekonomisinin yüzde 50’si kayıtdışıysa, sizin, bağışı zaten bulma şansınız çok zordur; bunun da altını çizmek gerekiyor.

Sayın Özbudun Hocam, dokunulmazlıklara değinirken, acaba, CHP bu konuda bütün dokunulmazlıklar mı kaldırılсын veya kürsü dokunulmazlığıyla mı sınırlı olsun diye bir, en azından kendisine ulaşamayan sağlıklı bir söylemin oluşmadığını ya da söylemediğini ya da kendisine iletilmediğini veya duymadığını ifade etti. Bizim bu konudaki düşüncemiz şu: Hocam, hukukçu kimliğiyle, zaten saydı, rüşvet, ihaleye fesat karıştırmak, yani, yolsuzluk, kamu çıkarını, kamu kaynaklarını çıkar amaçlı olarak kullanılan bütün olaylarda dokunulmazlık olmamalı, kişi gidip hesabını vermeli. Ama, onun dışındaki olaylarda dokunulmazlık olabilir; bu da bir siyasal uzlaşıyla gündeme getirilebilir. Örneğin, güneş battıktan sonra konuşma yapan kişinin dokunulmazlığının kaldırılması gibi, buna benzer olaylar varsa, yani, kamu kaynağını çıkar amaçlı kullanma dışında başka bir olay varsa, bu konuda sınırlama getirilebilir; ama, onun dışında sınırlama getirilmesini, biz, Cumhuriyet Halk Partisi olarak, doğru bulmadığımızı bu arada ifade etmiş olayım.

Başka dokunulmazlıklar da var mı diye zaman zaman bu söylem gündeme getirilirken iktidar kanadından, sadece parlamenterlerin dokunulmazlığı yok, başka dokunulmazlıklar da var, onların da kaldırılması

gerekir diye iktidar kanadından söyleniyor; hatta, Sayın Başbakan da zaman zaman konuşmalarında bunu ifade eder. Sayın Tarhan açıkladı, benim bildiğim kadarıyla, milletvekili dışında kimsenin öyle ahım şahım bir dokunulmazlığı yok. Bürokratların dokunulmazlığı varsa da, Sayın Bakanın önüne geldiği zaman, olur verirse, ertesi gün yargının önüne çıkıyor zaten; ama, olur vermezse, yargının önüne çıkmıyor ki, ben, kişisel olarak, yolsuzluk olaylarında bunun da kaldırılmasını isterim. Ne demek dokunulmazlık eğer çıkar amaçlı bir kaynağın kullanılmasında siyasetçi-bürokrat işbirliği varsa, o siyasetçiyle beraber bürokratin da yargılanması gerektiği gayet açık; dolayısıyla, bu konuda da eğer iktidar kanadı getiriyorsa, bunu gerekçe gösteriyorsa, milletvekili dokunulmazlığı kaldırmamak için, biz öbür dokunulmazlıkların da kaldırılmasından hiçbir şekilde gocunmayız ve onu sağlanmasını isteriz.

Şimdi, siyasetçi açısından geldiğimiz nokta şu, onu da kısaca ifade edeyim; yine, bizim kendi düşüncemiz CHP olarak, şunu söylüyoruz: Seçimle nereye gelinirse gelsin, ister bu muhtarlık seçimi olsun, ister belediye meclisi, ister il genel meclisi, ister parlamenter seçim olsun, seçimle gelen kişi, bütün malvarlığını kamuoyuna açıklamalı. Siz bunu yaptığınız zaman, malvarlığının hesabını veremeyecek insanlar en azından seçime girmezler, yani, yarın bunun hesabını birisi bana sorar diye. En azından, önemli bir kısmı girmemiş olur ve burada siyaset bir saygınlık kazanmış olur. Demek ki, malının hesabını veren kişi, birikimlerinin hesabını veren kişi, toplumu yönetmeye talip oluyor gibi bir anlam çıkmış olur, en azından böyle bir mesaj verilmiş olur. Bu mesaj çok önemli ve bunun sağlanması lazım diye düşünüyoruz biz. Bunu siyasal sorumlulukla beraber düşündüğünüz zaman, daha anlamlı olduğu kanısındayım.

Bütün bu siyasal sorumluluğun, yargı bağımsızlığı da ifade edildi, adli kolluk oluşturulmadığı sürece, yargı bağımsızlığının da yolsuzluk olaylarının ortaya çıkmasında çok etkin bir araç olacağını düşünmüyorum. Neden düşünmüyorum; onu da söyleyeyim: Bir yargıç önüne gelen dosyaya ve o dosyanın içindeki delillere göre karar verir. Eğer delilleri sağlayan organ siyasal iktidara bağlıysa, o zaman yargıcının önüne giden deliller eksik olabilir; ama, adli kolluk varsa, yani, o bağımsız organa bağlı çalışan bir adli güç var, bir güç varsa, kolluk gücü varsa, o zaman, yargıcın önüne daha sağlıklı delillerin gittiğini hep beraber görürüz. Bu ısrarla söylenmiş olmasına karşın, Emniyet, İçişleri Bakanlığı ile Adalet Bakanlığı arasındaki güç dengeleri nedeniyle, iç çekişmeler, iç kavgalar nedeniyle bu konu gerçekleşmedi.

Ben, son olarak söylemlerimi bağlarken, 2004 İlerleme Raporu tavsiye metninden iki cümle okuyarak konuşmama son vereyim. Bunlardan biri, 22 nci sayfada aynen şöyle bir cümle var: “Araştırmalar Türkiye’de yolsuzluğun ciddi bir sorun olmaya devam ettiğini göstermektedir. 23 üncü sayfasında bunun devamı olan bir cümle var: “Yasama dokunulmazlığının kapsamı, Türkiye’de kamu kesiminde yolsuzluk açısından önemli problemlerden biri olarak tanımlanmıştır. Çok sık gündeme gelmesine rağmen, yasama dokunulmazlığının kapsamının daraltılması konusunda hiçbir gelişme kaydedilmemiştir.” Dileğimiz, gelişme kaydedilir.

Fahrettin Poyraz

AKP Bilecik Milletvekili

Sayın Bakanım, değerli dostlar; önce, bir görüntü değişikliği yapalım; çünkü, son konuşmacı olmanın bir dezavantajı var, yani, aşağı yukarı iki saattir bu konuyu konuşuyoruz, tartışıyoruz; dolayısıyla, hiç olmazsa, belki bu görüntü değişikliğiyle dikkatleri biraz toplarız diye düşünüyorum.

Tabii, konuşmamızın başında program ayarlaması yapılırken, akademisyen hocalarımız önce, siyasetçiler sona kaldı; fakat, ben, sunumumda biraz akademisyenlerin konularını da ilgilendiren bölümlerle başlamak istiyorum ve biraz tabiri caizse, ortaya siyasî tarih, biraz siyaset felsefesi, biraz psikoloji konularını da kapsayacak şekilde bir sunumla başlamak istiyorum.

Türkiye’de, zaman zaman değişiklikler, değişim yapılırken, ortaya sunulan bir konu, bir mazeret var. O da nedir; bize özgü kavram var. Elbette yani Türkiye’ye özgü birtakım şeyler var, herkese özgü var, Fransa’ya özgü var, İngiltere’ye özgü var, Amerika’ya özgü konular var. O zaman, bize özgünün ne olduğunu da herhalde bugün tartışırken, bugün bazı şeylere karar verirken, geçmişe bakarak araştırmamız gerekiyor diye düşünüyorum.

Şimdi, Türkiye’de, bugün, çok farklı düşünce yapıları var, tıpkı dünyanın diğer ülkelerinde olduğu gibi. Bu farklı düşünce yapılarının kendilerine has tavırları var, tutumları var. O zaman, bu tavrın, bu tutumun nasıl oluştuğunu herhalde bizim biraz sorgulamamız gerekiyor. Ben şöyle düşünüyorum: Türkiye’de, bugün, ne tür düşünce yapısı varsa, herhalde bizim kendi tarihimize gittiğimiz zaman, 19 uncu Yüzyılın sonları, 20 nci Yüzyılın hemen başlarında benzer konuların da o dönemde tartışıldığını göreceğiz. Biraz farklılıklar var tabii; şöyle ki: O dönemde, Osmanlı aydını -ki, bu Osmanlı aydınını tırnak içinde belirtiyorum- genelde, aynı zamanda, bu aydın kesim, hem bürokrattır, sivil ve asker bürokrattır hem de o dönemin aydınıdır. Düşünce yapısını oluştururken, belli kaygılarla bu düşünce yapısını oluşturdu ve temel sorun şuydu aslında Osmanlı aydını için: Ortada bir devlet var, zayıflayan bir devlet var, çöküşe geçen bir devlet var ve bizim aydın sorumluluğu çerçevesinde yapmamız gereken de, bu devleti nasıl kurtarabiliriz sorusuna bir tür yanıt aramaktı ve çok farklı yanıtlar verildi o dönemde. Hemen 20 nci Yüzyılın başlarında o günün gazetelerini şöyle bir karıştırma imkânı bugün arşivlerde bulabilirsiniz, çok muazzam bir tartışma ortamının olduğunu ve bu tartışma ortamında Osmanlı aydınının bir tarafta işte Osmanlılık kavramı çerçevesinde soruna yaklaştığını, bir tarafta İslamcılık kavramı çerçevesinde soruna yaklaştığını, bir tarafta Türkçülük kavramı çerçevesinde soruna yaklaştığını, bir tarafta Batıcılık kavramı çerçevesinde, hatta sosyalist düşüncenin bile o günlerde tartışıldığını görüyorsunuz. Burada bir fark var; orada Batıcılık kavramı belki tonu farklı olmakla birlikte, bütün bu düşünce yapılarının hepsinde var olan bir özelliktir. Özel bir durum da şu: Yani, o kadar hızlı bir süreç yaşıyorsunuz ki ve zamana karşı yarışyorsunuz, zayıflayan, savaflara girip çıkan ve sürekli savaflarda da daha da zayıflayan bir devlet yapısı ve siz çözüm

bulmak, soruna bir cevap vermek sorumluluğuna sahipsiniz. Tabii, burada, birtakım etkileri de ortaya koymak lazım. Mesela, pozitivizmin bizim Osmanlı aydını üzerinde, Türk aydını üzerinde nasıl bir etkisi oldu; onu da tartışmak lazım belki. Pozitivizm, bilgi anlayışı çerçevesinde, doğru kavramı çerçevesinde, doğrunun ne olduğu, bilginin nasıl edinildiği, eğitilmiş kişinin toplumun diğer kesimlerine göre nasıl imtiyazlı hale geldi; buna fazla zamanımız kısıtlı olduğu için girmeyeceğim. Bunların hepsini tartışmak gerekiyor.

Ama, sonuçta, Osmanlı aydını ve Türk aydını diyelim, belli kararları verdi ve bu kararlar çerçevesinde belki 18 inci Yüzyıldan devam ıslahat hareketleri bir modernleşme hareketine döndü. Fakat, bu modernleşme hareketi, düşünce bazında, Batı'dakinden biraz farklı oldu. Yani, Batı'da toplumsal hareketlerin belli bir yansıması biçiminde düşünce yapıları oluşurken, işte, burjuvazinin veya işçi sınıfının toplumsal devinimleri sonucu bu yapı oluşurken, Türkiye'de bu hareketin bir elit çevrede kaldığı, elit kesimin çerçevesinde tartışıldığını görüyoruz ve uygulama, yine, bu elitin önderliğinde yapıldığını görüyoruz. Fakat, şöyle bir fark var zaman içinde: Az önce bahsettim, farklı düşüncelerin devlet aygıtını, toplumu dönüştürme aracı olarak görmesi ve zaman içinde bu anlamda devlete farklı bir fonksiyon yüklemesi bu ayrımların, düşünce ayrımlarının birbirlerine karşı toleransını da asgarî düzeye indirdi ve zaman içinde belki uzlaşma kavramını sorgulayacak tarzda birtakım davranış kalıplarına girildi. Bu, zaman zaman, bu ülkede otoriter yapıların da ortaya çıkmasına yol açtı. Sonuçta, az önce bahsettiğim bu pozitivizmin algılaması farklılığından dolayı da, bizim kendimize özgü doğrularımız vardı, sizin kendinize özgü doğrularınız vardı ve biz, bu doğrular çerçevesinde de toplumu yönetme sorumluluğumuz vardı. Bu, beraberinde ve aslında, kapalı bir yönetim biçimini de ortaya getirdi. Süreçte, belki Türkiye'de siyasal yaşamda, çokpartili parti yapısıyla, çokpartili siyasî hayata geçilmesiyle, açık topluma giden önemli mesafeler alındı; ama, zaman zaman, bizim ülkemizin siyasî tarihinde görünen, siyasî yaşamın ikide bir kesintiye uğraması, inkıta uğramasının herhalde altında yatan en önemli etmenlerinden bir tanesi, işte, bu, bize göre doğru, size göre doğru saptamalarından veya düşüncesinden birilerinin sapması ve tekrar, tabiri caizse, balans ayarlarıyla bu insanların tekrar doğruya erdirilmesi veya doğru noktaya çekilmesi süreciydi. Şimdi, bu, neyi beraberinde getiriyor; bu, şunu beraberinde getiriyor: Eğer bizim doğrumuz gerçekten tüm topluma yaygınlaştırılması gereken bir doğruysa, biraz sabrınızı zorladığının farkındayım, yani, bunun bu konuyla ne alakası var diye kendi kendinize sorabilirsiniz; ama, biraz daha sizin sabrınızı zorlayarak, konuya bağlantı yapacağım. Benim doğrularım, bizim doğrularımız eğer tüm toplumun doğruları olarak uygulanma çalışması veya politikası uygulandığı zaman, yürütüldüğü zaman, o zaman bizim şöyle bir yapı oluşturmamız gerekiyor. O zaman, bizim, siyasette de bu doğruları kabul eden kişiler olarak, gruplar olarak güçlü olmamız gerekiyor; o zaman, bizim, bürokraside de güçlü olmamız gerekiyor; o zaman, bizim, ekonomide de güçlü olmamız gerekiyor aynı doğruları taşıyan insanlar topluluğu olarak. Bu, biraz şeyi andırıyor; yani, patrimonyal yapı dediğimiz, patrimonyal yapıyı, yani, siyasî parti kayırmacılığına benziyor; ama, biraz onu aşan bir yapı var burada.

Netice itibariyle, siyasî parti kayırmacılığında, iktidara bir parti gelir, kendi yandaşlarına, kendi milletvekili veya bakanı, seçim bölgesine kaynak aktarımında bulunabilir; ama, öbüründe biraz daha farklı bir yapı var, biraz ideolojik bir yapılanma var ve bu, kendi içinde de birtakım davranış kalıplarını ve daha ileri bir aşamada kendi içinde bir ahlak tanımlamasını da geliştiriyor. Ne demek istiyorum, şunu demek istiyorum: Şimdi, siz, şöyle bir ideolojik yapılanma çerçevesinde hem siyasette hem bürokraside hem ticarete yapılanmayı kafaya koyduysanız ve kendi doğrularınız çerçevesinde toplumu yönetme, yönlendirme, dönüştürme iddiasındaysanız, o zaman, kendi yandaşlarınızın güçlü olmasından daha tabii bir sonuç olmaması gerekir. Burada çok ince bir çizgi var. Yani, kendi yandaşlarınızın güçlü olması demek, acaba, bizim partimizde, bizim düşüncemizde, bizim doğrularımızı benimseyen bir bayındırlık bakanımızın, mesela, bizim gibi düşünen müteahhitlere ihale vermesi midir veya bizim gibi düşünen bir üniversite rektörünün aynı ideolojiye sahibiz diye, hakkında onlarca, yüzlerce yolsuzlukla ilgili müfettiş raporu olmasına rağmen, onun orada hâlâ ideolojik bir koruma, zırh altına alarak korunması mıdır? Herhalde bunları tekrar gözden geçirmemiz lazım.

Ama, temel sıkıntımız şudur: Demin, ahlak, yeni bir ahlak anlayışı dedim ya, en büyük sıkıntımız, bu yeni ahlak çerçevesinde de bazı kavramlara yeni anlamlar yüklenmesi; o da, mesela, sizin adalet kavramı anlayışınız nedir diye bir soru, aslında, çok abes bir soru. Niçin; çünkü, adalet kavramı evrenseldir. Adalet kavramını öyle istediğiniz gibi istediğiniz anlamı yükleyemezsiniz veya doğruluk kavramı veya iyilik kavramına istediğiniz anlamı yükleyemezsiniz. Ama, bu yaklaşım çerçevesinde kendinize belli doğrular seçtiyseniz ve bu doğrular çerçevesinde bir yapı oluşturma iddiasındaysanız, o zaman, sizin bu kapsamdaki insanlara herhalde korumanız, kollamanız belki adil bir davranıştır, adil bir tutum olarak algılanabilir.

Burada, önemli bir sıkıntı da şudur: Az önce sözlerimin başında bahsettim, dedim ki, bu anlayış, ister istemez, bu anlayış sahiplerinin devlet yönetimine geldiği zaman, otoriter bir tavra, otoriter bir tutuma bürünmelerini ve otoriter politikalar uygulamalarını beraberinde getirir. Peki, o zaman, karşı taraftakine hayat hakkı tanımayan bir anlayış, devlet gücünü, devlet aygıtını kullandığı zaman, diğer insanların tavırları, tutumları nasıl olacak? O zaman, daha tehlikeli bir sonuca varıyoruz. O zaman, idare etme dediğimiz veya... İdare etmeyi biraz, yabancı misafirlerimiz de var, farklı şekilde tanımlayayım, mesela, gücün karşısında güce boyun eğer gözüktüp, aslında, kendi düşündüğünü, kendi bildiğini, güçten ari olduğun zaman, ... olduğun zaman istediğin gibi yapma, istediğin gibi kullanma alışkanlığı ki, bu da, aslında, şunu beraberinde getirir: Bizim, hem bürokrasimizde hem siyasetimizde, ama, en tehlikesi, toplum genelimizde, cebimizde herhalde birkaç tane maskeyle birlikte dolaşmamızı beraberinde getirir. Türkiye’de, buna benzer sıkıntılar var. Peki, o zaman çözüm ne? Yani, ben, biraz alışılmışın, işte, dokunulmazlıktır, yasama sorumsuzluğudur falan; yani, biliyoruz, bunları, biz, Mecliste de sabah-akşam tartışıyoruz zaten. Ama, onları da ilgilendiren bir yönü var. Bizim, öncelikle o zaman yapmamız gereken, Türkiye’de, hâlâ devam eden bu yapı bir şekilde, artık, uzlaşî kültürüyle çözmemiz lazım. Ben, bununla

en başta çözüm noktasının da kurumsal olarak da Türkiye Büyük Millet Meclisi olduğuna inanıyorum ve istikrar ile temsil arasındaki dengeyi iyi kurarak, her farklı düşüncenin Türkiye Büyük Millet Meclisinde temsil edilmesi, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşlerini, eleştirilerini açıkça ortaya koyabilmesi gerekir ve burada da, tabii, gene, dokunulmazlık zırhını bir tarafa bırakalım; ama, onun dışında, en önemlisi de bu kapalı yapı içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin dokunulmayan, dokunulamayan yerlere de dokunması lazım kurum olarak.

Şimdi, bunda da en önemli aygıtın da dış denetim olduğunu düşünüyorum ben. Burada, yeri gelmişken de bir eleştiri olarak... Bu, güzel bir konferans, hazırlayıcılara teşekkür ediyorum; ama, yeni dönemde, burada... Dış denetimin -ki, hükümet olarak da biz çok önemsiyoruz- en önemli aygıtı olan Sayıştayın temsilcisinin bu konferansta olması lazımdı. Yani, bunu, ben, bir eksiklik olarak, lütfen alınmasınlar, ortaya koymak istiyorum.

Şimdi, bu anlamda, bütçe hakkı dediğimiz, kamu adına kaynağı toplama, geliri toplama ve idareye de, yürütmeye de harcama yetkisini verme diyeyim bütçe hakkının da çok iyi uygulanması lazım. Biz, hükümet olarak, geldiğimiz günden beri, bu anlamda çeşitli değişiklikler yaptık. İşte daha önce başlayan bu 2000 tarihli katılım ortaklık belgesi, işte 2002 tarihli politika belgesi, acil eylem planımızdaki yer alan hususlar, işte bu ulusal programdaki yer alan hususlar, bunların ayrıntısına girmeyeceğim ve en sonunda Plan ve Bütçe Komisyonunda bekleyen Sayıştay Kanunumuz, bu, çok önemli, yani, ben, şahıs olarak, kişisel olarak bunu çok önemsiyorum; çünkü, hakikaten, bizim, ne dersek diyelim; ama, Türkiye Büyük Millet Meclisinin etkinliğini, saygınlığını hem milletvekili bazında hem de kurumsal olarak artırıp, dokunulmayan noktalara millet adına dokunamadıktan sonra, bence, diğer dokunulmazlık tartışmaları biraz, kimse kusura bakmasın; ama, sığ sulara yüzmekle eşanlamlı olarak görüyorum ben bunu; çünkü, bugün, elinizde listeler de var, Türkiye Büyük Millet Meclisindeki hakikaten suçlanan veya zan altında bırakılan milletvekili sayılarına baktığınız zaman, devede kulak denecek kadar şey; yani, öndeki ağaçlara bakarak, arkadaki ormanı kaybetmemek lazım diyorum.

Ben, bu çerçevede konuşmamı bitirmek istiyorum. Aslında, epeyi konu vardı; ama, biraz siyaset felsefesine girince iş uzadı. Eğer arkadaşlarımızın soruları olursa, o sorular çerçevesinde tekrar görüşlerimi ifade etmeye çalışacağım.

Teşekkür ediyorum.