

T.C.
Dicle Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı
Yüksek Lisans Tezi

Hasan TANRISEVEN

Hukuksal ve Yönetmel Açıdan Rüştet

— Nedenleri ve Çözüm Önerileri—

Danışman

Prof. Dr. Fazıl Hüsnü ERDEM

Diyarbakır

2006

ÖZET

Toplumda hemen her dönemde var olduğuna inanılan rüşvet kavramı, kamu görevlilerinin, kamusal mal ve hizmetlerin arz edilmesinde görev ve yetkilerini kötüye kullanarak, muhatap oldukları kişi ve kurumlara ayrıcalıklı işlem yaparak, para ve diğer biçimlerde çıkar sağlamalarını ifade etmektedir.

Rüşvet alma konumunda olanlar yetkili kişilerdir. Bu nedenle rüşvet, yetkinin bir getirisidir. Rüşvet ile elde edilen rant, ekonomide herhangi bir katma değer yaratmayan ve üretimi olmayan bir gelir transferidir.

İş ve işlemlerin yeterince saydam olmaması, hesap verme sorumluluğunun tam olarak işlememesi, “kamuda etkin hizmet sunulması ve saydam yönetim” amaçlarına ulaşmayı engellemekte ve yolsuzlukların artmasına neden olmaktadır.

Ülkeler geliştikçe, kamu yönetiminde saydamlık sağlandıkça ve vatandaşlık bilinci arttıkça yolsuzluklar azalmaktadır. Yolsuzlukla mücadele, süreklilik ve her alanda uygulamayı gerektirir. Yolsuzlukla mücadele, toplum tarafından benimsenmelidir.

Bu çalışmada, rüşvetin niteliği ve nedenleri değerlendirilmiş, rüşveti önleme veya en aza indirmek için yapılması gereken çalışmalar ve çözüm yolları incelenerek, yapılması gerekenler üzerinde durulmuştur.

ABSTRACT

The bribe concept, which is known as a fact existing at almost every period in the society, means an illegal benefit in the shape of money and other earnings acquired by the civil servants by abusing their duties to supply public goods and works in the public.

The persons who have the potential to accept the bribe are the competent employees. So it is possible to say that the bribe is an income of authority. The earning which is acquired against the bribe is an income transfer not causing to any added value and production.

Since the business and procedures are not transparent sufficiently, the responsibility explanation doesn't work as required, it is prevented to reach the goals of "serving effectively in the public offices and transparent management.

The unlawful action decreases as long as the countries develop, the transparency is ensured in the public management and the citizenship conscious increases. Fighting against the unlawful action requires continuity and application in every field. The fighting against the unlawful action should have been accepted by the public.

In this study, the status of the bribe and reasons were evaluated and it was focused on the measures to be taken to prevent or reduce the happening of bribe by reviewing the necessary actions and solution ways.

T.C.

DİCLE UNİVERSİTESİ

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne

DİYARBAKIR

Bu çalışma, jürimiz tarafından Kamu Hukuku Ana Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan: Prof. Dr. Fazıl Hüsni ERDEM.....

Üye : Prof. Dr. Selim ERDOĞAN.....

Üye : Yrd. Doç. Dr. A. Ezeli AZARKAN.....

Onay

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

.../...../.....

Enstitü Müdürü

İÇİNDEKİLER

ÖZET	i
ABSTRACT	ii
TUTANAK	iii
İÇİNDEKİLER	iv
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	
YOLSUZLUK VE RÜŞVETİN İÇERİĞİ, NEDENLERİ VE YÖNETİME ETKİLERİ	
I. YOLSUZLUK VE RÜŞVETİN TANIMI, NİTELİĞİ	5
II. YOLSUZLUK VE RÜŞVETİN NEDENLERİ	7
A. YÖNETSEL NEDENLER	8
1. RÜŞVETİN YAYGINLAŞMASI	9
2. RÜŞVETİN KURUMSALLAŞMASI	10
B. EKONOMİK NEDENLER	12
C. POLİTİK NEDENLER	14
D. HUKUKSAL NEDENLER	15
III. YOLSUZLUĞUN YÖNETSEL YAPIYA ETKİLERİ	18
A. YÖNETİMİN SAYGINLIĞINA GÖLGE DÜŞÜRMEİ	20
B. YÖNETİMİN TIKANMASI	21
C. KAMU YÖNETİMİN PAHALILAŞMASI	22

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU HUKUKUNDA RÜŞVET VE

YOLSUZLUĞA İLİŞKİN DÜZENLEMELER

I.	TÜRK CEZA KANUNUNDA (TCK) RÜŞVET VE YOLSUZLUK	29
A.	TCK'DA RÜŞVET İLE İLGİLİ MADDELER VE GEREKÇELERİ	30
1.	RÜŞVET	30
2.	GÜVENLİK ÖNLEMİ	34
3.	SUÇUN ÖĞELERİ	35
a.	MADDİ ÖĞE	35
b.	MANEVİ ÖĞE	35
c.	YASAL ÖĞE	36
d.	HUKUKA AYKIRILIK ÖĞESİ	39
4.	SUÇUN TARAFLARI	40
a.	FAİL	41
b.	MAĞDUR	41
5.	RÜŞVETİN TÜRLERİ	41
a.	BASİT RÜŞVET	41
b.	NİTELİKLİ RÜŞVET	42
6.	SUÇA KATILMA	42
a.	TEŞEBBÜS	42
b.	İŞTİRAK	43

c. TESELSÜL	44
7. AĞIRLAŞTIRICI VE HAFİFLETİCİ NEDENLER	45
a. AĞIRLAŞTIRICI NEDENLER	45
b. ETKİN PİŞMANLIK	45
II. MAL BİLDİRİMİNDE BULUNULMASI RÜŞVET VE YOLSUZLUKLARLA MÜCADELE KANUNU	47
III. KAMU MALİ YÖNETİMİ ve KONTROL KANUNU	50

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

RÜŞVETİN ÖNLENMESİNE İLİŞKİN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

I. KLASİK ÖNERİLER	55
A. İDARİ REFORM ÇALIŞMALARI	55
1. AŞIRI MERKEZİYETÇİLİĞE SON VERİLMESİ	55
2. KIRTASIYECİLİĞİN AZALTILMASI	56
3. PERSONEL REJİMİ İLE İLGİLİ ÖNERİLER	56
B. MEVZUATIN YENİDEN DÜZENLENMESİ	57
C. SAĞDUYU VE YAPTIRIMLARIN AĞIRLAŞTIRILMASI	61
II. YENİ ÖNERİLER	63
A. ANAYASAL REFORM	66
B. YÖNETİMDE AÇIKLIK	68
1. AÇIKLIK KAVRAMI VE KAPSAMI	68
2. AÇIKLIK ARAÇLARI	72
3. AÇIKLIĞIN TEMEL AMACI	74

4. SİVİL TOPLUM ÖRGÜTLERİNİN ROLÜ	74
C. KAMU DENETÇİSİ (OMBDUSMAN)	75
D. MÜCADELE STRATEJİSİ	77
E. RÜŞVET VE YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE KAMU YÖNETİCİLERİNİN ROLÜ	79
SONUÇ	82
KAYNAKÇA	88

GİRİŞ

Kısa ve öz bir tanımla “kamu görevinin özel çıkar için kullanılması” olarak tanımlanan yolsuzluk, sadece günümüzün değil, tarih boyunca bütün toplumların hastalığı olmuştur. Rüşvet, en yaygın biçimde görülen bir siyasal yozlaşma ve yolsuzluk türüdür.

Yolsuzluk tarihinin, hemen hemen insanların toplum halinde yaşamaya başlaması kadar eski ve devletlerin tarihi ile aynı yaşta olduğunu söylemek mümkündür. Tarihin her döneminde ve dünyanın her coğrafyasında yolsuzluklar yaşanmış ve yaşamaya devam edilmektedir. Nitekim tarihi süreç içinde, hemen her alandaki gelmiş geçmiş önemli düşünürler, yolsuzluğu ciddi toplum suçu sayan görüşler ifade etmişlerdir.

Ulusoy, “Ülkemizi ekonomik krizlere sürükleyerek toplumun ahlaki çöküntüye uğramasına neden olan günümüzdeki yolsuzlukların en önemli yöntemlerinden birisi” olarak nitelendirdiği rüşvetin; “500 yıllık geçmişimizden gelen kötü bir mirasın sonucu” olduğunu söyler¹.

Genellikle, yozlaşma, iltimas veya rüşvet kavramları ile eş anlamlı olarak kullanılan yolsuzluk olgusunun son yıllarda sadece ülkemizin değil küreselleşen dünyanın da ortak sorunu olduğu hususunun” Bakanlar Kurulunca da teyit edilmesi, sorunun ne denli önemli olduğunu ortaya koymaktadır.²

¹ Ulusoy, Kudret, “Tarihten Gelen Mirasımız Rüşvet”, <http://www.turkhukuk sitesi.com/showthread.php?t=3554>, 06.08.2006

² **Bakanlar Kurulu Prensip Kararı**, “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı” <http://www.hazine.gov.tr/karar.pdf>, 10.09.2002

“Türkiye’de genel olarak devlet, özelde de idare denilen yürütme mekanizmasının yaygın problemlerinden birinin yolsuzluk olduğu bilinmektedir.”³

Yolsuzluk, evrenseldir. Kimi ülkelerde ise, bir salgın hastalık niteliğindedir. Yolsuzluğun sonuçları dikkate alındığında, yolsuzlukla mücadele maliyeti ne olursa olsun vazgeçilemez bir olgu olarak kabul edilmelidir.⁴

Bu hastalığa bazı toplumlarda ya da tarihin belli zamanlarında daha az rastlanırken, bazı toplumlarda daha çok rastlanmaktadır. Bunun nedeni rüşvet ve yolsuzluğu doğuran nedenlerin ve uygun şartların varlığıdır.

Ekonomik kriz, yüksek enflasyon, gelir dağılımındaki adaletsizlik ve yetersiz gelir seviyesi, geçiş dönemi, iç ve dış savaş, toplumsal yozlaşma, çıkar hırsının öne çıkması, kapalı, baskıcı rejim, istikrarsız yönetim gibi daha birçok unsur yolsuzluğun nedenleri arasında sayılabilir. Bu problemleri aşmış olan gelişmiş ülkelerde yolsuzluk, büyük ölçüde azalmakla beraber, bu defa ülkelerarası yolsuzluk ve rüşvet başlamıştır. Gelişmiş ülkelerin uluslararası şirketleri bu defa ürettikleri malları satabilmek veya ihale alabilmek için az gelişmiş ülkelerin yöneticilerine rüşvet vermeye başlamışlardır.

Bu saptama ve tarihi gerçekler yolsuzluğun tamamen yok edilemeyeceğini, ancak azaltılabileceğini göstermektedir. Yöneten ve yönetilenin olmadığı, ekonomik anlamda insanların eşit olduğu bir toplumda yolsuzluğun olmayacağını savunanlar varsa da, böyle bir düşünce tamamen ütöpik olup, böyle bir toplum varsayılsa bile yine de yolsuzluk olurdu, çünkü insanların iç dünyaları, özlemleri, istekleri, beklentileri, hırsları farklıdır.

³ Yıldız, Cemal, “Yolsuzlukla Mücadele ve İyi Yönetim”, **Türk İdare Dergisi**, S. 434, Ankara, Mart 2002, s. 8

⁴ İğdeler, Serdar, “Yolsuzluk ve Yolsuzluklarla Mücadele”, **Türk İdare Dergisi**, S.442, Ankara, Mart 2004, s. 89

Yolsuzluğu bir sistem sorunu olarak ele alıp, insan unsurunu ve ahlaki boyutu ihmal etmemek gerekir. Bu gerçeği, Çin’li büyük reformcu Wang An Shih⁵, yolsuzluğun iki temel kaynağı olduğunu, bunları da 1. “kötü kanun”, 2. “kötü insan” şeklinde belirtmiştir.

Kötü kanun, yani kötü sistemin mutlaka değiştirilmesi gerekir. Mevcut yönetsel, hukuksal ve siyasal düzenlemeler yolsuzluğu teşvik eder nitelikte olabilmektedir.

Kapalı, kötü işleyen bir sistemle yolsuzlukla mücadele edilmesi oldukça güçtür. Tozları halının altına süpürmekle gerçek anlamda temizlik olması söz konusu değildir.

Demokrasi, şeffaflık ve toplumsal tepki, sistemi temizlemek ve yolsuzluktan, rüşvetten arındırılmış bir yönetim için çok önemlidir. Kuvvetler ayrılığı tam anlamıyla işlemelidir. Bağımsız yargı, etkin ve kısa süren yargılama, cezaların caydırıcılığı, ihtisas mahkemeleri, mal bildirim, ihale mevzuatı, bilirkişilik ve ombudsmanlık (kamu denetçiliği) kurumu, zamanaşımı, teşvik mevzuatı, devlet memurları ve memurun yargılanması mevzuatı, mevzuatın sadeleştirilerek bürokratik işlemlerin azaltılması, bağımsız denetim, dokunulmazlık gibi konular el atılması gereken ve ilk akla gelen konulardır.

Kamu yönetiminde işlemlerin şeffaf hale getirilmesi gerekir; yönetsel, bürokratik ve hukuksal birçok işlemin şeffaf hale getirilmesi gerekir. Yolsuzlukları önlemede insan unsurunun ne kadar önemli olduğu göz ardı edilmemelidir.

⁵ (M. S. 1020-1086)

Kuşkusuz bu konuda en büyük görev topluma düşmektedir. Yolsuzluk ve rüşvete karşı duyarlı olunup yeterli tepki gösterilmesi en önemli koşullardan bir tanesidir. Kurumlara olan güven sağlanmalıdır. Aksi takdirde, boş vermişlik içerisinde herkes kendini mevcut çarka kaptırması çözüm olamaz.

BİRİNCİ BÖLÜM

YOLSUZLUK VE RÜŞVETİN İÇERİĞİ, NEDENLERİ VE YÖNETİME ETKİLERİ

I. YOLSUZLUĞUN TANIMI VE NİTELİĞİ

Yolsuzluk geniş anlamda “kamu gücü ile sınırlı olmayarak herhangi bir görevin özel çıkarlar için kötüye kullanılması” tanımlanabilir. Rüşvet, özellikle kamu sektöründe görülen yolsuzluk türleri arasında yer alır. Yolsuzluk, ekonomik ve sosyal gelişmeyi engelleyen en önemli faktördür⁶.

Berg, yolsuzluğu, kamu gücünün özel çıkar için kullanılması ve bu özel çıkarın çoğunlukla yasadışı para veya örneğin rüşvet gibi müşteriden ödenmesi olarak tanımlar.⁷ Esen, yolsuzluğu “kamu menfaatlerinin özel menfaatlere yönlendirilmesi” biçiminde açıklar.⁸ Tanzi, Bardhan ve Girling “kamu gücünün özel çıkarlar için kötüye kullanılması” nitelemesinde bulunmaktadır.⁹ Turgut, “kamu görevlilerinin yasalara göre yapılması gerekeni yapmamaları veya yapmamaları gerekeni yapmaları veya geciktirmeleri ve bu yolla çıkar sağlamalarını” yolsuzluk olarak nitelendirir.¹⁰

Türk, genel olarak yolsuzluğun, “bir kamu görevlisinin konumundan yararlanarak kendisine veya başkalarına haksız menfaatler sağlaması olarak tanımlanabileceğini”,

⁶ Bahar, Halil İbrahim, “Yolsuzluk (Corruption) ve Toplumsal Etkileri”, **Uluslar arası Stratejik Araştırmalar Kurumu**, <http://www.usakgundem.com/yazarlar.php?id=264&type=6>, 04.04.2006

⁷ Berg, Erlend, "How Should Corruption be Measured?", **London School of Economics and Political Science**, MSc Economics Extended Essay, EC428: The Economics of Less Developed Countries, London, 2001, s.2

⁸ Esen, Kasım, “Yoksulluk ve Yolsuzlukla Mücadelede Yeni Bir Yol Çizmek”, **Türk İdare Dergisi**, S. 432, Ankara, Eylül 2001, s. 135

⁹ Yıldizer, Cemal, “Yolsuzlukla Mücadele ve İyi Yönetim”, **Türk İdare Dergisi**, S. 434, Ankara, Mart 2002, s. 7

rüşvetin de, yine “bir kamu görevlisinin konumunu kötüye kullanarak yapması gereken bir işi yapmaması veya yapmaması gereken bir işi yapması karşılığında kendisine veya başkalarına para, hediye veya başka herhangi bir ad altında haksız bir menfaat sağlaması” olarak tanımlanabileceğini belirtir¹¹.

Yolsuzluğu bakış açılarına göre de tanımlamak mümkündür. Ulusoy yolsuzluğu üç şekilde tanımlar¹²:

- Genel anlamda yolsuzluk; Bir görev ve yetkinin, hukuk kurallarına aykırı olarak kötüye kullanılması suretiyle, suiistimal yapmak, menfaat ya da çıkar sağlamak;
- Hukukçu bakışıyla yolsuzluk, Bir kamu görevlisinin konumundan yararlanarak kendisine veya başkalarına çıkar ve menfaatler sağlaması;
- Dünya Bankası'nın tanımı ile Yolsuzluk, Kamu yetkisinin, özel çıkarlar için kötüye kullanılması.

Yolsuzluk kavram olarak, rüşvet, iltimas (nepotizm dâhil) irtikap, ihtilas, kaçakçılık, görev ve yetki suiistimali gibi, yasa ve ahlak dışı sayılabilecek, haksız rekabet yaratarak haksız kazanca yol açan tüm işlem ve eylemleri içermektedir.¹³

Ackerman, yolsuzluğu, “gücün özel çıkar için kötü kullanımı veya kamu gücünün kişisel fayda sağlamak amacıyla kötüye kullanımı” şeklinde tanımlar.¹⁴

¹⁰ Turgut, Kasım, “Yolsuzluk Olgusu ve Toplumsal Maliyeti”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, C. XIV, S. 85, Ankara, Mart, Nisan 2001, s.45

¹¹ Türk, Hikmet Sami, “Rüşvet Ve Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası İşbirliği”, http://www.yayin.adalet.gov.tr/adaletder/6_sayi.htm, 13.07.2005

¹² Ulusoy, Kudret, “Ülkemizdeki Yolsuzluklara Genel Bir Bakış Ve Bunlarla Mücadelede Çözüm Yolları”, http://www.turkhukuksitesi.com/makale_121.htm, 03.07.2005

¹³ Çimen, Adnan, “Demokrasilerde Yozlaşma Süreci: Politik Mübadele, Ekonomik Yozlaşma ve Yolsuzluk”, **Türk İdare Dergisi**, S. 442, Ankara, Mart 2004, s. 120

¹⁴ Ackerman, S.R “Democracy and the Grand Corruption” **International Science Journal**, S. 149, 1996, s. 365-380.

David Bailey'in tanımında yolsuzluk parasal olmasına gerek olmayan şahsi kazançlar düşüncesi sonucunda otoritenin kötü kullanımını kapsayan genel bir terimdir.¹⁵

En genel tanımı ile rüşvet, yetkili birisine, başkası tarafından toplumun usul ve kurallarına aykırı bir tarzda menfaat vaat edilerek veya sağlanılarak bir işin yaptırılmasıdır.

“Rüşvet, karar verme yetkisini elinde bulunduran kişilerin bu yetkilerinden dolayı elde etmiş oldukları ranttır.”¹⁶

II. YOLSUZLUK VE RÜŞVETİN NEDENLERİ

En geniş düzeyde, yozlaşma ve yolsuzluk, kamusal olmayan bir sonuç için kamu gücünün kötüye kullanılmasıdır. Yozlaşma ve yolsuzluğun değişik türleri, rüşvet, gözdağı, satışta etkileme, akrabalarını kayırma, düzenbazlık, kara para, haksız çıkar sağlamayı kapsar. Rüşvet, kamu sektöründe olduğu gibi özel sektörde de olabilir. Gerçekte, özel sektör; kamu sektörüne ve bürokrasiye rüşvet için fırsatlar sağlar. Her ne kadar yozlaşmanın değişik türleri olsa da bütün türleri bürokrasi ve bir ülkenin yönetimi için eşit ölçüde zararlıdır. Her ülkede rüşvet alınıp verilmesine karşın, çeşitleri, miktarı ve önemi farklılık gösterir. Öldürücü olan, oyunun kurallarını yıkan sistemli rüşvet ve yolsuzluktur.

Kongar'a göre rüşvet ve yolsuzlukların toplumsal yaygınlığının nedeni, siyasal ve bürokratik yozlaşmanın sonucudur¹⁷.

¹⁵ Benson, G.C.S., **Political Corruption in America**, Lexington Books, Massachusetts.

<http://encyclo.findlaw.com/8500book.pdf#search=%22%20benson%20Political%20Corruption%20i%20America%2C%20%22>, 22.07.2006

¹⁶ Çoban, Orhan, “Organize Olmayan Sosyo-ekonomik Sistemin Organize Bir Kurumu: Rüşvet”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 32, S.2, Ankara, Haziran 1999, s. 3

¹⁷ Kongar, Emre, “Kamuda Rüşvetin Toplumsal Nedenleri”, **Yolsuzluk ile Savaşım Stratejileri Uluslararası Sempozyumu**, İstanbul, 29 Eylül 2005

Yolsuzluğun sebepleri üzerine birçok sayıda farklı yorumlar vardır. Ekonomistlerin yaklaşımında esas olan ekonomide rekabetin artmasıyla beraber bürokratların kontrol haklarının değerini azaltmaktır.

Hukukçuların yaklaşımı ise soruşturmaya maruz kalma, tutuklanma, mahkûm kalma ve görevi kötüye kullanmanın cezalandırılması ile sağlanan caydırıcılığın azaltılmasına dayanır.

İşadamlarının yaklaşımı en kolay yaklaşım olup yolsuzluk olaylarına karışmak adına bir role ve inisiyatife sahip olan bürokratların maaşlarının artırılması yoluyla yolsuzluğu kontrol etmek esasına dayanır.

Kamu görevlileri yolsuzluğun potansiyel fayda ve çıkarlarının yüksek olduğu (örneğin, kamu görevlisinin temel bir lisans veya izin sağlamada tek olarak inisiyatife sahip olduğu durumlarda) ve yakalanma olasılığının küçük veya memurların maaşlarının az olduğu durumlarda yolsuzluk yaparlar¹⁸.

Rüşvetin toplumsal bir sorun olarak ortaya çıkmasında birçok neden rol oynamaktadır. Bu nedenleri, sosyo-ekonomik, yönetsel-örgütsel, sosyo-kültürel, yasalardan kaynaklanan ve kişisel nedenler olarak sıralayabiliriz. Burada özellikle hukuksal ve yönetsel nedenler üzerinde durulacaktır.

A. YÖNETSEL NEDENLER

Kamu yönetimi sisteminin örgütlenme ve işleyiş bakımından rüşvetin ortaya çıkmasında önemli bir rol oynadığı genel kabul gören bir yaklaşımdır.

¹⁸ Azfar, O., Lee, Y. and Swamy, A., "The Causes and Consequences of Corruption", **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, S. 514, 2000, s.54

Şeffaf olmayan idarelerin, yolsuzluk yapılmasına en uygun yapı içinde oldukları genel olarak kabul edilen bir husustur. Karanlık ortam, yanlışların en çok yapılabileceği bir ortamdır.¹⁹

Kamu yönetiminde icraatlar genellikle yönetilenlerin bilgisi dışında yapılmaktadır. Yönetenlerin, yönetilenler tarafından denetlendiği demokratik ülkelerde, kurumlar etkin olarak işlevlerini icra ettiklerinden dolayı rüşvete az rastlanmakta ve mevcut olanın da azaltılması mümkün olmaktadır. Batılı gelişmiş ve kurumlaşmalarını tamamlamış olan ülkelerin kamuoyunda rüşvetin çok az dile getirilmesi bunun en çarpıcı kanıtıdır.

1. RÜŞVETİN YAYGINLAŞMASI

Rüşvetle birlikte ele alınan yolsuzluğun bir diğer özelliği de, karmaşık bir yapı sergilemesidir. Yolsuzluğa kaynaklık eden ilişkinin gizlenmesi, işlemlerin yasalara uydurulma çabası, çıkar sağlayanların etkinliği ve buldukları konumlar, bu karmaşık olguyu çoğu kez çözmemizi zorlaştırır.

1993 yılında kurulan ve çalışmalarını, hem ulusal hem de uluslararası düzeyde yolsuzlukla mücadele ve bu konuda devletlerin artan sorumluluğuna adanmış Uluslararası Şeffaflık Örgütü, belli aralarla ülkelerin rüşvet karnesini açıklamaktadır.²⁰ 91 ülkeden oluşan 2001 yılı Endeksi'nde 54'üncü sırada yer alan Türkiye'nin, 2002 yılında , rüşvetin arttığı ülkeler arasında ve sıralamadaki yeri 64.

¹⁹ Tanrıseven, Hasan, **Yönetimde Hesap Verilebilirlik ve Performans Denetimi**, - Türkiye ve İngiltere'deki Uygulamaların Karşılaştırmalı Analizi-, D.Ü. SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2004, s. 81

²⁰ "Rüşvet yaygınlaşıyor", www.abhaber.com, 02.09.2005

iken 2004 yılında açıklanan rüşvet barometresinde Türkiye 77. sıraya düşmüştür²¹. Rakamlar Türkiye’de rüşvetin yaygınlaşma eğiliminde olduğunu gösteriyor.

Tabloda Türkiye’nin üye olmaya çalıştığı Avrupa Birliği ülkelerine kıyasla, durumu kötüdür. Araştırma, dünya üzerinde rüşvetsiz bir ülke olmadığını da göstermektedir. Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün²² (Transparency International) son raporu kalkınma önündeki önemli bir engel olarak yolsuzluğa dikkat çekilmektedir.

Bazı ülkelerde rüşvete daha sık, bazılarında daha az rastlanıyor ancak dünyada rüşvetin tamamen sözlükten silinmiş olduğu ülke yok gibi. Endekse göre, Finlandiya, Danimarka, Yeni Zelanda, İzlanda, Singapur ve İsveç ise dünyada rüşvet açısından en ‘temiz’ ülkeler.

2. RÜŞVETİN KURUMSALLAŞMASI

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde rüşvetin özellikle bürokrasi alanında yoğunluk kazandığı iddia edilmekte ve yapılan araştırmalar bunu doğrulamaktadır. İzmit Ticaret Odası Tarafından 100 kişi üzerinde yapılan araştırmada bürokrasi alanında işlerini yaptırmak isteyenlerin yüzde atmış altısının işlerini yaptırmada yasadışı uygulamalara maruz kaldığı ve yine yüzde kırk yedisinin yasal bedelin üzerinde bedel ödedikleri saptanmıştır.²³

²¹ “Şeffaflık örgütü: Dünyanın en dürüst ülkesi Finlandiya”
http://www.bbc.co.uk/turkish/news/story/2004/03/040325_transperency.shtml, 01.02.2006

²² Dünyada rüşvete karşı mücadele konusunda çalışmalar yapan en büyük kuruluş olan Uluslararası Şeffaflık Örgütüncü endeks hazırlanırken çeşitli ülkelerdeki gözlemciler, işadamları ve analistlerle anketler yaparak rüşvet alma sıklığı, yaygınlığı, engelleme mekanizmalarının gücü gibi etkenleri değerlendirilmektedir. Ortaya çıkan endekste ülkelere 0 ile 10 arasında puan verilmektedir.

²³ **İzmit Ticaret Odası**, Araştırma, 1997, s. 10

Rüşvetin kurumsallaştığını eski Maliye Bakanı²⁴ da şöyle ifade etmektedir: “Karşılıklı işlenen çok failli bir suç olan rüşvetin ortaya çıkarılması, kayıt ve belgeyle ispatı kolay olmadığından diğer nedenlerin yanında bu nedenle de giderek yaygınlaştığı, kullanılan bedellerin boyutlarının alabildiğince büyüdüğü ve hatta kurumsallaştığı görülmektedir.”²⁵

Bürokrasinin genel olarak dışa kapalı olması ve hiyerarşik bir yapı içinde çalışması, rüşvetin ortaya çıkmasının en önemli nedenlerinden biridir. Gizlilik perdesi arkasındaki kamu görevlileri kendi faydalarını artırabilmek için her türlü yolu meşrulaştırmaktadırlar.²⁶

Merkezden yönetim de rüşvetin oluşmasına olanak sağlamaktadır. Yapılan araştırmalar, merkezden yönetimin egemen olduğu ülkelerde rüşvet düzeyinin, yerel yönetimlere ağırlık verilen ülkelere oranla daha yüksek olduğunu ortaya koymaktadır.²⁷ Yöneticilerin kararlarında bireysel çıkarlar ve kamu hizmetinin gerekleri önemli rol oynar.²⁸

Rüşvet, yasalara aykırı olan bir işlemin yapılması veya geciktirilmesi durumlarında ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte, rüşvet çalışmayan veya geç çalışan yönetim mekanizmasını hareketlendirmek amacıyla da kullanılmaktadır.²⁹

Yasalarla yasaklanmış olmasına rağmen, ülkemizde rüşvetin yaygınlaştığı konusunda genel bir kanı bulunmaktadır. Fakat kanıtlamadaki güçlükler nedeniyle, bunun boyutu tam olarak ortaya konulamamaktadır.³⁰ Bir dönem hayli tartışılan “rüşvetin belgesi mi olur” sözü de bunu teyit etmektedir.

²⁴ Oral, Sümer, (1991-93, 1999-2002).

²⁵ “Rüşvet Kurumlaştı”, **Radikal gazetesi**, 18 Ekim 1999, s. 5

²⁶ Çoban, Orhan, 1999, **a.g.m.**, s. 5

²⁷ Pranab, Bardhan, “Corruption and Development: A review of Issues”, **Journal of Economic Literature**, Volum XXXV, September 1997, s. 1343

²⁸ Downs, Anthony, **Inside Bureaucracy**, Harper Collins, NY, 1967, s. 84, http://www.stanford.edu/group/ncpi/documents/pdfs/1-03_selectedreferences.pdf#search=%22Downs%2C%20Anthony%2C%20Inside%20Bureaucracy%2C%20Harper%20Collins%2C%20NY%2C%201967%2C%20%20s.%2084%22, 14.01.2006

²⁹ Eken, Musa, “Kamu Yönetiminde Kötü Yönetim Olgusu”, **Türk İdare Dergisi**, S. 419, Ankara, Haziran 1998, s. 133

³⁰ Eryılmaz, Bilal, **Kamu Yönetimi**, Genişletilmiş Üçüncü Baskı, İstanbul, 1997, s. 233

Sonuçta, iyi işletilemeyen bir bürokrasi, sisteme olan güveni sarsmakta ve insanlardaki adalet duygusunu sarsarak rüşvet, kayırmacılık gibi toplumu kemiren hastalıkların doğmasına yol açmaktadır.³¹

B. EKONOMİK NEDENLER

Bir ülkenin sosyo-ekonomik yapısı ve gelişmişlik düzeyi rüşvetin ortaya çıkmasında ve yaygınlaşmasında önemli bir neden olmaktadır.

Yolsuzluğun sebepleri üzerine olan tartışmalar genellikle liberal ve liberal olmayan ekonomi politikası tercihleri üzerine dayanır. Ackerman'a göre yolsuzluk geniş bir ölçüde artan devlet müdahaleciliğinin bir sonucudur³². Benzer şekilde Mauro şunu iddia etmektedir:

“Kısıtlamaların ve hükümet müdahalelerinin bazı aşırı karların varlığına yol açtığı yerlerde yolsuzluğun olması olasıdır. Örnekler kotalar ve tarifeler gibi ticaret kısıtlamalarını, desteklemeler ve vergi indirimleri gibi ikameci ve korumacı endüstri politikalarını, fiyat kontrollerini, katlı kur uygulamalarını ve döviz tahsis şemalarını ve hükümet tarafından kontrol edilen kredi şartları veya sözleşmelerini içerir.”³³

Kısaca Mauro'nun yolsuzluk beklenti veya algılamasında bu tip beklentiler liberal olmayan ekonomilerde liberal olanlara oranla daha yüksektir. Bu noktaya bağlantılı olarak Ackerman kıt ithalat ve ihracat lisanslarının tahsisinin yolsuzluğun sürekli bir

³¹ Çelik, Kâzım, “Bürokrasinin Alternatifi var mı?” **Cumhuriyet gazetesi**, 18.11.1999, s.2

³² Heywood, P., “Political Corruption: Problems and Perspectives”, **Political Studies**, S. 45/3, 1997, s. 417-435

³³ Mauro, P., “Corruption: Causes and Consequences and Agenda For Further Research”, 1998, www.worldbank.org/fandd/english/articles, 27.04.2001.

kaynağı olduğunu belirtmiş ve bu gerçeği Nijerya ve Filipinler incelemeleriyle örneklendirmiştir.³⁴

Kamu görevlilerinin maaşlarına gelince Ackerman'ın belirttiği gibi “Eğer kamu sektöründe maaşlar çok düşük olursa yolsuzluk bir hayatta kalma stratejisi olur. Yakın zamanda yapılan bir karşılaştırmalı ülke çalışması memur maaşlarıyla yolsuzluk seviyesi arasında negatif bir ilişki bulmuştur.” Benzer şekilde Mauro'ya göre “Kamu görevlilerinin maaşları çok düşük olduğu ve memurlar ailelerini beslemek için sık sık rüşvet almaya başvurmak zorunda olduğu zaman yolsuzluğun görülmesi olasılığının daha fazla olduğu görülecektir.”³⁵

Ekonomik yolsuzluk, özel çıkar sağlamak amacıyla devlet dairelerinin kullanımının veya devlet daireleri için seçimin yasadışı yollarla gerçekleştirilmesidir.³⁶

Ekonomik yolsuzluğun değişik çeşitleri mevcuttur. Resmi faaliyetleri etkilemek için rüşvet, en açık yolsuzluk tekniğidir. Bu amaçla nakit ya da başka bir değer olarak yapılan ödemeler rüşvet sayılır.³⁷

Her suç gibi, rüşvet de bir sosyal olaydır. Özellikle sosyal düzenin bozulduğu zamanlarda bu suç iyice yüzeye çıkar.

Rüşvetin ortaya çıkmasında ve yaygınlaşmasında önemli bir neden de ülkelerin yasal düzenlemelerinin yetersizliği veya yeterli olsa bile toplumun bu yasal düzenlemelere uyma derecesidir. Yasaların hızlı bir değişim içinde olan toplumsal değişime uydurulmasında gecikme olması, yolsuzluk yapan kişilerin bu boşluktan yararlanmasına olanak vermektedir.

³⁴ y.a.g.m., s. 2

³⁵ Aynı yerde

³⁶ Cingi, Selçuk, “Yolsuzluk Olgusu ve Ekonomik Analizi Üzerine Notlar”, H. Ü . İ.İ.B.F. D., Cilt.12, Ankara, 1994, s.3.

³⁷ Key, V. O. Jr., **Politikada Yolsuzluk Teknikleri** Çeviren: Zeynep Arıkan, Politik Yozlaşma ve Rant Kollama (Yayına Hazırlayan: E. Eker, C. C. AKTAN), Takav Matbaası, Ankara, 1994, s.15.

Maaşın yetersizliği, rüşvet miktarının fazla olmasının cazibesi, çıkar hırsı, örgüt içindeki ve dışındaki denetim derecesine bağlı olarak yakalanma riski gibi kişisel etmenler de rüşvet alınmasında rol oynar.³⁸

Kongar, genel ekonomik politikanın nitelikleri, kayıt dışı ekonominin yaygınlaşması ve gelir farklılaşmasının rüşveti önemli bir ölçüde özendirici etkiler yarattığını belirtir³⁹.

C. POLİTİK NEDENLER

Yolsuzluğun en önemli sebepleri politik güç, yolsuzluğu azaltmak için politik irade ve sosyo-politik kültürle bağlantılıdır. Keza bu noktalar da birbiriyle sıkı bir şekilde bağlantılıdır. Bildiğimiz gibi politik gücün sınırlandırılması yönetimde açıklığı ve yönetime katılmayı, bağımsız yasama ve yargıyı gerektirir.

Siyaset biliminde kabul edilen bir ilkeye göre güç insanı bozarken mutlak güç mutlak bozar. Bu noktada demokratik toplumların politik gücü ya da iktidarı sınırlayan sivil özgürlükleri ve ifade özgürlüğünü koruyan düzenlemelere ve rekabetçi bir siyasal sistem gibi birtakım kurumlara sahip olduğu iddia edilebilir. Bununla birlikte demokratik formlar her zaman yolsuzluğu kontrol etmede başarılı olamazlar.⁴⁰ Örneğin İtalya’da olduğu gibi parlamentoda etkili bir muhalefetin olmaması çürümüş veya bozulmuş sistemi devam ettirmeye yardımcı olmuştur.⁴¹

³⁸ Berkman, A. Ümit, **Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet**, TODAİE Yayını, Ankara, 1983, s. 33

³⁹ Kongar, Emre, “Kamuda Rüşvetin Toplumsal Nedenleri”, **Yolsuzluk ile Savaşım Stratejileri Uluslararası Sempozyumu**, İstanbul, 29 Eylül 2005

⁴⁰ Ackerman, S.R , **Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform**, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, S. 113

⁴¹ Colazingari, S and Ackerman, S.R., “Corruption in a Paternalistic Democracy: Lesson from Italy for Latin America”, **Political Science Quarterly**, S/3 1998

Siyasi gücün sınırlandırılması konusunda açıklık, sorumlu tutulma ve hesap verebilirlik yani accountability de önemli bir rol oynar. Ackerman'ın belirttiği gibi “Kamuoyu veya halk hükümet gücünün keyfi kullanımı üzerinde önemli bir kontrol aracı olabilir. Bununla beraber, bu kontrol eğer hükümet kendi iş ve eylemleri hakkında bilgi sağlarsa işleyebilir.”⁴²

Demokraside yolsuzluk skandalları sık olarak seçim kampanyalarının finansmanı ile bağlantılıdır. Amerika Birleşik Devletleri, İtalya, Fransa, Kore ve Japonya gibi birçok ülkedeki son zamanlardaki skandalların çoğu seçim kampanyalarına yapılan kanunsuz bağış ve katkılardan kaynaklanmıştır. Çoğu ülkede firmalar politikacılara kampanyalarına yardım etmek için bağış yaparlar. Buradaki amaç söz konusu adayın seçilmesi durumunda verilen yardıma karşılık olarak kamu ihalelerinde yardım görmektir. Bundan dolayı seçilmiş olan milletvekilleri halka değil firmalara bağımlı hale gelirler.⁴³

Ayrıca yolsuzluğu azaltmada siyasi irade ve isteğin olmayışı da önemli bir noktadır. Yolsuzluğun sistemsal bir sorun olması da sadece yoğun reformların yolsuzluğu önlemede etkin olabileceğidir. Fakat kapsamlı bir reform paketi politikacılar için olduğu kadar içsel olarak da bir risk, bir öngörülemelik taşır.

D. HUKUKSAL NEDENLER

Kuşkusuz bağımsız yargının olmayışı yolsuzlukları artırır. “Eğer kamu savcılarını yargının değil de hükümetin yürütme kanadının bir parçası olursa yolsuzlukları araştırma ve soruşturmada hükümet müdahalesinin olması durumunda yolsuzluklar yaygın hale gelebilir.”⁴⁴ Örneğin “Temiz Eller Operasyonu”nda, İtalyan savcı ve

⁴² Ackerman, S.R., **y.a.g.e.**, s. 162

⁴³ Ballı, K. Mustafa, “Yolsuzluk Üzerine: Kavram, Sebepler, Sonuçlar Ve Kontrol Yolları”, **Türk İdare Dergisi**, S. 441, Ankara, Aralık 2003, s. 237

⁴⁴ Ackerman, S.R., **y.a.g.e.**, s. 162

hâkimlerinin bağımsızlığı yolsuzluk olaylarını ortaya çıkarma girişimlerinde ve bunları yıllar boyunca devam ettirebilmelerinde temel bir faktördü. Keza, bağımsız bir yargı sisteminin temel prensibi olan araştırma ve soruşturmayı yapacak olanların seçilmişlerden daha doğrusu hiçbir makamdan izin almamaları da yolsuzluklar ve kötü uygulamalar üzerinde önemli bir kontrol sağlar.⁴⁵

Yolsuzluğu tanımlayan ve bazı caydırıcı önlemleri yürürlüğe koyarak yolsuzluğu sistemden söküp atmayı amaçlayan yasal düzenlemelerin olmayışı da bir özendirici olarak yolsuzluğun en önemli sebeplerinden biridir. Örneğin, Ackerman'ın belirttiği gibi yargıçlar özel sektör ilişkilerinden kaynaklanan yasal problemleri çözme hususunda ve yeni düzenleyici kuralları ve vergileme kurallarını uygulamayla ilgili olarak az bir deneyim veya eğitime sahip oluyor olabilirler.⁴⁶

En önemli bir hususlardan biri de yolsuzluğa bulaşmış, bozulmuş bir yargının da büyük çaplı yolsuzlukları kolaylaştıracağıdır. Dürüst bir yargı İtalya'da olduğu gibi yolsuzluğa bulaşmış hükümetleri istifasında ve kanun kurallarının sürdürülmesinde özel bir rol oynar⁴⁷.

Bunlara ek olarak, yargının kötü yönetimi ve yargılama sürecinin uzun sürmesi de yolsuzluğa yol açabilir. Keza yolsuzluk bu tip aksaklıklara bir cevap olarak da düşünülebilir.⁴⁸

Türkiye perspektifinden bakıldığında, Ülkemizde yargının sağlıklı çalışmadığı bilinen bir olgudur. Yargıya duyulan güven konusunda, bazı tereddütlerin bulunduğu kamuoyu araştırmalarıyla zaman zaman gündeme getirilmektedir. Özellikle son yıllarda adaletteki gecikmeler, bir tıkanma noktasına varmıştır. Bu durum o kadar

⁴⁵ Colazingari, S and Ackerman, S.R., "Corruption in a Paternalistic Democracy: Lesson from Italy for Latin America", **Political Science Quarterly**, S. 113, 1998, s. 461.

⁴⁶ Ackerman, S.R., **Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform**, Cambridge University Press, Cambridge, S. 149, 1999

⁴⁷ Ackerman, **y.a.g.e.**, s. 151

⁴⁸ Ackerman, **y.a.g.e.**, s. 153

ciddi boyutlardadır ki, adalet mekanizmasının işlememesi mafyaların türemesine yol açmıştır. Diğer bir ifade ile insanlar kendi adalet anlayışlarını ve vardığı hükümleri, yargı dışındaki güçler vasıtasıyla gerçekleştirme yollarına başvurmaktadırlar. Hukuk devletine olan inancın sarsılmadan sürdürülmesi gerekmektedir. Hukuk devleti ilkesinin etkinliğini gerçekleştirmek, sadece yargının görevi değildir. Devletin diğer tüm kurum ve kuruluşları da işlem ve kararlarında, bu ilkeye uyarak hukuka uygun işlemler tesis etmekle yükümlüdürler. İğdeler, yolsuzluğun adli nedenlerini şöyle sıralamaktadır:

- Cezaların yetersizliği ve infaz sistemi,
- Hazırlık soruşturması ve yargılamaların uzun sürmesi,
- Duruşma hazırlığı ve duruşmanın amacına uygun yürütülememesi,
- Gereksiz yere bilirkişiye gidilmesi,
- Dokunulmazlık kapsamının oldukça geniş bir yelpazeye yayılması,
- Fiziki nedenler ve yardımcı personel yetersizliği,
- Hâkim ve savcı sayısının yetersizliği,
- Mahkemelerin ve Yargıtay'ın iş yükü,
- Adliye binaları ile kullanılan araç ve gerecin yetersizliği.⁴⁹

Önemli eksiklikler niteliğindedir ve bu nedenlerle adli sistem etkin ve süratli çalışmamakta, adaletin tecellisinde sorunlar ortaya çıkmakta, güven kaybı yaşanmakta ve yolsuzlukla mücadelede etkinlik kaybolmaktadır.

III. YOLSUZLUĞUN YÖNETSEL YAPIYA ETKİLERİ

Yolsuzluğun etkileri, tahrip edici niteliktedir. Yapılan çeşitli araştırmalara göre yolsuzluk, demokrasiden ekonomik gelişmeye ve eğitimden sağlığa kadar her alanı olumsuz olarak etkilemekte ve mücadelenin yetersiz kalması halinde ise tüm vücuda salgın bir hastalık gibi yayılmaktadır.

“Kamu sektöründe sistemli yozlaşma, kamu bürokrasisinin sistemli olarak özel çıkar için kullanılması olarak tanımlanır; bu da kamu mal ve hizmetlerinin kalitesinin azalması sonucunu doğurur.”⁵⁰

Toplumdaki grupların, (özellikle baskı ve çıkar grupları) iktidardan veya kamu yönetiminden çeşitli istekleri vardır. Kamu kuruluşlarının bu istemleri, yasa ve kurallara uygun olarak hızlı, verimli ve adaletli bir biçimde karşılaması gerekir. Bu süreç ancak kamu kuruluşlarının verimli ve etkin çalışmasıyla başarılı olabilir.

Karar alma sürecinde kendi istekleri doğrultusunda etkide bulunamayan birey ve gruplar isteklerini kararın uygulama sürecinde, yolsuz eylemlerle elde etmeye çalışmaktadırlar.

Ülkedeki sistemlerin etkili bir biçimde toplumun istemlerine yanıt vermemesi, bazı hukuki dayanağı olmayan olguları ortaya çıkaracaktır. Bu olgulardan biri de rüşvettir.⁵¹

⁴⁹ İğdeler, Serdar, “Yolsuzluk ve Yolsuzluklarla Mücadele”, **Türk İdare Dergisi**, S.442, Ankara, s. 84

⁵⁰ Buscaglia, Edgardo, "Corruption and Judicial Reform in Latin America" **Policy Studies Journal** S. 17/4:, 1997, s. 273

Türk, rüşvetin yönetime etkilerini şöyle açıklamaktadır:

“Her şeyden önce devlet bütçesi, bundan büyük zarar görmektedir. Kamu kaynakları bu olaylarla soyulmaktadır. Hukuk devleti, demokrasi ve insan hakları için büyük bir tehdit ortaya çıkmaktadır. İyi ve hakkaniyete uygun yönetimin, sosyal adaletin temelleri bu olaylarla sarsılmaktadır. Serbest piyasa ekonomisi ve onun temelindeki rekabet düzeni, bu olaylardan yara almaktadır. Bu olaylarla serbest piyasa ekonomisinin gereği olan rekabet, yerini haksız rekabete bırakmaktadır. Bir kısım insanlar, bir kısım çevreler buradan zengin olmaktadır. Bunun sonucunda toplumsal servet, rüşvet veren veya alanların, bu çeşit menfaatler sağlayabilenlerin lehine el değiştirebilmektedir. Böylelikle serbest piyasa düzeni bozulmakta, ekonomik gelişme engellenmektedir. Demokratik kurumlar, bu olaylardan büyük yara almaktadır. Demokratik kurumların işleyişi, rüşvet ve yolsuzluklarla tahrip edilmektedir. Bu durum, toplumun istikrarlı gelişmesinin önünde büyük bir engel oluşturmaktadır. Ahlâkî değerler erozyona uğramaktadır. Toplumsal düzen bozulmaktadır. Kurallar işlememektedir. Kural dışı işlem yapanlar, bundan avantaj sağlamaktadır. Geniş kitlelerde demokratik kurumlara, hukuk sistemine inançsızlık ortaya çıkmaktadır. Vatandaşların kamu hizmetlerine ve demokratik kurallara olan güveni sarsılmaktadır. Sonuç itibariyle bütün bu olaylar, toplumsal dengeleri temelinden alt üst etmektedir. Ayrıca günümüzde küreselleşen dünyada bu olaylar, hiçbir ülkenin ulusal sınırları içinde kalmamakta; çeşitli ülkeler, bazen aynı suçun icra edildiği alan haline gelebilmektedir.”⁵²

Rüşvetin yönetsel, siyasal yapıya etkileri, verdiği zararlar şöyle sıralanabilir:

⁵¹ Çoban, Orhan, **a.g.m.**, 1999, s. 7

⁵² Türk, Hikmet Sami, “Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası İşbirliği”, http://www.yayin.adalet.gov.tr/adaletder/6_sayi.htm, 13.08.2005

A. YÖNETİMİN SAYGINLIĞINA GÖLGE DÜŞÜRMEŞİ

Yolsuzluğun en gelen ve en olumsuz etkileri, siyasal dizgenin, devletin ve yönetimin yasallığını, saygınlığını zedelemesidir.⁵³

Yönetimin yönetilenler katındaki saygınlığını yitirmesi veya en azından bu saygınlıkta bir düşme olmasına bağılı olarak sistemin meşruiyeti hakkında tartışmalar gündeme gelmekte ve sonuçta yönetenler, hükümetler halk desteğini kaybetmektedir.⁵⁴

İğdeler'e göre "Yolsuzluğun en genel ve olumsuz etkisi, Devlete, yönetime ve sisteme olan inancın azalmasıdır. Diğer bir ifade ile demokrasiye olan güvenin kaybolmasıdır. Ayrıca yolsuzluk yapanların cezalandırılmalarındaki yetersizlikler, yolsuzlukları yaygınlaştırmakta ve yolsuzluk yapma eğiliminde olanları ise cesaretlendirmektedir."⁵⁵

Yolsuzluk en tehlikeli ekonomik ve politik sorunlardan biridir. Temel olarak, yolsuzluğun kamu çıkarlarının dağıtımında verimsizliğe ve adaletsizliğe, kamu düzenini ve kamusal güveni tehdit edip politik gücün meşruluk kaybına neden olduğu kolaylıkla görülebilir. Diğer bir deyişle, yolsuzluk süreklilik kazanır ve topluma özgü hale gelirse temel hukuk kurallarını mülkiyet haklarını ve sözleşmelerin yürütülmesini tehdit edebilir. Yolsuzluk hukuka saygıyı, iyi ve kötü ayırımına olan saygıyı azaltır ve bunun sonucunda da devlet güç ve meşruiyetini zayıflatır ve ekonomik kalkınma şartlarını da ortadan kaldırır.⁵⁶

⁵³ Berkman, A. Ümit, **a.g.e.**, 1983, s. 115

⁵⁴ Oktay, Cemil, **Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal sistemi ve Kamu Bürokrasisi**, İÜ SBF Yayını, İstanbul, 1983, s. 217

⁵⁵ İğdeler, Serdar, "Yolsuzluk ve Yolsuzluklarla Mücadele", **Türk İdare Dergisi**, S.442, Ankara, 2004, s. 87

⁵⁶ Azfar, O., Lee, Y. and Swammy, A., "The Causes and Consequences of Corruption", **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, 2000, S. 514. s. 45-46

Siyasi iktidarın meşruiyeti devlete olan güven ve sosyal desteğe dayanır. Bu noktada yolsuzluk hükümetlerin ve sistemlerin meşruiyetini bozar. Diğer bir deyişle yolsuzluk bireylerin siyasi sisteme karşı katılma ve bağlılık düşüncesini azaltır.⁵⁷ Heywood'un belirttiği gibi “ Demokrasiyi tehdit eden ve rotasını şaşırnan bir siyasi yozlaşma tarafından artırılan kamu örgütlerine olan güven yokluğu korku ve riskin politikasıyla diğer bir deyişle postmodern politikayla bağlantılıdır.”⁵⁸ Ayrıca, yolsuzluk içinde kök salmış olduğu siyasi ve kurumsal sistemin de meşruiyetini kaybetmesine katkıda bulunur⁵⁹.

B. YÖNETİMİN TIKANMASI

Ekonomik ve toplumsal kalkınmanın gerçekleştirilmesinde büyük sorumluluklar yüklenmiş yönetimin, yönetilenler arasında saygınlığının zayıflaması onun zaten doyurucu olmayan verimliliğini daha da kısırlaştırıcı yönde işleyebilir.

“Siyasa ve programların, yolsuzluklar sonucu öngörülen biçimde ve düzeyde uygulanmaması yönetimi ‘acizleştirmekte’, yönetimin ‘yönetme kapasitesini’ düşürmekte, yönetimin özü olan düzenliliği zorlaştırmaktadır.”⁶⁰

Devlet çarkının ‘yağlanarak’ işlerin yürütülmesi için verilen rüşvet, memurlarda alışkanlık yaratmakta, formaliteler, vb. bahane edilerek sürekli rüşvet talep edilmesi, ağır işleyen bürokrasiyi iyice tıkamaktadır. Bu durumda, rüşvet içerisinde boğulmuş bir dairede esas olan işlerin yürütülmesi değil, rüşvet tekerinin herhangi bir münasebetsiz tarafından çomaklanmadan dönmesinin sağlanmasıdır.

⁵⁷ Gillespie, K. and Okruhlik, G., “Political Dimensions of Corruption Cleanups”, **Comparative Politics**, 1991, S. 24/1, s. 88

⁵⁸ Heywood, P., “Political Corruption: Problems and Perspectives”, **Political Studies**, 1997, S. 45/3, s. 421.

⁵⁹ De Porta, D. and Vanucci, A., “The Perverse Effects of Political Corruption” **Political Studies**, 1997, 45/3, 537.

⁶⁰ Berkman, A. Ümit, **a.g.e.**, s. 116

C. KAMU YÖNETİMİN PAHALILAŞMASI

Ünlü düşünür İbni Haldun'a göre (M.S. 1332-1406) yöneticiler lüks yaşama maliyetini karşılamak için yolsuzluğa başvururlar.⁶¹

Yolsuzluk, hizmetin parayla satılması anlamını da taşımaktadır. Kamu kesiminde rüşvetin yaygınlaşması, vatandaşları gayri resmi vergi mükellefi haline getirmektedir. Ekonomik yolsuzluğun değişik teknikleri mevcuttur. Resmi faaliyetleri etkilemek için, rüşvet en açık yolsuzluk tekniğidir. Bu amaçla nakit ya da başka bir değer olarak yapılan ödemeler rüşvet sayılabilir.⁶²

Rüşvet ve yolsuzluk, yurttaş için bir anlamda pahalı yönetim demektir.

Yolsuzluk bir ülkenin ekonomisini etkiler ve halkın ilerlemesini engeller. Yolsuzluk ve rüşvet, pek çok ülkede kalkınma projelerinin adaletsiz ve eşit olmayan biçimde dağılımına neden olur. Aynı zamanda toplumda, büyük sosyal, politik, ekonomik ve hatta psikolojik sorunlara neden olan eşitsizliği hızlandırır.

Yolsuzluk ve rüşvet, çoğunlukla bir hükümetin başarısız olmasında en önemli ikinci etkidir. En kötüsü yozlaşma halk seçiminin bir hayli yüksek bozulma yöntemidir. Yozlaşmanın yaygın olduğu bir ülke, rüşvet verme isteğine karşı mücadele için yeterli kaynağı olamayacak kadar fakir olabilir. Yozlaşma yatırımları sınırlar ve ekonomik büyümeyi geriletir. Özellikle fakirlere yardım için hazırlanan programlarını baltalar. Fakir kesimler sistemli yozlaşmadan zarar görür fakat fakirliğin nedenleri daha köklü ve derin görünür.⁶³

⁶¹ Bilgili, Abbas, www.turkhukuk sitesi.com, 10.09.2005

⁶² Turgut, Kasım, "Yolsuzluk Olgusu ve Toplumsal Maliyeti", **İdarecinin Sesi Dergisi**, C. XIV, S. 85, Ankara, Mart,-Nisan 2001, s. 44

⁶³ BMKP, **Corruption and Good Governance**, Management Development and Governance Division Bureau for Policy and Programme Support, United Nations Development Programme, 1997

Kamusal yolsuzluk çalışmalarının yerleşmiş karakteristiği, kamu sektörü görevlilerinin piyasayı veya örgütlü güçlerinin kötüye kullanması ile kök salar.⁶⁴ Pek çok çalışma şunu göstermiştir ki bilinen yolsuzluğun varlığı ekonomik büyümeyi geciktirir, yatırımları aşağı çeker, özel tasarrufu azaltır ve siyasi istikrarı engeller.⁶⁵

Dahası, doğrudan yabancı yatırım gelişmekte olan ülkelerde kamu sektöründe yolsuzluk olmasına olumsuz tepki gösterir. Bazı çalışmalar⁶⁶ göstermiştir ki ithal eden gelişmekte olan ülkelerde yolsuzluğun derecesi, ihraç eden ülkelerin ticari yapısını da etkiler.

Kamusal yolsuzluğun varlığı sosyal ve ekonomik faaliyetlerde belirsizlik göstermesiyle piyasanın yapısını bozar.⁶⁷

Yolsuzluğun ekonomik analizine alternatif bir yaklaşım da, yolsuzluk ülke ve pazar sahipleri arasında gerçekleşen bir olgu olarak değerlendirilir. Bütün koşullarda, halk ve firmalar, cezalandırmanın şiddeti, mahkûmiyet ve yakalanma olasılığının hesaba katarak kışkırtmaları yanıtlarlar. Buna karşın yolsuzluğun ekonomik analizi şunu vurgular; daha az veya daha fazla bir dereceye insanları koşullar özendirir.

Yolsuzluk vergilemeye engel olur. Bürokratik yozlaşma ve yolsuzluk, gelişme politikaları için gerekli vergi gelirlerini toplamaktan hükümeti alıkoyduğu için gelişmeyi engelleyebilir.⁶⁸

⁶⁴ Buscaglia, Edgardo, "Corruption and Judicial Reform in Latin America." **Policy Studies Journal**, 1997, S. 17/4, s. 277

⁶⁵ Mauro, Paolo, "Corruption and Growth." Quarterly Journal of Economics, 1995, Issue 110, Schleifer Andrei, and Robert W. Vishny, "Corruption", **Quarterly Journal of Economics**, August 1993

⁶⁶ Lambsdorff, Johann Graf., "An Empirical Investigation of Bribery in International Trade." **European Journal of Development Research** 1998, 10, S. 1 (June), s. 18-34 ve Leiken, Robert S. 1996, "Controlling the Global Corruption Epidemic." **Foreign Policy** S. 5, s. 55-73, <http://www.hoover.org/publications/epp/2846061.html?show=essay>, 22.12.2005

⁶⁷ Andvig, J. C., , "The Economics of Corruption": a survey, **Economic Study**, 1991, s. 43

⁶⁸ Leff, Nathaniel H., "Economic Development Through Bureaucratic Corruption" **American Behavioral Scientist**, VIII (3), 1964, November, 8-14, s. 12, <http://magnet.undp.org/Docs/efa/corruption/Chapter04.pdf>, 30.09.2005

Yolsuzluğun gelişmenin önünde önemli bir engel olduğu açıktır. Şunu bilmeliyiz ki yolsuzluk, kendi politik ve ekonomik çıkarını yaratır. Daha önemlisi, yolsuzluk var olduğu ülkelerin psikolojik ve sosyal yapısına derin bir biçimde yerleşir.

Rüşvetin, ekonomik tanımı yapılırken, adeta kamu hizmeti karşılığında ödenen bir karaborsa fiyatı gibi değerlendirilebilir. Yurttaş, ödediği vergiler karşılığında bazı kamu hizmetlerinden ücretsiz olarak yararlanmak hakkına sahiptir. Ancak özellikle, “geri kalmış ülkelerde yasal vergi yükü tüketicilerin üzerinde kaldığı gibi, yasal olmayan bir tür vergi olan rüşvetin yükü de tüketiciler üzerinde kalmaktadır.”⁶⁹ Rüşvet aynı zamanda kamu harcamalarında da artışlar meydana getirmektedir.⁷⁰

Rüşvet ülkelerin kalkınması önünde önemli engellerden biridir. Rüşvetin yaygın olduğu ülkelerde, kaynak kullanımı ve dağılımında etkinsizlik, ekonomik istikrarsızlık ve gelir dağılımında adaletsizlik gibi sorunlarla karşı karşıya gelmektedir.⁷¹

Rüşvet, iktisadi büyümeye de etki etmektedir. Tanzi ve Davoodi, rüşvetin kamu yatırımlarını artırarak büyümeyi etkilediğini ve kamu yatırımlarının üretim zamanını uzatarak, kamu yatırımlarının verimliliğini azalttığını belirtir.⁷² Barro ve Sala-i Martin de, rüşvetin devlet harcamalarını artırıcı etkide bulunduğunu kaydederler.⁷³

Andreski'den aktarıldığı gibi, “Yolsuzluğun neden olduğu kayıplar, elde edilen bireysel çıkarlar yanında devde kulak kalır. Rüşvet, ekonomik yapının tümünü çarpıtır.”⁷⁴

Kalkınmaya gelince yolsuzluğun seviyesi ile yatırım seviyesi arasında negatif bir ilişki vardır. Yani yolsuzluk yatırımları azaltır ve bunun sonucunda büyümeyi

⁶⁹ El-Attas, S. Hüseyin, **Toplumların Çöküşünde Rüşvet**, Çeviren, Cevdet Cerit, Pınar Yayınları, İstanbul, 1988, s. 36

⁷⁰ Osterfeld, David, **Yolsuzluk ve Ekonomik Kalkınma**, Çeviren, Coşkun Can Aktan, Türkiye Günlüğü Dergisi, S. 30, Eylül-Ekim 1994, s. 30

⁷¹ Özsoylu, Ahmet Fazıl, **Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi**, Bağlam Yayıncılık, İstanbul, 1996, s. 105

⁷² Tanzi, Vito and Davoodi Hamid, “Corruption, Public Investment, Growth”, **IMF Working Paper**, Nr. 97/139, October 1997, s. 20

⁷³ Barro, Robert J. And Sala-i Martin, Xavier, **Economic Growth**, McGraw Hill, NY, 1995, s. 434

azaltır.⁷⁵ Benzer şekilde Ackerman doğrudan dış yatırımların yüksek yolsuzluk seviyesi nedeniyle caydırıldığını belirtmektedir.⁷⁶ Mauro'ya göre, “Yolsuzluğun kamu altyapı yatırımlarının ve servislerinin kalitesini düşürerek, vergi gelirlerini azaltarak yetenekli insanların verimli çalışma alanlarından uzaklaşıp rant kollamalarına neden olarak ve kamu harcamalarının kompozisyonunu bozarak büyümeyi bozabileceği beklenmektedir.”⁷⁷ Kamu harcamalarının kompozisyonu konusunda, Mauro eğitim projelerinde diğer kamu harcamaları kalemlerine nazaran rüşvet almanın daha zor olabileceğini varsaymaktadır. Benzer şekilde De Porta yolsuzluk sistemik olduğu zaman kamu harcamalarının keyfi yönetiminin kendi içinde bir amaç haline geldiğini iddia etmektedir. O'na göre “yöneticilerin amacı büyük miktardaki kaynağı kendilerinin rüşvet alabilecekleri veya kısaca maddi kaynak sağlayabilecekleri veya kamu harcamalarının istihdam üzerindeki etkisi nedeniyle destek sağlayabilecekleri belli alanlara aktarılmasını sağlamaktır. Kamu harcamaları bu yüzden yolsuzluktan kazanımların en büyük olduğu ve keyfi uygulamaların riskinin az olduğu sektörlerle doğru yönlendirilir.”⁷⁸

Yolsuzluğun en önemli maliyetlerinden biri de, projelerin ve yatırımların maliyetlerini veya ihale süreci maliyetini artırmasıdır. De Porta'nın belirttiği gibi kamu ihale ve sözleşmelerinin her aşaması yolsuzluk için çok sayıda fırsat oluşturmakta ve çok sayıda olay da yolsuzluğun kamu işlerinin maliyetini artırdığını göstermektedir.⁷⁹

⁷⁴ El Attas, S. Hüseyin, **a.g.e.**, s. 44

⁷⁵ Ballı, K. Mustafa, “Yolsuzluk Üzerine: Kavram, Sebepler, Sonuçlar Ve Kontrol Yolları”, **Türk İdare Dergisi**, Ankara, Aralık 2003, S. 441, s. 239

⁷⁶ Ackerman, S.R., **Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform**, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, s. 2

⁷⁷ Mauro, P., “Corruption: Causes and Consequences and Agenda For Further Research”, www.worldbank.org/fandd/english/articles, 27.04.2005., s. 3

⁷⁸ De Porta, D. and Vanucci, A., (1997) “The Perverse Effects of Political Corruption” **Political Studies**, S. 45/3, s. 518.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU HUKUKUNDA RÜŞVET VE YOLSUZLUKLA İLGİLİ DÜZENLEMELER

Rüşvet ve yolsuzluk suçu hukukumuzda geçmişten bu yana sürekli gündemde önemli, bir yer edinmiştir.

Rüşvet, kişilerin kamu görevlisine bir eylemi veya durumu yasaya aykırı olarak, gizlemesi, pasif davranması veya aktif davranarak gerçekleştirmesi için temin edilen maddi veya benzeri nitelikteki bir çıkardır. Haksız haklı, yanlış doğru, kötüyü iyi, liyakatsizi liyakatli göstermek için bir kimseden para, mal almak rüşvettir.

Rüşvet suçunda hem kişi, hem de kamu görevlisi gayrı meşru zemindedir. Arapça bir kelime olan rüşvet, sözlükte "vazifeli bir kimsenin elindeki imkânları para veya mal karşılığında kötüye kullanması, bu şekilde verilip alınan para, mal veya eşya" anlamına gelmektedir.⁸⁰ Hukuk ıstılahında rüşvet memurun icbar veya ikna tarzında bir hareketi olmaksızın, görevi sebebiyle temin ettiği haksız menfaat olarak tanımlanabilir.

Türk Kamu Hukukunda rüşvet ve yolsuzluğun önlenmesi amacıyla çeşitli zamanlarda kanunlar çıkarılmış ve bazı uluslararası antlaşmalar kabul edilerek iç hukukumuzun bir parçası haline getirilmiştir.

Yolsuzluk tanımı, uluslararası sözleşme niteliğindeki belgelerden 4.1.1999 tarihli Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadele Özel Hukuk Sözleşmesinin 2. maddesinde de yer almaktadır. Buna göre yolsuzluk, “doğrudan doğruya ya da dolaylı yollardan

⁷⁹ De Porta, D. and Vanucci, A., *y.a.g.e.*, s. 522

⁸⁰ Develioğlu, Ferit, **Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat**, 7.Baskı, Aydın Kitabevi, Ankara, 1986, s. 902

rüşvet ve yasadışı bir menfaat temin eden kişinin yürüttüğü görevlerin veya gerekli davranışların yasalara uygun bir şekilde yerine getirilmesinde sapmalara yol açan rüşvet veya başka her türlü yasadışı menfaatin talep edilmesi, teklif edilmesi, verilmesi ya da kabul edilmesi...” anlamına gelmektedir. Esasen yolsuzluk, oldukça farklı unsurların etkisi altında ortaya çıkan ve karmaşık süreç ve ilişkiler içeren bir olgu olmasına karşın, belirgin ve değişmez özelliği kişisel çıkarlardır. Bu nedenle, hem kamu sektörü ve hem de özel sektör ile yakından ilişkili bir kavramdır.

Bunun yanında yolsuzluk tanımları, işlenen yolsuzluk suçlarına göre de yapılmaktadır. Bunlara ilişkin birkaç örnek vermek mümkündür. Türk Ceza Kanununda yer alan rüşvet, zimmet, irtikâp, ihtilas, ihaleye fesat karıştırma, emniyeti suiistimal, dolandırıcılık gibi yolsuzluk suçları için de ayrı tanımlar bulunmaktadır. Bunun yanında cezai yaptırımlara bağlanmamış olan kayırmacılık, rant kollama için yapılmış tanımlar da söz konusudur.

Teoride bir eylemin yolsuzluk sayılabilmesi için dört temel unsurun varlığı aranmaktadır. Bunlar; ortak yetkiyle donatılmış kişi ya da kişilerin olması, bu kişi ya da grubun karar alma gücünü ya da yetkilerini düzenleyen mevcut kuralların bulunması, kuralların kişi ya da grup tarafından ihlal edilmesi ve kuralların ihlal edilmek suretiyle bir çıkar sağlanırken ortak değerlere zarar verilmesidir.

Yolsuzluk, ne biçimde tanımlanırsa tanımlansın, hemen her toplumda ve toplumun her kesiminde görülebilmekte ve yaygınlaştığı oranda her alanda bir çöküntüyü ifade etmektedir.

Rüşvet suçu, görevi kötüye kullanma ve görevi ihmal suçlarının özel bir şeklidir. Başka bir ifadeyle görevi kötüye kullanma ve ihmal suçları menfaat karşılığı işlenirse rüşvet suçu oluşur.

Rüşvet kamu idaresi aleyhine işlenen cürümlerdendir. Suçtan zarar gören devlet idaresidir. Bu suçla dürüst bir idareye karşı halkın beslediği itimat kaybolur. Memuru

tatmin etmek suretiyle haksız olan bir menfaatin elde edilebileceği kanaatinin bulunması kamu düzenini tehdit eder.

Rüşvet suçunda memur ile fert arasında rızaya dayalı bir anlaşma mevcuttur. Bu suçta teklif iki taraftan da gelebilir. Tarafların hür iradeleri ile anlaşmalarıyla suç tekevvün eder. Menfaat sağlanacağına ilişkin bir söz verilmesi dahi suçun oluşması için yeterlidir. Rüşvet suçunun oluşması için icabın kabul edilmesi gerekir. İcabın kabul edilmesi için manevi cebir kullanılmış veya ikna yolu seçilmiş ise irtikâp suçu oluşur.

Yeni ceza yasasında yer alan düzenlemeyi dikkate alarak rüşveti şu şekilde tarif etmek mümkündür. “Rüşvet, kamu görevlisinin, zımni ya da sarih zorlama ya da aldatma şeklinde bir davranışı olmaksızın, kanunen yapmaya zorunlu olduğu bir işi yapmaması, yapmamaya mecbur olduğu bir işi, yapması veya geç yapması karşılığında, bir kimseden haksız yarar almasını sağlayan anlaşmadır.” Rüşvet suçu bir tehlike suçudur. Bu nedenle anlaşmanın yapılmasıyla birlikte suçun oluşacağı kabul edilmiştir.

Rüşvet suçu karşılıklı rızaya dayalı olarak yasal bir prosedürün menfaat karşılığı aşılmasıdır. İrtikâp suçu, rüşvet suçunun zora, iknaya veya hileye dayalı olarak işlenmesidir. İrtikâp suçunda sadece memur hakkı olmayan çıkarı elde ettiği halde rüşvet suçunda her iki taraf ta hakkı olmayan çıkarı elde etmektedir. Bu iki suçun görevi ihmal ve kötüye kullanma suçlarından farkı bir menfaatin temin edilmeye çalışılmasıdır. Bu menfaat rızaya veya zora veya hileye veya iknaya dayalı olarak temin edilmiş olabilir. Menfaat kavramı görevi kötüye kullanma ve ihmal suçlarından bu iki suçu ayırmakta, zor, hile, hata ve ikna kavramları ise irtikâp suçunu, rüşvet suçundan ayırmaktadır. Buradaki zor kavramı manevi bir zorlamayı ifade etmektedir. Haklı veya haksız zemin, yasaya uygun olarak yapmak veya yapmamak kriterleri zor halinin mevcudiyetini tespit için araştırılması gereken yan unsurlardır. Ancak bu yan unsurlar kanuni tarifte ana unsur haline getirilmiştir. Diğer taraftan rızanın samimi olması ile iradenin manevi cebir altında bulunması ayrı

konulardır.

Rüşvet suçunu akdi rüşvet, fiili rüşvet olarak iki kısımda incelemek mümkündür. Rüşvet anlaşmasının yapılmasıyla suç tekemmül edeceğine göre almak ve vermektan bahsedilmesinin bir manası olmamalıdır. Kanunda böyle bir bahis olduğuna göre, almak ve vermek olarak anlatılan rüşvet tipini fiili rüşvet, almak ve vermek olmadan sadece anlaşmadan ibaret kalan rüşvet tipini de akdi rüşvet olarak adlandırmak gerekir. Daha doğrusu anlaşmak ile almak ve vermek fiili hem zaman ise fiili rüşvetten, anlaşmak, almak ve vermek fiiline takaddüm ediyorsa akdi rüşvet vardır.⁸¹

I. TÜRK CEZA KANUNUNDA (TCK) RÜŞVET VE YOLSUZLUK

Rüşvet suçu, Türk Ceza Kanununun ikinci kitabında, millete ve devlete karşı suçları düzenleyen dördüncü kısmın, kamu idaresinin güvenilirliğine ve işleyişine karşı suçları düzenleyen birinci bölümünde, TCK. 252 ve devamı maddelerinde düzenlenmiştir.

Toplum ile devlet arasındaki ilişkinin temelinde siyasal bir anlaşma ve hukuksal bir metin vardır. Bu anlaşma metni karşılıklı görevi ve güveni icap ettirir. Devleti temsil eden makamlar topluma karşı bir görev üstlenmişlerdir. Rüşvet bu görevin suiistimal edilmesi ve sosyal sözleşmenin ihlal edilmesi demektir. Rüşvet kamu idaresinin işleyişini de bozar. Kamu idaresinin başlıca vazifesi kanunların eşit ve genel olarak uygulanmasıdır⁸².

Rüşvet veren kişi kanunların kendisi hakkında uygulanmamasını sağlamış olmaktadır. Rüşvet sonucu oluşturulan yeni statü sona erene kadar, kamu düzenini

⁸¹ Yıldız, Mehmet Tan, "Rüşvet Suçunun Anatomisi", http://www.turkhukuk sitesi.com/makale_213.htm, 11.04.2006

⁸² Yıldız, Mehmet Tan, **y.a.g.m.**

kendi niteliği ve niceliği oranında bozar ve tehdit eder. Bu nedenle rüşvet devlet disiplinine karşı işlenmiş bir suçtur⁸³.

Rüşvet suçu diğer suçlar gibi kendisine benzeyen suçlar arasında doğar, büyür ve yaşar. Bu nedenle öncelikle benzeri suçlardan ayırt edilmesi gerekir. Rüşvet suçuna en yakın suç tipi irtikâp suçudur. Bir fiil rüşvet olarak nitelendirilirken, öncelikle irtikâp suçunun özelliklerini taşıyıp taşımadığını araştırmak gerekir. Bunun için fiilin hile, hata, ikna veya zor unsuru içerip içermediğine bakmak lazımdır. Bundan sonra rüşvet suçunun temelini oluşturan sözleşmenin gerçekten kurulup kurulmadığı araştırılmalıdır. Sözleşmeyi kuran rızanın samimi olması halinde rüşvet suçu oluşur. Rızanın samimi olmaması halinde ise rüşvet suçuna eksik teşebbüs söz konusu olur.

A. TCK'DA RÜŞVET İLE İLGİLİ MADDELER VE GEREKÇELERİ

1. Rüşvet

Türk Ceza Kanununun 252. maddesinin kenar başlığı “rüşvet”tir. Maddede şöyle denilmektedir:

- “Rüşvet alan kamu görevlisi, dört yıldan on iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Rüşvet veren kişi de, kamu görevlisi gibi cezalandırılır. Rüşvet konusunda anlaşmaya varılması hâlinde, suç tamamlanmış gibi cezaya hükmolunur.
- Rüşvet alan veya bu konuda anlaşmaya varan kişinin, yargı görevi yapan, hakem, bilirkişi, noter veya yeminli mali müşavir olması hâlinde, birinci fıkraya göre verilecek ceza üçte birden yarısına kadar artırılır.

⁸³ y.a.g.m.

- Rüşvet, bir kamu görevlisinin, görevinin gereklerine aykırı olarak bir işi yapması veya yapmaması için kişiyle vardığı anlaşma çerçevesinde bir yarar sağlamasıdır.
- Birinci fıkra hükmü, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu kurum veya kuruluşlarının ya da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının iştirakiyle kurulmuş şirketler, bunların bünyesinde faaliyet icra eden vakıflar, kamu yararına çalışan dernekler, kooperatifler ya da halka açık anonim şirketlerle hukukî ilişki tesisinde veya tesis edilmiş hukukî ilişkinin devamı sürecinde, bu tüzel kişiler adına hareket eden kişilere görevinin gereklerine aykırı olarak yarar sağlanması hâlinde de uygulanır.
- Yabancı bir ülkede seçilmiş veya atanmış olan, yasama veya idarî veya adlî bir görevi yürüten kamu kurum veya kuruluşlarının memur veya görevlilerine veya aynı ülkede uluslararası nitelikte görevleri yerine getirenlere, uluslararası ticarî işlemler nedeniyle, bir işin yapılması veya yapılmaması veya haksız bir yararın elde edilmesi veya muhafazası amacıyla, doğrudan veya dolaylı olarak yarar teklif veya vaat edilmesi veya verilmesi de rüşvet sayılır.

GEREKÇE

Yeni Türk Ceza Kanununda düzenlenen rüşvet ile ilgili maddenin gerekçesi ise şöyledir:

Kamu hizmetlerinin gerek eşitlik gerek liyakatlilik açısından adalet ilkelerine uygun yürütüldüğü, kamu görevlilerinin rüşvet kabul etmez ve “satın alınamaz” oldukları hususunda toplumda hâkim olan güvenin, inancın sarsılmaması gerekir. Rüşvete ilişkin suç tanımı, bu güveni korumayı amaçlamıştır.

İzlenen suç siyaseti gereğince, bir kamu görevlisinin, görevinin gereklerine aykırı olarak bir işi yapması veya yapmaması amacıyla kişiyle vardığı anlaşma çerçevesinde bir yarar sağlaması, rüşvet olarak tanımlanmıştır.

Rüşvet suçunun oluşabilmesi için, kamu görevlisinin elde ettiği menfaatin belli bir amaca yönelik olması gerekir. Başka bir ifadeyle, haksız menfaatin, hukukî olmayan bir işin yapılması ya da yapılmaması amacıyla temin edilmiş olması gerekir. Buna karşılık, izlenen suç siyaseti gereğince, haklı bir işin gördürülmesi amacıyla kamu görevlisine menfaat temininin, rüşvet suçunu oluşturmayacağı kabul edilmiştir. Çünkü bu gibi durumlarda, menfaati temin eden kişi, işinin en azından zamanında yapılmayacağı konusunda bir endişeyle hareket etmektedir. Bu nedenle, haklı bir işin gördürülmesi amacına yönelik olarak menfaat sağlanması hâlinde, icbar suretiyle irtikâp suçunu oluştuğunu kabul etmek gerekir.

Rüşvet suçu, menfaatin kamu görevlisi tarafından temin edildiği anda tamamlanmış olur. Ancak, izlenen suç siyaseti gereği olarak, rüşvet suçunun kamu görevlisi ile iş sahibi arasında belli bir işin yapılması veya yapılmaması amacına yönelik menfaat teminini öngören bir anlaşmanın yapılması durumunda dahi rüşvet suçu tamamlanmış gibi cezaya hükmedilecektir.

Rüşvet suçu, bir karşılaşma suçudur; bu nedenle, çok failli bir suçtur. Bir tarafta, rüşvet veren; diğer tarafta ise rüşvet alan kamu görevlisi yer almaktadır. Rüşvet veren ve alan, aynı amacın gerçekleşmesini hedeflemektedirler. Bu itibarla, veren ve alan açısından rüşvet suçu tek bir suçtur. Söz konusu suç, menfaatin temin edildiği anda tamamlanmış bulunmaktadır. Menfaat temin edilinceye kadar suça iştirak mümkündür. Bu nedenle, söz konusu suç tanımı kapsamında “rüşvete aracılık eden” kavramına yer verilmemiştir.

Rüşvet suçunun oluşabilmesi için amaçlanan şeyin yapılmasına veya yapılmamasına gerek yoktur.

Rüşvet suçunun oluşabilmesi için, amaçlanan şeyin kamu görevlisinin görevine giren bir iş olması gerekir. Kamu görevlisinin görevine girmeyen bir işin yapılması amacıyla menfaat temini hâlinde, rüşvet suçu oluşmaz.

Rüşvet alan kişinin kamu görevlisi olması gerekir. Maddenin ikinci fıkrasında, bu kişinin yargı görevi yapan, hakem, bilirkişi, noter veya yeminli mali müşavir olması hâlinde, cezanın artırılması öngörülmüştür.

Maddenin dördüncü fıkrasında rüşvet suçunun uygulama alanı, sadece kamu görevlisine rüşvet verilmesiyle sınırlı tutulmayıp, genişletilmiştir. Buna göre, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu kurum veya kuruluşlarının ya da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının iştirakiyle kurulmuş şirketler, bunların bünyesinde faaliyet icra eden vakıflar, kamu yararına çalışan dernekler, kooperatifler ya da halka açık anonim şirketlerle hukukî ilişki tesisinde veya tesis edilmiş hukukî ilişkinin devamı sürecinde, bu tüzel kişiler adına hareket eden kişilere görevinin gereklerine aykırı olarak yarar sağlanması hâlinde de rüşvet suçuna ilişkin hükümler uygulanır. Fıkra metninde sayılan tüzel kişiler adına hareket eden kişilere, görevlerinin gereklerine aykırı olarak sağlanan yararlar da, rüşvet olarak nitelendirilmiştir.

Maddenin beşinci fıkrası, 17 Aralık 1997 tarihinde, Türkiye'nin de aralarında bulunduğu otuz ülke tarafından Paris'te imzalanmış ve Ekonomik İşbirliği ve Gelişme Teşkilâtı (OECD) üyesi 10 ülkenin onay belgelerini tevdi etmeleri ile 15 Şubat 1999 tarihinde yürürlüğe girmiş bulunan "Uluslararası Ticarî İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi" hükümlerinin uygulanmasına imkân tanınmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, 1.2.2000 tarih ve 4518 sayılı Kanunla söz konusu Sözleşmenin onaylanmasını ülkemiz açısından uygun bulmuştur. Bakanlar Kurulu'nun 9.3.2000 tarih ve 2000/385 sayılı Kararı ile Sözleşme onaylanmıştır.

Beşinci fıkra hükmüyle, rüşvet suçuna yeni bir içerik kazandırılarak, "yabancı kamu görevlisi"ne rüşvet verilmesi ceza yaptırımını altına alınmaya çalışılmıştır. Burada söz

konusu olan “yabancı kamu görevlileri”nin “yabancı bir ülkede seçilmiş veya atanmış olan, yasama veya idarî veya adlî bir görevi yürüten kamu kurum veya kuruluşlarının memur veya görevlileri” olması gerekir. Keza, “yabancı bir ülkede uluslararası nitelikte görevleri yerine getirenler” de “yabancı kamu görevlisi” addedilmişlerdir.

Bu kişilere “uluslararası ticari işlemler nedeniyle, bir işin yapılması veya yapılmaması veya haksız bir menfaatin elde edilmesi veya muhafazası amacıyla” maddî bir menfaat temin edilmiş ve hatta bu yönde vaatte bulunmuş olması da, rüşvet olarak nitelendirilmiştir.

Bu anlamda rüşvetten söz edebilmek için, “yabancı kamu görevlisi”ne “uluslararası ticari işlemler nedeniyle” maddî menfaat temin veya vaadinde bulunulmalıdır. Keza, “yabancı kamu görevlisi”ne “bir işin yapılması veya yapılmaması veya haksız bir menfaatin elde edilmesi veya muhafazası amacıyla” maddî bir menfaat temin edilmiş ve hatta bu yönde vaatte bulunmuş olması hâlinde de rüşvet söz konusu olacaktır.⁸⁴

2. GÜVENLİK ÖNLEMİ

Tüzel kişiler hakkında güvenlik tedbiri uygulanması 253. maddede şu şekilde düzenlenmiştir: “Rüşvet suçunun işlenmesi suretiyle yararına haksız menfaat sağlanan tüzel kişiler hakkında bunlara özgü güvenlik tedbirlerine hükmolunur.”

GEREKÇE

Madde metninde, rüşvet suçunun işlenmesi dolayısıyla tüzel kişiler hakkında da bunlara özgü güvenlik tedbirlerine hükmolunacağı düzenlenmiştir. Ancak, bunun

için rüşvet suçunun işlenmesiyle tüzel kişi lehine haksız bir yararın sağlanması gerekir.

3. SUÇUN ÖĞELERİ

a. MADDİ ÖĞE

Rüşvet suçunun maddi ögesi, bir işin yapılması veya yapılmaması karşılığında, maddi bir çıkar elde edilmesidir. Suçun oluşabilmesi için çıkar sağlanmış olması şarttır. Ancak bugün anlaşmanın yapılmış olması halinde dahi suçun oluşacağı kabul edilmiştir. Bu anlaşmanın herhangi bir şekilde bağlı olması zorunlu değildir. Rüşvet memurun karşı taraf ile aralarında serbest iradelerinin ürünü olan ve karşılıklı rızaya dayanan bir anlaşma sonucunda yasa dışı çıkar elde etmesidir. Rüşvet suçunun söz konusu olabilmesi için kişi tarafından memura veya memur tarafından kişiye doğrudan ya da dolaylı bir öneri yapılması şarttır. Tarafların serbest iradeleriyle rüşvet konusunda anlaşmalarıyla suç tamam olur. Çıkar sağlanacağına dair söz verilmesi suçun oluşması için yeterlidir.

Rüşvet suçunun maddi unsurunun, görevin kötüye kullanılması veya ihmali şeklinde gerçekleştirilmesi mümkündür. Görev sınırlarının aşılması, görevin yerine getirilmesinin geciktirilmesi, hatta takdir yetkisinin kötüye kullanılması hallerinde bu şart gerçekleşmiş olur.

b. MANEVİ ÖĞE

Suçun manevi unsuru genel kasıttır. Ayrıca özel kasıt aranmaz. Çünkü bu suçta saik

⁸⁴ Yeni TCK Madde Gerekçeleri, <http://www.ceza-bb.adalet.gov.tr/mevzuat/maddegerekce.doc>,

önemli değildir. Bir işi yapmak ya da yapmamak karşılığında, yarar temin etmek genel kastı yeterlidir. Saik çıkar ve ayrıcalık elde etmek duygusudur. Amaç işin yapılması veya yapılmaması karşılığında kanun karşısında kişiye bir ayrıcalık ve üstünlük, memura ise çıkar sağlanmasıdır. Yararın bir iş karşılığı sağlanmış olması gerekir. Yarar karşılığı yasaya aykırı iş yapmak kastı suçun oluşumu için gereklidir. Karşılıksız yapılan işler ve bir iş karşılığı olmadan temin edilen yararlar rüşvet suçunu oluşturmaz. Her iki tarafın haksız bir menfaati elde etmek amacıyla hareket etmiş olması gerekir. Haklı bir işlemde kurtulmak için rüşvet verilmişse, suç kastının mevcudiyetinden bahsedilemez.

Rüşvet suçu, iki taraflı bir suçtur. Taraflardan her biri bağımsız fail durumunda olup, haklarında iştirak hükümlerinin uygulanması mümkün değildir. Suçun oluşması için memur olan fail, aldığı veya sağladığı çıkarın ya da kabul ettiği vaadin alınması, sağlanması veya kabul edilmesinin hukuka aykırı olduğunu bilmeli ve istemelidir. Kendisinden rüşvet istenen kişi de istenen para ve çıkarın istenmesinin hukuka aykırı olduğunu bilmeli ve teklifi özgür iradesiyle kabul etmelidir. Taraflar rızaları ile karşılıklı çıkar için rüşvet anlaşması yapılmalıdır. Rüşvet anlaşmasının yapılmasıyla suç oluşup tamamlanacağından vaadin işlemde sonra yerine getirilip getirilmemesi önem arz etmez. Memurun rüşvet sözleşmesini yaparken bunu yapmayı gerçekten isteyip istememesi önem arz etmez. Önemli olan rüşvet sözleşmesini bilerek ve isteyerek yapmasıdır.

c. YASAL ÖĞE

Rüşvet suçunun bir tarafı kamu görevlisidir. Rüşvet alma ve almaya teşebbüs etmek suçları memur ve diğer kamu görevlisi tarafından yapılır. YTCK'nin. 252/4. maddesi ile kamu görevlilerinin özel hukuk tüzel kişileri adına hareket eden kişilerinden rüşvet almak ve almaya teşebbüs etmek suçunu işleyebilecekleri kabul edilmiştir⁸⁵.

21.05.2006

⁸⁵ Kamu görevlisi olmayan birisinin rüşvet almak fiilini işlemesi, dolandırıcılık suçunu oluşturur.

5237 sayılı yasada memur yerine, kamu görevlisi deyimi tercih edilmiştir. Buna gerekçesi memur olmayan bazı kimselerin memur gibi korunmak istenmesidir. Örneğin, tanıklar bu görevi yerine getirirken veya bu görevleri nedeniyle suç sayılan bir fiile maruz kaldıklarında memur gibi korunurlar.

Memur gibi korunma veya cezalandırılmanın diğer bir şartı, fiilin görevden dolayı işlenmesi, fiil ile görev arasında illiyet bağının bulunmasıdır. Memur görevi haricinde kalan bir işi yaparken, sanık veya mağdur durumuna düşerse kamu görevlisi sayılmaz. Fail suç işlediği sırada kamu görevlisi ise yeterlidir.

Maddenin beşinci fıkrası, 17 Aralık 1997 tarihinde, Türkiye'nin de aralarında bulunduğu otuz ülke tarafından Paris'te imzalanmış ve Ekonomik İşbirliği ve Gelişme Teşkilâtı (OECD) üyesi 10 ülkenin onay belgelerini tevdi etmeleri ile 15 Şubat 1999 tarihinde yürürlüğe girmiş bulunan "Uluslararası Ticarî İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi" hükümlerinin uygulanmasına imkân tanınmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, 1.2.2000 tarih ve 4518 sayılı Kanunla söz konusu Sözleşmenin onaylanmasını ülkemiz açısından uygun bulmuştur. Bakanlar Kurulu'nun 9.3.2000 tarih ve 2000/385 sayılı Kararı ile Sözleşme onaylanmıştır.

Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesinin 1/1-2. maddesine göre, "Her Akit Taraf, uluslararası ticaretin yürütülmesinde bir işin veya haksız bir yararın elde edilmesi ve muhafazası gayesiyle resmi görevlerin ifası zımında hareket etme veya hareket etmekten kaçınması için, yabancı bir kamu görevlisine kasıtlı olarak doğrudan veya aracılar vasıtasıyla hak edilmemiş para veya diğer yararlar öneren, vaat eden veya veren kişi için, o kamu görevlisi veya üçüncü kişi için hukukları kapsamında suç ihdas edilmesini teminen gerekli tedbirleri alacaktır. Her Akit Taraf, teşvik, yardım veya yetkilendirme sureti de dâhil olmak üzere, yabancı bir kamu görevlisine rüşvet verilmesine ortak olma fiilinin suç teşkil etmesi için gereken önlemleri alır. Yabancı bir kamu görevlisine rüşvet verme amaçlı teşebbüs veya suç ortaklığı, teşebbüs veya

suç ortaklığının Akit Tarafın ulusal kamu görevlisine rüşvet verilmesinin de suç teşkil ettiği ölçüde, suç olarak addedilecektir”

Rüşvet suçunun oluşması için görevli olmak şarttır. Memuriyet sıfatının bulunması yeterli değildir. Memurun görevini belirleyen bir mevzuat hükmü varsa öncelikle buna bakmak gerekir.

Bir işlemin memurun görev alanına girip girmediği, onun görev ve yetkilerini belirten hükümlere ve işlemin niteliğine göre belirlenir. Bir görüşe göre görev kavramı dar yorumlanmalıdır. Rüşvete konu işin memurun doğrudan doğruya görevine giren ve doğrudan doğruya yetkili olduğu bir iş olması gereklidir. Diğer görüşe göre görev kavramı geniş olarak yorumlanmalıdır. Görev, memurun devlet gücünü temsil etmekte olmasından kaynaklanan faaliyetler olarak kabul edilmelidir.⁸⁶

Rüşvet anlaşması yapılan işin hukuki yapısından bağımsız bir vakadır. Rüşvet anlaşması tamamen batıl bir sözleşmedir. Ancak memurun yaptığı işlem rüşvet nedeniyle geçersiz hale gelmemektedir. Memurun yaptığı işlem ancak yetki ve görev unsurlarının sakat olması halinde geçersiz olabilir.

765 sayılı yasanın 211. maddesinde rüşvete konu olan değerler, “para, hediye ve her ne nam altında olursa olsun sağladıkları diğer menfaatler ile bu maksatla alıp sattıkları veya ihale eyledikleri taşınır ve taşınmaz malların gerçek değeri ile verilip alınan bedel arasındaki fahiş fark” olarak tarif edilmiştir.

Yeni yasa maddesi örneksme yöntemini tercih etmemiş ve sadece yarar kavramını kullanmıştır. Böylece rüşvet suçunun konusunu oluşturabilecek değerler ne olduğu, büyük ölçüde takdire bırakılmış olmaktadır. Memurun hayatına katkısı olabilecek maddi, manevi, cinsel nitelikte her türlü yarar, rüşvet suçunun konusu olabilecektir.

⁸⁶ Malkoç, İsmail; Güler, Mahmut, **Memurlar ve Suçlar**, Adil Yayınevi, Ankara, 1998, s. 149

Para, menkul ve gayri menkul her türlü eşya ve kıymetler, alım satım arasındaki farklar, ihaleye konu malların gerçek değerleri ile satım veya alım bedelleri arasındaki farklar, yarar kavramına dâhildir. Yapılan işle kıyaslanamayacak ölçüde değersiz olan yararları madde kapsamına almamak gerekir. Kamu görevlisinin rüşvet almadan önceki haliyle aldıktan sonraki hali arasında mukayese yapmak gerekir. Bu iki hal arasında az da olsa bir fark bulunması lazımdır.

Kamu görevlisinin durumunu, maddi ya da manevi bakımdan değiştirerek onu tatmin eden, almadığı ve kabul etmediği haline nispetle kendisini daha müsait duruma getiren her şey menfaat kavramına dahildir.⁸⁷

Rüşvet belirli bir iş nedeniyle alınmış verilmiş olmalıdır. İşin belirli olması, bir anlaşmanın bulunması veya teklifin yapılması için zorunludur. Memurun görev sahasına giren bir işin ortaya çıkması, rüşvet suçunun konusunu oluşturan işin belirli olması için yeterlidir.

Rüşvet suçunda fail ve mağdur gayri meşru zemindedir. Sadece failin haksız zeminde bulunması halinde duruma göre irtikâp veya görevi kötüye kullanma suçları oluşur.

d. HUKUKA AYKIRILIK ÖĞESİ

Mağdur haksız zeminde ise rüşvet anlaşması veya teklifi suç teşkil eder. Mağdur haklı zeminde bulunmasına rağmen, memurun haksız bir işlemine maruz kalmamak için rüşvet teklif etmek zorunda kalmışsa ne olacaktır? Bu halde kişi haksız zeminde değildir. Memurdan kendisi hakkında bir işlem yapılmamasını haklı olarak istemektedir. Ancak memur keyfi olarak kişiyi tutmakta ve onun hakkında ya-sal işlem yapacağını söylemektedir. Kişi bu zor durumdan kurtulmak için rüşvet teklif

⁸⁷ Artuk, Mehmet Emin; Gökçen, Ahmet, Yenidünya, Ahmet Caner, 5237 Sayılı Yeni TCK'ya Göre Hazırlanmış Ceza Hukuku Genel Hükümler I Yeniden Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006

ederse, bu fiilini rüşvet vermeye teşebbüs suçu olarak kabul etmek mümkün değildir. Haksız bir işlemde kurtulmak amacıyla rüşvet teklif etmek suç oluşturamaz. Rüşvet suçu haksız bir hususun temini için işlenebilir. Bu halde hem zaruret hali vardır, hem de haklı bir hususun temini söz konusu olduğundan kanuni unsur oluşmaz. Memur teklifi kabul ederse irtikâp suçu oluşur.

Haksızlığı gidermek için rüşvet vermek halinde suçun hukuka aykırılık unsuru oluşmaz. Nitekim haksız bir muamele karşısında rüşvet vermek zorunda kalan kişinin fiilinde suç niteliği görülmemiş ve memurun irtikâp suçunu işlediği kabul edilmiştir. İrtikâp suçunda görevin kötüye kullanılması, yapılması gereken bir işlemin yapılmaması veya geciktirilmesi hallerinde de gerçekleşmiş olur.

4. SUÇUN TARAFLARI

a. FAİL

Rüşvet suçunda, rüşveti alan ve rüşveti veren şeklinde iki taraf bulunmaktadır. İki taraf da tek suçun failidir. Rüşvet bir nevi gayri meşru bir akittir. Rüşvet suçu çok faili bir suç olup konusu çıkar sağlayan ve çıkar sağlanan olmak üzere en az iki taraf vardır. Rüşveti alan veya veren tarafın birden fazla olması mümkündür. Rüşvet alma suçunun faili bir kamu görevlisi veya maddede sayılan diğer tüzel kişilerin görevlileri olabilir. Rüşvet verme suçunun faili ise herkes olabilir. Suçun işlenmesi sırasında kamu görevlisi olmak yeterlidir. Daha sonra kamu görevinden ayrılmış olmak suça tesir etmez.

Rüşvet alma suçunda failin görevi gereği yapması veya yapmaması gereken bir iş bulunmalıdır. Kamu görevlisi rüşvet konusu işi yapmak konusunda yetkili değilse irtikâp, dolandırıcılık, görevi kötüye kullanma veya YTCK. 255. maddede yazılı suçun oluşup oluşmadığına bakmak gerekir. Yetkili olmadığı halde yapacağından

bahisle çıkar sağlama halinde 255. madde tatbik edilir. YTCK. 255. maddede yer alan suçun faili de kamu görevlisidir. Rüşvet suçunun oluşabilmesi için, amaçlanan şeyin kamu görevlisinin görevine giren bir iş olması gerekir. Kamu görevlisinin görevine girmeyen bir işin yapılması amacıyla menfaat temini hâlinde, rüşvet suçu oluşmaz.⁸⁸

b. MAĞDUR

Suçun mağduru kamu yönetimi ve toplumun kendisidir. Rüşvet ile kamu kaynakları bir veya birden fazla kişinin çıkarı için haksız yere kullanıldığından devlet bütçesine zarar verilmekte; dolayısıyla vergi veren tüm kesimler ve vatandaşlar mağdur edilmektedir.

5. RÜŞVETİN TÜRLERİ

a. BASİT RÜŞVET

Eski mevzuatta, 765 sayılı yasaya göre yapılması gereken bir işi yapmamak, yapılmaması gereken bir işi yapmak için alınan rüşvet nitelikli sayılmaktaydı. Buna karşılık yapılması gereken bir işi yapmak, yapılmaması gereken bir işi yapmamak için alınan rüşvet ise basit rüşvet kabul ediliyordu. Basit rüşvet sayılan bu haller, yeni ceza yasasında mefruz cebrin bulunduğu düşüncesiyle irtikâp suçu olarak kabul edilmiştir.

⁸⁸ Yıldız, Mehmet Tan, **Rüşvet Suçunun Anatomisi**, http://www.turkhukuk sitesi.com/makale_213.htm, 01.07.2006

b. NİTELİKLİ RÜŞVET

Nitelikli rüşvet sayılan haller ise, yeni ceza yasasında rüşvet suçu olarak kabul edilmiştir. Görevin istimali için alınan rüşvete basit, suiistimali için alınan rüşvete nitelikli rüşvet denmekteydi. Buna görevin gereklerine uygun davranılarak alınan rüşvet, görevin gereklerine aykırı davranılarak alınan rüşvet de denebilir. Basit rüşvet ile nitelikli rüşvet arasındaki fark 5237 sayılı yasa uygulamasında da önem arz etmektedir. Şöyle ki rüşvetin basit rüşvet olması halinde irtikap veya görevi kötüye kullanma suçu olarak vasıflandırılması gerekecektir. Memur tarafından alınan menfaatin görevi kötüye kullanma karşılığında olup olmadığını saptamak her zaman kolay değildir.

6. SUÇA KATILMA

a. TEŞEBBÜS

Bir konuda tarafların rüşvet konusunda pazarlığa girişmesi, ancak herhangi bir nedenle anlaşma sağlanamaması halinde eksik teşebbüsün oluşabileceği kabul edilmektedir. Benzer biçimde rüşvet anlaşması için yapılan icabın kabul edilmemesinde de eksik teşebbüs söz konusu olur. Bununla birlikte failin rüşvet istemesi üzerine tarafların pazarlığa girip görüşmelerden sonra anlaşamamaları veya bu safhada bir engelle karşılaşmaları mümkün olduğundan eksik teşebbüs bulunduğu kabul edilebilir. Bu itibarla failin pazarlık bitmeden vazgeçmesi, ihtiyarıyla vazgeçme sayılır ve kendisi cezalandırılmaz⁸⁹.

Rüşvet almak veya vermek, yani fiili rüşvet suçuna teşebbüs etmek mümkündür.

⁸⁹ Malkoç, İsmail; Güler, Mahmut, **Memurlar ve Suçlar**, Adil Yayınevi, Ankara, 1998, s. 157

Rüşvet teklif etmek halinde kamu görevlisi rüşveti kabul etmez ise rüşvet vermeye eksik teşebbüs suçu oluşur. Rüşvet almak suçunda ise sadece istemek halinde kişi vermeyi kabul etmez ise eksik teşebbüs halinden bahsetmek gerekir. Akdi ve fiili rüşvet suçlarının hareket unsuru teklif etmektir. Teklif etmek bir anlaşma teklifi veya bir menfaatin doğrudan tevdi edilmeye çalışılması suretiyle olabilir.

b. İŞTİRAK

Her suçta olduğu gibi rüşvette de suça iştirak mümkündür. Rüşvet anlaşmasına aracılık eden kişi, asli fail gibi cezalandırılır. Rüşvet konusu menfaati intikal ettiren kişi ise anlaşmaya aracılık etmemiş olmak şartıyla yardım eden olarak cezalandırılmaz. Çünkü rüşvet suçu anlaşma yapılmakla oluşmaktadır. Bundan sonra yararın intikal ettirilmesi ayrı bir suç oluşturmaz. Ancak suçun işlenmesinden sonra yardımda bulunulacağı önceden vaat edilmişse, YTCK 39/2-a madde gereğince iştirak edenin yardım etmekten dolayı cezalandırılması gerekir.

Rüşvet suçunun tamamlanması ile bitmesi arasında bir fark bulunduğu ileri sürülmektedir. Rüşvet sözleşmesi yapılmakla rüşvet suçu oluşur. Sözleşmeye konu menfaatin bir başkası tarafından iletilmesi halinde aracı olan üçüncü kişinin fiili nasıl telif edilecektir? Sözleşme ile suç tamamlanmış ise üçüncü kişinin bu fiili tamamlanmış bir suça iştirak olacağından bu iştirak kurallarına uygun düşmeyen bir çözüm tarzı olur. Üçüncü kişi sözleşme yapılmadan önce aracılık yapmayı üstlenmiş ise feri maddi iştirak olur. Ancak böyle bir vaat söz konusu değilse üçüncü kişinin menfaat temininde aracılık etmesi suç teşkil etmez⁹⁰.

Haklı zeminde bulunmasına rağmen, istek ve eğilim olmaksızın memura rüşvet vererek, onun görevini kötüye kullanmasına neden olan kişi hakkında, görevi kötüye

⁹⁰ Yıldız, Mehmet Tan, **Rüşvet Suçunun Anatomisi**,
http://www.turkhukuk sitesi.com/makale_213.htm, 01.07.2006

kullanma suçuna teşvik veya azmettirmeden dolayı ceza tayin edilmesi düşünülebilir. Rüşvet almak ya da vermek fikrine sahip olmayan bir kimseyi buna azmettiren kimse asli manevi fail olarak sorumlu olur. Bu konuda yapılacak diğer yardımlar genel iştirak kurallarına göre çözümlenmelidir.

Rüşvet, memurlara özgü bir suçtur. Bu nedenle memur olmayanlar bu suçun asli maddi faili olamazlar. Ancak asli manevi, ferî maddi ve manevi iştirak memur olmayanlar açısından mümkündür. Bu husus 5237 sayılı yasanın 40/2. maddesinde şu şekilde ifade edilmiştir. “Özgü suçlarda, ancak özel faillik niteliğini taşıyan kişi fail olabilir. Bu suçların işlenişine iştirak eden diğer kişiler ise azmettiren veya yardım eden olarak sorumlu tutulur.”⁹¹

Suçta katılan kişi rüşvet suçuna taraf olan memurun bu sıfatını bilmiyorsa, YTCK 40. maddede yer alan bağıllık kuralı gereğince, fiil üzerinde kurduğu hâkimiyet ölçüsünde sorumlu olur. Bunun için suçun teşebbüs aşamasında kalması gerekmektedir.

c. TESELSÜL

Rüşvet alma suçlarında mağdur sayısının birden fazla olması durumunda, suç işleme kararında birlik bulunduğu takdirde müteselsil suç söz konusu olabilecektir. Aynı iş için birden fazla memura rüşvet verme halinde, tek rüşvet vermek suçu oluşur. Aynı iş için değişik aşamaları için aynı ya da değişik memurlara rüşvet verilmesi halinde sanığın aynı suç işleme kararıyla hareket ettiği saptanırsa TCK. 80. madde uygulanabilir.

Aynı iş için birden fazla memura aynı zaman ve yerde veya farklı zaman ve yerde, aynı suç işleme kararıyla rüşvet verilmesi halinde veren açısından müteselsilen

⁹¹ 765 sayılı yasada rüşvete aracılık eden kimse rüşveti alan ya da verenden kimin vasıtası ise onun suç ortağı sayılıyordu. Yeni düzenleme ile almak ve vermek suçlarının cezaları eşitlendiğinden, bundan sonra bu ayırımın önemi kalmamış olmaktadır.

rüşvet verme suçu oluşur. Alan memurlar açısından ise ayrı ayrı rüşvet almak suçu oluşur.

7. AĞIRLATICI VE HAFİFLETİCİ NEDENLER

a. AĞIRLATICI NEDENLER

Türk Ceza Kanununda kimi görevleri yapan kamu görevlilerine bazı yasa dışı davranışlarda bulunmaları halinde daha ağır cezalar verilmesi öngörülmektedir. Bunun türleri vardır.

Örneğin YTCK 252/2’de rüşvet alan veya bu konuda anlaşmaya varan kişinin, yargı görevi yapan, hakem, bilirkişi, noter veya yeminli mali müşavir olması hâlinde, birinci fıkraya göre verilecek ceza üçte birden yarısına kadar artırılması hükmü bulunmaktadır.

b. ETKİN PİŞMANLIK

Ağırlaştırıcı hükümlerin tersi bir düzenleme ile yetkili mercilere yardımda bulunanlara da kimi kolaylıklar getirilmiştir. Etkin pişmanlıktan faydalanmanın temel şartı, adli veya idari soruşturma başlamadan önce suçun ihbar edilmesidir.

Etkin pişmanlığın Türk Ceza Kanunundaki düzenlemesi şöyledir (M. 254):

- “Rüşvet alan kişinin, soruşturma başlamadan önce, rüşvet konusu şeyi soruşturmaya yetkili makamlara aynen teslim etmesi hâlinde, hak-kında rüşvet suçundan dolayı cezaya hükmolunmaz. Rüşvet alma konusunda

başkasıyla anlaşan kamu görevlisinin soruşturma başlamadan önce durumu yetkili makamlara haber vermesi hâlinde de hakkında bu suçtan dolayı cezaya hükmolunmaz.

- Rüşvet veren veya bu konuda kamu görevlisiyle anlaşmaya varan kişinin, soruşturma başlamadan önce, pişmanlık duyarak durumdan soruşturma makamlarını haberdar etmesi hâlinde, hakkında rüşvet suçundan dolayı cezaya hükmolunmaz; verdiği rüşvet de, kamu görevlisinden alınarak kendisine iade edilir.
- Rüşvet suçuna iştirak eden diğer kişilerin, soruşturma başlamadan önce, pişmanlık duyarak durumdan soruşturma makamlarını haberdar etmesi hâlinde, hakkında bu suçtan dolayı cezaya hükmolunmaz.”

GEREKÇE

Maddede rüşvet suçunda etkin pişmanlık hâline ilişkin hükme yer verilmiştir. Cezayı ortadan kaldıran bir şahsî sebep hâlini düzenleyen bu hükümden yararlanabilmesi için; kamu görevlisinin, rüşvet suçundan dolayı hakkında soruşturmaya başlanmadan önce, durumu soruşturmaya yetkili makamlara haber vererek, rüşvet konusu şeyi aynen teslim etmesi gerekir. Keza, rüşvet alma konusunda başkasıyla anlaşan kamu görevlisinin soruşturma başlamadan önce durumu yetkili makamlara haber vermesi hâlinde de hakkında bu suçtan dolayı cezaya hükmolunmayacaktır. Etkin pişmanlıktan yararlanılabilmesi için kamu görevlisi hakkında, idarî de olsa, herhangi bir soruşturmaya girişilmemiş bulunulması gerekir.

Etkin pişmanlık, bu suç açısından cezayı ortadan kaldıran şahsî sebeptir. Yani, şartları gerçekleşmişse, sadece cezaya hükmedilmez. Ancak, işlenmiş olan suç, işlenmemiş duruma irca edilemeyeceği için, rüşvet konusu şeyin müsadere edilmesi gerekir.

Rüşvet anlaşmasının yapılmış olmasına rağmen, kamu görevlisi, anlaşmayla kabul edilen rüşvet konusu menfaati temin etmeden önce de etkin pişmanlık gösterebilir. Bu durumda, rüşvet konusu menfaat kamu görevlisi tarafından henüz temin edilmediği için, artık teslimden ve müsadereden söz edilemez.

Rüşvet veren kişinin de, bu nedenle henüz soruşturma başlatılmadan önce etkin pişmanlık duyarak durumdan soruşturma makamlarını haberdar etmesi hâlinde, hakkında bu suçtan dolayı cezaya hükmedilmez. Rüşvet olaylarının açıklığa kavuşturulabilmesini temin için, bu durumda, kamu görevlisine rüşvet olarak verdiği şey alınarak kendisine iade edilir. Yani, bu durumda, rüşvet suçu tamamlanmış olmasına rağmen, rüşvet konusu menfaatin müsaderesine hükmedilmeyecektir. Maddenin üçüncü fıkrasında, rüşvet suçuna iştirak eden diğer kişilerin, bu nedenle soruşturma başlamadan önce, durumdan soruşturma makamlarını haberdar etmeleri hâlinde, cezalandırılmayacakları hususu hüküm altına alınmıştır.

II. MAL BİLDİRİMİNDE BULUNULMASI, RÜŞVET VE YOLSUZLUKLARLA MÜCADELE KANUNU

Kamu görevlilerinin yolsuzluklarının önlenmesi için mal bildirimlerinin sağlanması önem taşımaktadır.

Kamu görevlerini ifa edenlerin dürüstlüklerini güvence altına almada önemli bir araç olacak servet bildirim yasaları, kamu görevlilerinin elde ettiği bütün gelirlerini⁹² beyan etmesini sağlayarak, kamu çalışanlarının mali menfaatlerini kontrol ederek, yönetim yasasında yüksek standartlar tesis etmektedir.

⁹² Burada söz konusu olan gelir, memurun görevinin herhangi bir biçimde çıkarı olduğu iş, ortaklık ya da firma; ek kazanç, borsa ortaklığı, eş veya çocuklarının gelirlerini de kapsamaktadır.

3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu, 19.4.1990 tarihinde TBMM tarafından kabul edilmiş ve 04.05.1990 gün ve 20508 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanun kamuoyunda “Nereden Buldun Kanunu olarak da nitelendirilmektedir”⁹³.

Servet bildirimi, genellikle kamu görevlisince önceden hazırlanan bir formun doldurulması suretiyle bilgi istenmesidir. Bu formlarda, mümkün olduğu ölçüde açık ve sade ifadeler kullanılmalı, hangi hallerde gizlilik vasfının kalkacağı hususu düzenlenmelidir. Hazırlanacak bu tür formlar ile kamu görevlilerinin sebepsiz zenginleşmelerinin nedeni sorulacak, olası yolsuzluk veya zimmet gibi etik dışı davranışların takibi ve soruşturması yapılabilecektir.⁹⁴

Ulusoy, 3628 Sayılı Kanunun, “her kesimden insanı rahatsız eden rüşvet ve yolsuzlukların önlenmesinde, en aza indirilmesinde etkili bir vasıta olmasının içtenlikle temenni edildiğini belirterek şunları kaydetmektedir:

“Rüşvet ve yolsuzlukla mücadelede yalnızca yeni soruşturma usul ve esasları ihdası ve cezaları artırmak yeterli olmayacaktır. Bu suçların işlenmesini temelinde yatan ekonomik ve sosyal etkenlerin gözden geçirilmesi ve bu etkenleri ortadan kaldıracak tedbirleri almak yanında, Türk Ceza Kanunu’nda bu suçlarla ilgili suç unsurlarını gerçeklere uygun hale getirecek ve basitleştirecek ceza hükümleri ile daha etkin mücadele yapılabilecektir.”⁹⁵

Mülkiye Başmüfettişi Serdar İğdeler’e göre, Mal Bildiriminde Bulunulması Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu, yolsuzluklarla mücadelede yetersiz kalmaktadır. Bunun yanında yolsuzluk suçları, değişik kanunlarda yer almaktadır. Ayrıca bazı yolsuzluk eylemleri, yasalarımıza göre cezai yaptırıma bağlanmamıştır. Bu nedenlerle, Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu çıkarılmalıdır. İğdeler, 3638 sayılı

⁹³ Keskin, Adnan, “İkinci Nereden Buldun? Hapsi” **Radikal gazetesi**, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=178191>, 13.07.2006

⁹⁴ Baydar, Tülay, “Yönetim Etiğine Genel Bir Bakış”, **Türk İdare Dergisi**, S. 449, Ankara, Aralık 2005, s. 68

kanunun, yolsuzlukla mücadelede yeterli olabilmesi için şu düzenlemelerin yapılması gerektiğini savunur:

- “Ülkemiz şartlarına uygun olarak yolsuzluk türleri ve eylemleri belirlenerek yolsuzluk suçları kategorize edilmeli, birçok ülkede olduğu gibi kayırmacılık, rant kollama, hediye ve ikram kabul etme eylemleri yolsuzluk suçları olarak tanımlanmalıdır.
- 4208 sayılı Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun, 1918 sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun, 4422 sayılı Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Kanunu ve 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunları yeniden gözden geçirilerek, bu yasada bir araya toplanmalıdır.
- Yolsuzlukla Mücadele Kurulu ile Yolsuzlukla Mücadele Başsavcılığı ve Mahkemesinin görev, yetki ve sorumlulukları ile işbölümü bu yasa ile belirlenmelidir. Yolsuzluk suçları ile elde edilen mal ve gelirlerin zapt ve müsaderesi esas alınmalıdır.
- Yolsuzluklar kapsamına, özel sektöre yönelik olmak üzere sebepsiz zenginleşmeler, yanlış muhasebe kayıtları gibi suçlar da dahil edilmelidir. Ayrıca yolsuzluklarla mücadeleye, toplum katkısının sağlanması amacıyla ikramiye verilmesi öngörülmelidir.”⁹⁶

Kamu görevlileri ile bazı özel hukuk tüzel kişiliklerinde görevli yöneticilerin malvarlıklarını ve değişikliklerini, belli aralıklarla ve zamanlarda beyan etmeleri zorunluluğu bulunmaktadır. Ancak 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu ile istenen amaçlara ulaşamadığı

⁹⁵ Ulusoy, Halil, “3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu ve Uygulaması Hakkında İnceleme”, **Türk İdare Dergisi**, Ankara, 1991 Eylül, S. 392, s. 123-168.

⁹⁶ İğdel, Serdar, " Yolsuzluk Ve Yolsuzluklarla Mücadele ", **Türk İdare Dergisi**, S. 442, Ankara, 2004, s. 77-107

görülmektedir. Başlıca nedeni ise, tüm ekonomik faaliyetlerin kayıt altında olmaması ve mal varlıklarına ilişkin kayıtların merkezileştirilememesidir. Bununla birlikte, mal bildirim sistemine yönelik olarak yolsuzlukla mücadele açısından yapılması gereken düzenlemeler söz konusudur. Bunlar;

Taşınır ve taşınmaz nitelikteki malvarlıkları kayıtlarının, bankalar, tapu, belediye ve maliye gibi kuruluşlar açısından merkezileştirilmesi sağlanmalıdır. Mülki idare amirlerine gerektiği hallerde ilgililerden mal beyanı isteme yetkisi verilmelidir. Mal bildirimlerinin verileceği yerler yeniden gözden geçirilmeli ve merkez yerine incelemeye imkân verilebilmesi için esas olarak mülki makamlara beyan verilmesi sağlanmalıdır. Kanunda belli bir sınıra kadar olmak şartıyla kabul edilen hediye uygulaması tamamen yasadan çıkarılmalı ve hediye alımı suç sayılmalıdır. Ayrıca uluslararası ilişkiler nedeniyle verilen hediyelerin değeri ne olursa olsun Devlet müzelerine teslimi esas olmalıdır. Belli makam ve görevlere atananlar ya da seçilenler için mal beyanlarının belli aralıklarla kamuoyuna açık hale getirilmesi yönünde düzenleme yapılmalıdır. Haksız mal edinme ya da geliri ile uygun olmayan ölçüde mal edinme hallerinde, ispat yükümlülüğü ilgili kişiye verilmeli ve ispatın yeterli ve mantıklı olmaması halinde, yargı kararı ile müsaderesi sağlanmalıdır.

III. KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU

5018 sayılı kanun⁹⁷ ile kamu mali yönetimi ve denetimi olgusunu yeni baştan düzenlemekte, ilkelerini yeniden örgütlemekte, bütçe kurumlarının gruplanma sistemini değiştirme, denetleme ilkelerini ve denetçileri yeni ilkeler etrafında yeniden örgütlemektedir.

Kanunun birinci maddesinde amacı şöyle açıklanmaktadır: “Bu Kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını,

hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir.”

Kanun ile merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsama alınmıştır.

Kanunda yolsuzluk ve rüşvet ile ilgili düzenlemeleri şöyle sıralayabiliriz:

67. maddede İç Denetim Koordinasyon Kurulunun görevleri arasında, “Yolsuzluk veya usulsüzlüklerin ortadan kaldırılması için gerekli önlemlerin alınması konusunda önerilerde bulunmak” sayılmıştır.

75. maddede “Maliye Bakanlığınca Yürütülecek Hizmetler” bölümünde şöyle denilmektedir:

“Malî yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; ilgili bakanın talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine Maliye Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, kamu idarelerinin tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir. Bu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir örneği İç Denetim Koordinasyon Kuruluna, bir örneği de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili bakana gönderilir.”

“Sosyal Güvenlik Kurumları Ve Mahallî İdareler” başlıklı 77. maddede ise şöyle düzenlenmiştir:

“Malî yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; il özel idareleri için ilgili vali, belediyeler için ilgili belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan

⁹⁷ Resmi gazete, S. 25326, 24.12.2003

Başbakanın onayı üzerine İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, ilgili mahallî idarelerin tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir. Bu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir örneği İç Denetim Koordinasyon Kuruluna, bir örneği de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili vali veya belediye başkanına gönderilir.”

Kanun ile kamu yönetiminin disipline edilmesi ve bu vesile ile yolsuzlukların da önüne geçilmesi hedeflenmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

RÜŞVETİN ÖNLENMESİNE İLİŞKİN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Rüşvet ve yolsuzluklar, tarihsel süreçte her toplumda farklı derecelerde de olsa görülmüş, toplumlar da yasal ve ahlaki önlemlere rüşvete karşı mücadele etmiştir. Ancak alınan tüm önlemlere ve yapılan çalışmalara rağmen rüşvet ortadan kaldırılamamış; değişen siyasal, toplumsal ve ekonomik koşullara uyum sağlayarak değişik ad ve biçimlerde günümüze değin varlığını sürdürmüştür. Bu durum rüşveti, toplumsal hayattan ve yönetimden tamamen söküp atmak yerine, rüşvetin azaltılması yönünde çalışmalar yapılması gerektiği konusundaki düşünceyi güçlendirmektedir.

Yolsuzluk ve rüşvet “çağdaş toplumların evrensel hastalığı”dır.⁹⁸ Yolsuzluğun haksız rekabet şartları altında, haksız kazançlara yol açan yönü toplumda kolay para kazanmak isteyenleri kendine cezp ederek, bulaşıcı bir hal alır. Bu hastalığın kronikleşmesi de yoksulluk, yolsuzluk, yozlaşma kısır döngüsünün kırılmamasından doğar.

Yolsuzlukla mücadelede en etkin yol, yolsuzluğu oluşturan nedenleri ortadan kaldırmaktır. Diğer bir ifade ile yolsuzluğu yolsuz bırakmaktır.⁹⁹

Yolsuzluğu kontrol etmede kullanılan yolların başarılı olması siyasi isteğin, siyasi rekabetin, bağımsız yargının, kamu katılım ve duyarlılığının varlığına dayanır. Öte yandan yolsuzluğun yoğun ve sisteme özgü hale geldiği yerlerde yolsuzluğu ortadan kaldırmak için sosyal desteğin önemi büyüktür ve sosyal destek başarılı yolsuzluk

⁹⁸ Turgut, Kasım, “Yolsuzluk Olgusu ve Toplumsal Maliyeti”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Ankara, C. XIV, S. 85, Mart,Nisan 2001, s. 45

⁹⁹ İğdeler, Serdar, “Yolsuzluk ve Yolsuzluklarla Mücadele”, **Türk İdare Dergisi**, S.442, Ankara, s. 80

karşıtı stratejiler için hayati bir öneme sahiptir. Klitgaard'ın belirttiği gibi “Başarılı yolsuzluk stratejileri birkaç büyük balığı yakalamak ve kızartmakla başlar.”¹⁰⁰

Yolsuzluk ve rüşvetle mücadele yıllardan bu yana Türkiye’de de ciddi bir biçimde tartışılmaktadır. Bununla birlikte, tartışma alanı büyük ölçüde 2000’li yılların başında genişlemiştir. Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı tarafından gerçekleştirilen Türkiye’de yozlaşmaya ilişkin son inceleme göstermektedir ki ankete katılanların yarısı (işadamları) son iki yılda hükümet görevlilerine rüşvet vermiştir.¹⁰¹ Araştırmaya göre kamu kuruluşlarında rüşvetin yaygın olarak görülmesinin iki nedeni var: Rapor, işadamlarının rüşvet vermesini, daha hızlı hizmet verilmesine ve bir yasadışı hizmet verilmesi isteğine bağlamaktadır.

Rüşvet her toplumda görülmekle birlikte her ülkenin kendine özgü sosyo-ekonomik, kültürel ve siyasal koşullarına göre biçimlenir. Bu nedenle rüşveti önlemeye yönelik alınacak önlemler, ülkelerin kendilerine özgü koşullarının ve yönetsel süreçlerinin özenle incelenmesi sonucunda somutlaştırılmalıdır.¹⁰²

Bununla birlikte siyasal yozlaşmanın, rüşvetin tarihsel süreçte bir türlü yok edilememesinin temel nedeninin psikolojik olduğu düşüncesinin gündeme gelmesine yol açmıştır. Sorunun temelinde insan doğasının varlığı söz konusu olunca, insan ilişkilerinin ve siyasal yozlaşma olgusunun karmaşık yapısı birleşmekte, karşımıza karmaşık bir sorun çıkmaktadır. Bu sorunun önlenmesine yönelik alınacak önlemlerin de insan doğasını bir bütün olarak ele alması ve birbirlerini tamamlayıcı, destekleyici nitelikte olması gerekmektedir.¹⁰³

Burada yıllardan bu yana uygulana gelen yöntemleri, “klasik öneriler”, Avrupa Ülkelerinde uygulanan ancak Türkiye için yeni olan önerileri ise “yeni öneriler” diye sınıflandırma yoluna gideceğiz.

¹⁰⁰ Klitgaard, R. and Abaroa, R., **Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention**, ICS Press, Oakland, California. 2000, s. 51

¹⁰¹ TESEV, www.tesev.org.tr/yolsuzlukkonf.php, 28.02.2005

¹⁰² Berkman, A. Ümit, “Yolsuzluk ve Rüşvete Karşı Önlemler”, **Boğaziçi Üniversitesi Ekonomi ve İdari Bilimler Dergisi**, İstanbul, C. 2, S. 1, Kış 1988, s. 51

¹⁰³ Berkman, A. Ümit, **y.a.g.m.**, s.39

I. KLASİK ÖNERİLER

A. İDARİ REFORM ÇALIŞMALARI

Bu konuda “yeni bir kamu yönetimi konsepti” belirlenmesi gereği üzerinde durulmaktadır: “Kamu yönetiminde radikal reformlar yapılmalıdır. Söz konusu radikal reformlar, Atatürk Devrimlerini, temel hak ve özgürlüklerini, AB ölçütlerini, yönetimde açıklık ilkesini, merkezi idarenin görev ve yetkilerinin yerel yönetimlere ve sivil toplum örgütlerine demokratik katılım ve demokratikleşme çerçevesinde devrini, ayrıca bilimsel yönetimi içermelidir.”¹⁰⁴

Ülkemizde çeşitli dönemlerde kamu yönetimi ile ilgili olarak hazırlanan resmi ve özel raporlarda idari reform ile ilgili öneriler yapılmıştır.¹⁰⁵ Bu öneriler, bürokrasinin yapısal ve işlevsel bozukluklarını, olumsuzluklarını gidermeyi amaçlamaktadır. Bunların başlıcalarını şöyle sıralayabiliriz:

1. Aşırı Merkezîyetçiliğe Son Verilmesi

Türk kamu yönetiminde geçerli olan geleneksel merkezîyetçilik ilkesi, merkezi yönetimin yükünün artmasına bağlı olarak kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir biçimde yerine getirilmesini engellemektedir.

¹⁰⁴ Esen, Kasım, “Yoksulluk ve Yolsuzlukla Mücadelede Yeni Bir Yol Çizmek”, **Türk İdare Dergisi**, Ankara, S. 431, Eylül 2001, s. 144

¹⁰⁵ Bu öneriler hakkında geniş bilgi için bkz. Tutum, Cahit, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV, Ankara, 1994, Emre, Cahit, “Türkiye’de Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi ya da Yazçizciliğin Azaltılması: Genel Bir Değerlendirme”, **A.Ü. SBF Dergisi**, S.3-4, Ankara, Sürgit, Kenan, **Türkiye’de İdari Reform**, TODAİE, Ankara, 1972

Bunun olumsuz sonuçlarını önlemek için aşırı merkeziyetçiliğe son verilerek modern anlamda yerinden yönetim ilkesine ağırlık verilmelidir.¹⁰⁶ Bu çerçevede merkezi yönetimin rolü yeniden belirlenmeli¹⁰⁷ ve bazı hizmetler gönüllü kuruluşlara devredilmeli ya da özelleştirilmelidir.¹⁰⁸

2. Kırtasiyeciliğin Azaltılması

Kırtasiyecilik kamu yönetiminin etkin ve verimli işlemlerini engelleyen en önemli faktörlerden birisidir. Kamu kurumlarında bürokrasiyi artıran sebeplerin belirlenerek, ortadan kaldırılması;¹⁰⁹ Kırtasiyeciliğin önlenmesi, formalitelerin azaltılması, vatandaşa yol gösterecek pano, kitap, broşür gibi kolaylıklar sağlayıcı çalışmaların yapılması¹¹⁰ ve etkin bir çalışmanın sağlanması, özellikle bürokrasinin alt kademelerinde görülen rüşveti azaltacaktır.

3. Personel Rejimi ile İlgili Öneriler

Türk kamu yönetiminin mevcut sınıflandırma sisteminin yetersiz kaldığı görüşünden hareket edilerek, hizmetlerin sınıflandırılmasının, gereksinimleri karşılayacak biçimde yeniden yapılması önerilmektedir.¹¹¹

Açık iletişim, yaratıcılık ve kendini işe adama bakımından gerekli düzenlemelerin yapılması faydalı olacaktır.¹¹²

¹⁰⁶ Çoban, Orhan, **y.a.g.m.**, s. 13

¹⁰⁷ TODAİE, **KAYA Raporu**, TODAİE, Ankara, 1991, s. 4-6

¹⁰⁸ TÜSİAD, **Kamu Bürokrasisi**, İstanbul, 1983

¹⁰⁹ Çoban, Orhan, 1999, **y.a.g.m.**, c. 13

¹¹⁰ Berkman, A. Ümit, 1988, **a.g.m.**, s. 46

¹¹¹ **MEHTAP Raporu**, s. 80, **KAYA Raporu**, TODAİE, s. 202

¹¹² Öztürk, N. Kemal, **a.g.m.**, s. 119

Kayıma ve rüşvet gibi yolsuzluklara neden olan memurluğa giriş sınavının merkezileştirilmesi¹¹³ önerilmiş ve ülkemizde ilk kez 17 Ekim 1999'da ÖSYM tarafından Devlet Memurluğuna Giriş Sınavı (DMS) yapılmıştır. Ardından 2002 yılında sınavın kapsamı genişletilerek Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS) olarak yeniden düzenlenmiştir. Aynı biçimde kamu sektörüne alınacak işçiler için Devlet İşçi Sınavı (DİS) yapılmış; benzer bir düzenleme sakat ve eski hükümlü kadroları için de gerçekleştirilmiştir.

Aynı biçimde memurluğa girişte yasal zorunluluk olarak uygulanan mal bildirimini, biçimsel bir işlem olmaktan çıkarılarak “etkili bir denetim aracı” işlevine kavuşturulmalıdır.¹¹⁴

Kurumları denetleyen iç ve dış denetim mekanizmalarının gözden geçirilerek etkin hale getirilmesi, rüşveti azaltıcı rol oynayacaktır.

B. MEVZUATIN YENİDEN DÜZENLENMESİ

Bürokratların aktiviteleri hakkında bilgi sağlayan yolsuzluğa karşı teşvikler ve yaptırımlar gibi caydırıcı norm ve düzenlemeler yolsuzluğu kontrol etmekte anahtar bir rol oynar.¹¹⁵

Hukuki düzenlemelerin yanısıra açıktır ki bozulmuş veya politik olarak bağımlı bir yargı yüksek seviyeli yolsuzlukları hızlandırır, reformları etkisizleştirir ve hukuki normları da çiğner.¹¹⁶ Karşıt olarak, eğer yargının prestij ve yeterliliği kurulabilirse

¹¹³ Tutum, Cahit, **a.g.e.**, s. 109 ve Berkman, A. Ümit, **a.g.m.**, s. 121

¹¹⁴ Aktan, Coşkun Can, **Temiz Toplum ve Temiz Siyaset**, İstanbul, 1994s. 119

¹¹⁵ Ballı, K. Mustafa, “Yolsuzluk Üzerine: Kavram, Sebepler, Sonuçlar Ve Kontrol Yolları”, **Türk İdare Dergisi**, Ankara, Aralık 2003, S. 441, s. 242-243

¹¹⁶ Ackerman, S.R, **Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform**, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, s. 151

politik organların bağımsız olmaları yürütme üzerinde önemli bir kontrol aracı olabilir.¹¹⁷

Devlet faaliyetleri arasında önemli bir yer tutan ihale ve teşvik sistemleri, rüşvet, rant kollama türünde siyasal yozlaşmaların yaygın olarak görüldüğü alanlardır.

Devlet ihaleleri konusundaki mevzuat dağınıklığı giderilmeli, ihalelerin şeffaf ve rekabetçi ortamda yapılması sağlanmalıdır. Yeni çıkarılan İhale Kanunu ve üst kurul mahiyetinde oluşturulan İhale Kurulu bu konuda atılmış önemli bir adımdır.

İğdeler, hukuk, sadece yargıya özgü bir kavram olmadığını belirterek şöyle demektedir: “Toplumun her ferdinin, hak ve hukuk kavramlarına saygı duyacak ölçüde yetiştirilmesi gerekmektedir. Ancak böyle bir toplum anlayışının oluşması ile yolsuzluk yapanlar azalacak ve aynı zamanda yolsuzluk yapanlarla mücadele edenler çoğalacaktır.”¹¹⁸ İğdeler, Hukuksal Alandaki Mücadele Yolları ve Önerileri şöyle sıralamaktadır:

- Milletvekili dokunulmazlığı yerine kürsü ve yasama faaliyetlerini esas alan yasama dokunulmazlığı benimsenmesi.
- Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu çıkarılması.
- Yolsuzlukla mücadelede, yargının önemi nedeniyle yargı reformu gerçekleştirilmesi.
- Yolsuzluk suçlarında, tanımların yeniden yapılmasının ve cezaların arttırılması.

¹¹⁷ Colazingari, S and Ackerman, S.R., “Corruption in a Paternalistic Democracy: Lesson from Italy for Latin America”, **Political Science Quarterly**, 1998, S. 113, s. 146.

¹¹⁸ İğdeler, Serdar, “Yolsuzluk ve Yolsuzluklarla Mücadele”, **Türk İdare Dergisi**, Ankara, 2004S.442, s. 91

- Yolsuzluğa neden olan ve cezai yaptırımlara bağlanmamış suçların, Türk Ceza Kanununa dâhil edilmesi.
- İmar suçlarının, yolsuzluk suçları arasında sayılması.
- İhale suçlarının, Türk Ceza Kanununda yeniden tanımlanması.
- Yolsuzluk suçlarına, yargılamada öncelik verilmesi ve süratle karara bağlanması.
- Yolsuzluk suçlarında, af kanunlarının çıkarılmayacağı, zamanaşımının uygulanamayacağı ve cezaları ertelenemeyeceği gibi düzenlemelerin anayasa hükmü haline getirilmesi.
- Yolsuzluk suçlarından mahkûm olanların, yolsuzluğun bedelini ödemekle yükümlü tutulması.
- Parasal kaynakların şeffaflığını sağlamak amacıyla yönelik olmak üzere Siyasal Partiler Kanunu ile Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkındaki Kanunda değişiklikler yapılması.
- Medya – ticaret ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi.
- Gümrük sisteminin yeniden ele alınması.
- Kara paranın aklanmasına ilişkin düzenlemenin günümüzün gelişmelerine uygun hale getirilmesi.
- Mal bildirim sisteminin, yolsuzlukla mücadeleye yönelik olmak üzere yeniden ele alınması.
- Kamu Malları Kanunu çıkarılması.

- Kamu yönetiminde, idari usul düzenlemesi yapılması.
- Liyakat esasına dayalı personel rejimi hayata geçirilmesi.
- Kamu yönetiminde, verimliliği ve etkinliği esas alan iyi yönetim uygulamasına geçebilmek amacıyla yeni düzenlemeler yapılması.
- Yolsuzluk suçlarının çeşitliliği ve karmaşıklığı nedeniyle, yolsuzlukla mücadelede görev alan idari ve yargı personelinin eğitim ihtiyaçları bir plan dâhilinde karşılanması.
- Kamu kurum ve kuruluşlarının görev alanları ile hizmetlerinin, kendileri tarafından kurulan şirket, dernek, vakıf gibi kuruluşlarla ilişkisi kesilmesi.
- Kamu kurum ve kuruluşları tarafından kurulan ya da ortak olunan Türk Ticaret Kanununa tabi şirketlerin, denetiminde özel yöntemler benimsenmesi.
- Kamu görevlilerine adil ve yaşanır ücret verilmesi.
- Her Bakanlık bünyesinde uzman kişilerden oluşan bir Mevzuat Reformu Çalışma Grubu kurulması.
- Kamu yönetiminde mali saydamlığı ve mali hesap verme sorumluluğunu hedef alan bir düzenleme yapılması.
- Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yargılama usulü ve sisteminin, yolsuzlukla mücadele amacıyla uygulanacak eylem planına göre, belli bir zaman sürecinde değiştirilmesi.

C. SAĞDUYU VE YAPTIRIMLARIN AĞIRLAŞTIRILMASI

Çin’li büyük reformcu Wang An Shih (M. S. 1020-1086) ; yolsuzluğun iki temel kaynağı olduğunu, bunları da 1.”kötü kanun”, 2. “kötü insan” şeklinde belirtmiştir.¹¹⁹

Yöneticiler halkın hizmetkârı olarak belli ideallere sahip olmalıdır. Yönetmel kurumlar, etik bakımından “yanlış yapmayın” düşüncesinden öteye geçebilmelidirler. Çünkü sağduyunun üzerinde önemle durduğu nokta yanlış yapmaktan kaçınmanın ötesinde doğru olanı yapmaktır.¹²⁰ Berkman, bireylerin davranışları üzerinde etkili olan manevi- ahlaki değerler, yasal normları destekler biçimde etkin hale getirilmesi gerektiği belirtmektedir.¹²¹

Öztürk, etik kurullarının, kamu kurumlarının muhtemel kuraldışı davranışların önlenmesinde etkili olduğunu belirtir.¹²²

Kılıçbay ise Türk tipinin “yetim hakkı yememe” gibi bir özelliğinin bulunduğunu belirterek, “ama Türkiye, dünyanın en fazla yolsuzluk yapılan, yani yetim hakkının en çok yenildiği ülkelerden biridir” demektedir.¹²³

Yolsuzlukları hiçbir zaman hoş görmeyen bir kamuoyu, ağır cezai yaptırımlarla desteklendiğinde rüşvetin önlenmesinde önemli aşama kat edilebilir.

Bu konuda Diyanet İşleri Başkanlığı (DİB) tarafından da ilginç bir adım atılmıştır. DİB, haksız kazanç yollarından biri olan rüşveti, ancak menfaat düşkünlüğü, hırs ve doyumsuzluk gibi ahlak dışı ve dince yasaklanan özelliklere sahip olan kimselerin alıp verdiğini hutbe ile anlatmıştır.

¹¹⁹ Bilgili, Abbas, “Yolsuzlukla Mücadele”, www.turkhukuksitesi.com, 10.09.2005

¹²⁰ Öztürk, Namık Kemal, “Kamu ve Özel Yönetim Etiği: Benzerlikler ve Farklılıklar”, **TODAİE Dergisi**, C. 32, S. 2, Ankara, Haziran 1999, s. 25

¹²¹ Berkman, A. Ümit, **a.g.e.**, s. 136

¹²² Öztürk, N. Kemal, “Kamu yönetiminde Etik ve Yöneticiler”, **Türk İdare Dergisi**, S. 419, Ankara, Haziran 1998, s. 122

¹²³ Kılıçbay, Mehmet Ali, “Bir Eski Rejim Hastalığı Olarak Yolsuzluk”, **Radikal gazetesi**, 20 Ocak 1998, s. 9

Diyanet tarafından hazırlanan ‘‘Rüşvet’’ konulu hutbe, 6 Ocak 2006 Cuma günü camilerde okutulmuştur. Hutbede, İslam dininin, insanların dünya ve ahiret mutluluklarına zarar verecek her türlü söz, fiil ve davranışları haram kıldığı, kamu mallarını zimmete geçirmek, hırsızlık, gasp vb. gayri meşru kazanç yollarını yasakladığı belirtilerek, ‘‘Dinimiz, fert ve toplum hayatı için son derece zararlı olan rüşvet alıp-vermeyi de yasaklamıştır’’ denildi.

Kur’an-ı Kerim ve hadislerden örneklerin de yer aldığı hutbede şöyle denildi: ‘‘Bir yetkilinin konumunu kötüye kullanarak yapması gereken bir işi yapmaması veya yapmaması gereken bir işi yapması karşılığında kendisine veya başkalarına para, hediye veya başka herhangi bir ad altında haksız bir menfaat sağlaması olarak tanımlanan rüşvet, haksız kazanç yollarından biridir. Din, ahlak ve hukuk kurallarına tamamen aykırıdır.

Rüşvet, haksızın haklı, suçlunun suçsuz, yalancının doğru, bir işe layık olmayanın layıkmiş gibi gösterilmesine veya bunun aksine; haklının haksız, suçsuzun suçlu, doğrunun yalancı, bir işe layık olanın layık değilmiş gibi gösterilmesine neden olur. Bu ise, insanlar için büyük bir haksızlık ve zulümdür.’’

‘‘Rüşvet almak veya vermek, bu işi yapan insanların ruhi ve ahlaki bozukluklarının ve dini duygularının zayıf olduğunun bir göstergesidir’’ görüşüne yer verilen hutbede, ‘‘Çünkü rüşveti ancak, menfaat düşkünlüğü, hırs ve doyumsuzluk gibi ahlak dışı ve dince yasaklanan özelliklere sahip olan kimseler alır veya verirler. Böylece rüşvet, en üstün varlık olarak yaratılan insanın alçalmasına ve kişiliğini kaybetmesine neden olur’’ denildi.

Hutbede, rüşvetin, toplumu temelinden sarsan ve içten yıkılmasına neden olan en tehlikeli sosyal hastalıklardan biri olduğu vurgulanarak, rüşvetin yaygın olduğu toplumlarda hak ve adaletten söz edilemeyeceğine dikkat çekildi. Rüşvetin yaygınlaşmasıyla toplumda haksız kazanç sağlama yollarının açılmış olacağına, bu

gibi durumların zamanla normal bir yol gibi görülmeye başlandığına işaret edilen hutbede, şöyle denildi:

“Bu ise toplum için bir felakettir. Rüşvet, karıştığı işin amacından sapmasına ve bozulmasına, girdiği toplumun perişan olup dağılmasına sebep olur. Tarihe bakıldığında, pek çok milletin yok olmasının sebepleri arasında, rüşvet hastalığının olduğu görülür. Rüşvetin girdiği toplumda adaletsizlik yaygınlaşır. Emanetler ehline verilmez, önemli görevler layık olmayan kimselerin eline geçer. İnsanların birbirlerine güvenleri kalmaz. Hak haklıya değil, parası ve gücü olana verilir. Dolayısıyla güçsüzlere ve yoksullara zulmedilmiş olur. Bunun sonucunda ise toplum düzeni sarsılır.”

“Rüşvet; toplumları felakete götüren, birlik ve kardeşlik duygularını kökünden sarsan, güven duygusunu zedeleyen çirkin davranışlardan biridir.” Denilen hutbede, “Fert ve toplum olarak, bu kadar zararları olan rüşvetin yaşadığımız toplumda yaygınlaşmaması için elimizden geleni yapalım. Dünya malının dünyada kalacağını, insanın alın teriyle kazandığının daha bereketli ve değerli olduğunu unutmayalım” çağrısında da bulunuldu.¹²⁴

Laikliğin bir anayasal hüküm olduğu Türkiye’de rüşvet ve yolsuzluklara karşı hutbe verilmesi dikkat çekicidir.

II. YENİ ÖNERİLER

Son yıllarda özellikle ekonomik ve siyasal alanda yoğun olarak kendini hissettiren küreselleşme, ülkelerin kendi sistemlerini dünyadaki eğilimlere uydurma çabası içine girmesine neden olmuştur. Ticaret anlaşmaları, gümrük birlikleri, iktisadi birlik ve siyasal işbirliği gibi alanlarda görülen hızlı gelişim, dünyanın giderek global bir köy haline gelmesine neden olmaktadır.

¹²⁴ Diyarbakır Söz gazetesi, 05.01.2006

Rüşvet ve yolsuzluk, ülke yönetiminde bazı şeylerin yanlış gittiğinin belirtisidir. Kurumlar, vatandaşlar ve devlet arasındaki ilişkiler için düzenlemek yerine, kişisel zenginleşme için kullanılır. Yozlaşma yapısal olduğunda, küçük düzeltme çabaları sonuç almaya uzak kalır. Ufak kısmi çözümler, güçlü temiz yönetim gelenekli ülkelerde verimli olabilir. Yolsuzluğun daha fazla yolsuzluk üreterek kendini beslediği diğer ülkeler, yolsuzluk tuzağına yakalandıklarından dolayı, daha köklü reformlara gereksinim duyarlar.¹²⁵

Yolsuzluğu azaltmak için bir şey yapılabilir mi? Uzun dönemde, daha fazla demokrasi ve serbest piyasa buna yardım edecektir. Bu alanda özelleştirmenin yararları az belirgindir. Genelde, bu devlet tekelinin azaltılmasına yardım edebilir ama neredeyse bu kez de özel sektörün elinde bir tekel kurmaya neden olur.

Yolsuzluk bir tutku değil bir hesap suçudur. Klitgaard'a göre, rüşvetin ölçüsü büyük olduğunda yakalanma şansı düşüktür ve buna verilen ceza düşükse pek çok memur boyun eğecektir.¹²⁶ Bundan dolayı, yolsuzluğun önlenmesi daha iyi sistemlerle başlar.

Tekeller mutlaka azaltılmalı ya da dikkatlice düzenlenmelidir. Bürokratik sağduyu açığa kavuşturulmalıdır. Şeffaflık artırılmalıdır. Yakalanma ihtimali artmalı ve rüşvet cezaları (hem alan hem de veren için) artırılmalıdır. Bu başlıkların her biri bir büyük konu gösterir. Fakat unutulmamalıdır ki ilk olarak yolsuzlukla ilgilenildiğinde çoğu kimseler şunlara işaret ederler: yeni yasalar, daha fazla denetim, zihniyet değişikliği ve ahlaki devrim. Düzenler gereğini yerine getirmediğinde yasalar ve denetlemelerin yetersiz olduğunu kanıtlar.

Fakat daha yoğun bir çaba gereklidir: sistematik yozlaşmaya sistematik bir saldırı. Aynı zamanda gelişmekte olan dünyada yeni demokratik seçilen hükümetler dalgası;

¹²⁵BMKP, **Corruption and Good Governance**, Management Development and Governance Division Bureau for Policy and Programme Support, United Nations Development Programme, 1997

¹²⁶Klitgaard, Robert Dean, **UN Chronicle**, Issue 1, Cover Story Volume XXXV Number 1, 1998, Department of Public Information

rüşvet, yolsuzluk, baskıyla para alma, menfaat karşılığı kayırma, dolandırıcılık ve yasadışı davranış biçimlerini kontrol etmek için uluslar arası toplumun yardımını arıyor olacaktır. Onlar da kamu ve özel sektör kurumlarının sistematik yolsuzlukla delik deşik edilmesi halinde ne serbest piyasanın ne de çok partili demokrasilerin başarılı olmayacağını farkındadırlar.¹²⁷ Eğer birkaç ülke yolsuzlukla mücadelede ilerleme kaydederse diğerleri de onları takip edecektir. Sistematik yolsuzluğa karşı bir kampanya daha iyi ekonomik politikalara ve daha iyi yasa ve eğitime ihtiyaç duyar. İyi niyetli düşünce bunlara yardımcı olabilir.

Bundan dolayı yolsuzlukla mücadele ya da yolsuzluğu önleme büyük siyasi duyarlılık ve stratejilerle birleştirilmiş sistemlerin reformu üzerinde odaklanmalıdır. Açıktır ki, bu gibi ölçülerin düzenleme ve tasarlanması, her ülkenin özel koşullarına uygun biçimlendirilmelidir. Aynı zamanda uluslar arası işbirliği büyük farklılık yaratabilir. Uluslar arası işbirliği siyasi kararların geliştirilmesine veya güçlendirilmesine yardım edebilir. Uluslar arası eylem şunu faydalı biçimde iletir: Biz, hepimiz yolsuzluk sorunu ile ilgilenmekteyiz ve mutlaka çıkış yolu bulmalıyız.

“Artık devlete daha çok vergi verip, bunun karşılığında daha az hizmet almaya sabrımız kalmamıştır. Devletin işleyiş biçiminin köklü bir biçimde değiştirilmesinin zamanı gelmiştir. Devlette çalışan insanlar ve düşünceleri ödüllendirilmeli, çalışmayanlar ise ortadan kaldırılmalıdır.”¹²⁸

Yukarıdaki cümleler, eski ABD Başkanı Clinton ve Yardımcısı Gore’un 1992 yılında birlikte hazırladığı bir kitaptan alınmıştır.

Gore, 6 aylık bir ekip çalışmasının ardında hazırladığı raporda, “devleti daha iyi ve daha az maliyetle çalıştırmak” gereği üzerinde durmaktadır. Bunun içinde personel azaltımı yoluna gidilmesi ve satın alma sistematüğinde maliyetleri azaltacak önlemler alınmasını önermektedir.¹²⁹

¹²⁷ agm, s. 9

¹²⁸ Gore, Al, “Daha İyi Çalışan ve Maliyeti Daha Az Olan Bir Devlet Yaratılması”, **Verimlilik dergisi**, S. 1995/1, s. 7

¹²⁹ Gore, Al, **a.g.m.**, s. 8-9

Kamu kesiminin büyümesinin ortaya çıkardığı sorunların yoğun bir biçimde tartışılmasıyla başlayarak, devletin küçülmesi biçiminde bir çözüme doğru giden ABD ve Batı Avrupa kaynaklı görüşler, önceki yüzyılın sonlarından itibaren küresel bir nitelik kazanmış ve birçok ülkenin siyasal iktidarı tarafından politika olarak benimsenmiştir.

Ülkemizde de son yıllarda bütün siyasetçiler, “devletin küçültülmesi” gereği üzerinde durmaktadır. Kamu kesiminin daralması, devletin rolünün yeniden tanımlanması ve kamu kesiminin etkin hale getirilmesi gibi üç temel hedefi olan bu politika çerçevesinde¹³⁰ devletin yeniden yapılandırılması, Türkiye’nin gündeminde önemli bir yer tutmaktadır. Bu “yeni öneriler”i, şu şekilde sıralayabiliriz.

A. ANAYASAL REFORM

Son 25-30 yıl içinde önemli bir gelişme kaydeden kamu tercihi teorisi, piyasa ekonomisinin karar alma sürecindeki temel ilkelerini (rasyonel davranmak, özel çıkarları maksimize etmek gibi) siyasal karar alma sürecine uygulayan; böylece siyasal karar alma mekanizmasının ekonomik yorumunu yapan bir teori olarak nitelendirilmektedir. Kamu tercihi teorisyenlerinin bu yaklaşımları günümüzde siyasal ve ekonomik alandaki yozlaşma, rüşvet gibi birçok sorunun temel nedenlerinin açığa kavuşmasında önemli rol oynamaktadır.¹³¹

Kamu tercihi teorisyenlerine göre siyasal yozlaşmanın temel kaynağı, nedeni siyasal karar alma sürecinde rol alan aktörlerin özel çıkarlarını maksimize etmeye çalışmaları ve devleti yönetenlerin güç ve yetkilerinin sınırlandırılmamış olmasıdır.¹³² Siyasal aktörlerin güç ve yetkilerinin sınırlandırılmaması siyasal

¹³⁰ Tan, Turgut, “Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine”, **Türk İdare Dergisi**, S. 378, Ankara, Mart 1998, s. 73

¹³¹ Aktan, Coşkun Can, **Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi**, Afa Yayınları, s. 65-71

¹³² Aktan, Coşkun Can, **a.g.e.**, s. 100

yozlaşmaların kaynağı olarak kabul edilen ve Leviathan olarak adlandırılan aşırı büyümüş devletin ortaya çıkmasına yol açmaktadır.

Bu sorunun çözümü, devletin güç ve yetkilerinin anayasal kurallarla sınırlandırılması, devletin karar alma sürecinin yeniden yapılanması ile mümkündür. Devletin siyasal, ekonomik ve toplumsal görevlerini, işlevleri tanımlamakla yetinen geleneksel anayasacılık anlayışından farklı olarak günümüzde devletin siyasal, ekonomik görevlerini tanımlamakla kalmayıp, bu görev ve işlevlerin sınırlarını belirleme eğilimindeki çağdaş anayasacılık ve ekonomik anayasa yaklaşımı savunulmaktadır.¹³³ Ekonomik anayasa, devletin bütçe yapma, vergileme, borçlanma ve para basma gibi ekonomik hak ve yetkilerinin sınırlandırılmasına ve bireylerin ekonomik hak ve özgürlüklerine ilişkin hükümler içermektedir. Devletin güç ve yetkilerinin anayasal kurallarla sınırlandırılması, siyasal ve ekonomik yozlaşmanın, rüşvetin önlenmesi için bir çözüm yolu olarak düşünülmektedir.

Türkiye gündemine 1980’li yıllarda “devletin küçültülmesi, özelleştirme, piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması” gibi kavramlarla giren kamu tercihi teorisi, 1980’li yılların sonları ile 1990’lı yılların başlarında siyasal yozlaşmaların nihai çözümü olarak sunulan anayasal reform (ekonomik anayasa) önerisi ile siyasette, kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın tartışıldığı günümüz Türkiyesinde büyük rağbet görmüştür. Siyasal ve yönetsel sisteminde yeniden yapılanma arayışında olan Türkiye’nin anayasal iktisadın reform önerilerini kendine özgü koşulları da dikkate alarak özenle ve yoğun bir biçimde tartışması, siyasal sistemimizin işlerliği ve geleceği açısından yararlı olacaktır.

B. YÖNETİMDE AÇIKLIK

1. Açıklık Kavramı ve Kapsamı

Siyasal yozlaşmanın ortaya çıkmasında rol oynayan en önemli faktörlerden biri de siyasal ve yönetsel süreçte tarafsızlık, kamuoyunun baskılarından uzak kalma gibi gerekçeler ileri sürülerek uygulanan “gizlilik” ilkesidir. Bu ilkenin katı biçimde uygulanması, siyasal yozlaşmanın birçok türüne zemin hazırladığı gibi, yolsuzlukların kamuoyunca duyulmasına ve etkin bir denetim yapılmasına da önemli bir engel oluşturmaktadır. Bu nedenle günümüzde, yönetim üzerinde açıklık yoluyla yapılabilecek etkinin, gizlilik (kapalılık) altında yapılacak etkiden daha az tehlikeli olduğu kabul edilmektedir.¹³⁴ Ayrıca denetimin en etkili biçiminin, yönetimde açıklık, yönetime katılma, yönetimde temsil yeteneğinin geliştirilmesi gibi yöntemlerle, yönetilenler eliyle yapılabileceği kaydedilmektedir.¹³⁵

Bir taraftan medya ve kamuoyunda yayılan yolsuzluk haberleri, diğer taraftan kamusal kaynakların verimsiz bir biçimde kullanıldığı hakkındaki kamuya yayılan inanç, bir yandan da siyasette popülizme karşı gelişen toplumsal tepki, kamu harcamalarında saydamlığın önemli bir konu haline gelmesini sağlamıştır. Saydamlık, devlet faaliyetlerinin daha gözlemlenebilir bir hale gelmesi olarak anlaşılmakta, bu ise devleti topluma karşı olan sorumlu ve hesap verir bir hale getirmenin en önemli araçlarından biri olarak görülmektedir.¹³⁶

Saydamlık, bir konu ile ilgili yasaların ve düzenlemelerin kamuya açıklanması, ilgili taraflara yasalar ve düzenlemelerdeki değişikliklerinin duyurulması ve nihayet yasa ve düzenlemelerin standart, tarafsız ve akılcı bir şekilde kullanılmasıdır. Saydam bir yönetimde, yönetenlerin kamunun kaynaklarını nasıl ve hangi amaçlara yönelik

¹³³ Savaş, Vural Fuat, **Anayasal İktisat**, İzmir, 1993, s. 53 ve Aktan, Coşkun Can, **21. Yüzyıl İçin Yeni Toplumsal Sözleşme**, T Yayınları, İstanbul, (tarihsiz), s. 17-30

¹³⁴ Örnek, Acar, **Kamu Yönetimi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1988, s. 65

¹³⁵ Eryılmaz, Bilal, **Kamu Yönetimi**, Üniversite Kitabevi, İzmir, 1994, s. 335

olarak kullandıkları konusunda gerekli bilgilerin vatandaşlara ulaşmasını sağlayan yöntemler bulunmakta ve dolayısıyla kamusal kaynakların etkin ve verimli biçimde kullanımı sağlanabilmektedir.¹³⁷

Dünyadaki global eğilimlerle birlikte demokratik düşüncenin gelişmesi ve yönetimde etkinlik gibi gereksinimler, açıklık ilkesini önplana çıkarmış; gizlilik istisna, açıklık ise genel kural haline gelmiştir.

Kamunun saydamlığını sağlayacak, yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Gizliliği kural edinen rejimlerin, yolsuzluğa tümüyle açık rejimler olduğu unutulmamalıdır. Devletin, ulusal güvenliğin zorunlu kıldığı sınırlar dışında, kendi yurttaşından gizleyeceği bir sırrının olmaması gerekir. Günümüzde yurttaşın bilgilenme hakkı, basın özgürlüğünün bir yönü olarak temel haklardan biri olarak görülmektedir. Siyasal iktidarların toplumca denetiminin en önemli yollarından birisi kamunun saydamlığıdır. Bu çerçevede, yolsuzluğa adeta çarşaf örten, "bankacılık sırrı", "meslek sırrı" ve "devlet sırrı" olarak çeşitli yasalarda yer alan tanımlar gözden geçirilmeli ve uluslararası normlara uygun yeni tanımları yapılmalıdır.

Bakanlar Kurulunca, "Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı" 12.01.2002 tarihinde kabul edilmiş ve karar Resmi Gazetede yayımlanmıştır.¹³⁸

Kararda şu hususlara yer verilmektedir:

- Rüşvet veya benzeri menfaat karşılığında haksız olan taleplerin karşılanmasına meydan verilmemesi için caydırıcı disiplin ve cezai yaptırımların uygulanmasında etkinliğin sağlanması.

¹³⁶ Tanrıseven, Hasan, **Yönetimde Hesap Verilebilirlik ve Performans Denetimi**, - Türkiye ve İngiltere'deki Uygulamaların Karşılaştırmalı Analizi-, D.Ü. SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2004, s. 59

¹³⁷ İğdeler, Serdar, "Yolsuzluk ve Yolsuzluklarla Mücadele", **Türk İdare Dergisi**, S.442, Ankara, 2004, s. 82

¹³⁸ Bakanlar Kurulu Prensip Kararı, <http://www.hazine.gov.tr/karar.pdf>, 10.09.2002

- Hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalite anlayışının ve bu amaca yönelik yönetsel yöntemlerin yerleştirilmesi.
- Düzenleyici işlem yükünün de yolsuzluğa yol açtığı gerçeğinden hareketle, yatırımın ve özel teşebbüsün üzerindeki idari işlemlerin sayısının azaltılması.

Yönetimde açıklık, yönetimin herkesçe görülebilmesi anlamına gelmekte olup, “Yönetsel etkilerin, dosyaların görülebilmesi, yönetimden her türlü bilgi alınması, yönetsel yerlerin gezilmesi” yönetimde açıklığın kapsamına giren konulardır.¹³⁹

3 Kasım 2002 tarihli seçim ile işbaşına gelen 58. Hükümetin benimsediği Acil Eylem Planı’nda ise “Yolsuzlukla Mücadele” başlığı altında yapılacak olan çalışmalar şöyle sıralanmaktadır:

- Yolsuzluklar Hakkında Ceza Hukuku Sözleşmesi ile Yolsuzluklar Hakkında Medeni Hukuk Sözleşmesi onaylanacak.
- Yolsuzluk ve usulsüzlük konusunda cezalar caydırıcı hale getirilecek.
- Görevden ayrıldıktan sonra yapılamayacak işlerle ilgili alanlar genişletilecek ve etkin bir şekilde uygulanacak.
- Siyasetin finansmanı şeffaf hale getirilecek.
- Mevzuatımızdaki “sır” kavramı yeniden belirlenecek.
- Yolsuzluk konusunda hükümet-kamu yönetimi-yargı-medya-sivil toplum diyalogu geliştirilecek.

¹³⁹ Akıllıoğlu, Tekin, “Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı”, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, II. Kitap, **Kamu Yönetimi**, 1-4 Mayıs 1990, Ankara, s. 815

- Kanun gerekçelerinde kanunun getireceği fayda ve maliyetler yer alacak¹⁴⁰.

Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi de Bakanlar Kurulunca kabul edilerek 17.06.2003 tarihinde Resmi gazetede yayımlanmıştır.¹⁴¹ Sözleşmede şöyle denilmektedir:

“Sözleşme'ye imza atan Avrupa Konseyi üyesi Devletler, diğer Devletler ve Avrupa Topluluğu, Avrupa Konseyi'nin amacının üyeleri arasında daha sıkı bir birliği gerçekleştirmek olduğunu dikkate alarak,

- Yolsuzluğa karşı mücadelede uluslararası işbirliğinin öneminin bilincinde olarak,
- Yolsuzluk olgusunun, hukukun üstünlüğü, demokrasi ve insan hakları, hakkaniyet ve sosyal adalet için ciddi bir tehdit oluşturduğunun, ekonomik gelişmeyi engellediğinin ve piyasa ekonomilerinin düzgün ve dürüst işlemlerini tehlikeye koyduğunun altını çizerek,
- Yolsuzluğun bireyler, Devlet kurumları, uluslararası kuruluşlar ve şirketler için menfi sonuçlarını teyit ederek,

¹⁴⁰ **Acil Eylem Planı**, ekutup.dpt.gov.tr/plan/aep.doc, 20.05.2006

¹⁴¹ 17/4/2003 tarihli ve 4852 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan "Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi"nin onaylanması; Dışişleri Bakanlığının 2/5/2003 tarihli ve AKGY/177140 sayılı yazısı üzerine, 31/5/1963 tarihli ve 244 sayılı Kanunun 3 üncü maddesine göre. Bakanlar Kurulu'nca 28/5/2003 tarihinde kararlaştırılmıştır. **Resmi gazete** Sayı: 25141, 17.06.2003 Bakanlar Kurulu Karar Sayısı: 2003/5685

- Özellikle zarar görmüş kişilere hakkaniyete uygun bir tazminat sağlanması için yolsuzlukla mücadelede özel hukukun katkı sağlamasının önemine kani olarak, (...) aşağıdaki gibi anlaşmışlardır.”

Sözleşmenin amacı şöyle belirtilmektedir: “Taraflar kendi iç hukuklarında, tazminat elde edebilme imkânı da dâhil olmak üzere, yolsuzluk fiili neticesinde zarar görmüş bir şahsın haklarını ve çıkarlarını savunmak üzere etkili başvuru yollarını öngörürler.”

Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi’nde yolsuzluğun tanımı ise şu şekilde yapılmaktadır: “Bu Sözleşme'nin amaçlarına uygun olarak "yolsuzluk" tabirinden, bir görevin olağan ifasına ya da haksız bir komisyondan veya hak edilmemiş bir yarardan veya böyle bir hak edilmemiş yarar vaadinden fayda sağlayanın, lazım gelen davranışına etki eden haksız bir komisyonun veya diğer hak edilmemiş bir yararın veya böyle bir yararla ilgili vadin doğrudan ya da dolaylı olarak talep edilmesi, sunulması, verilmesi ya da kabul edilmesi anlaşılır.”¹⁴²

2. Açıklık Araçları

Yönetimin, yönetilenler eliyle denetlenmesinde önemli rol üstlenen yönetimde açıklık uygulamasının temelde yönetimin dışa açılması ve bilgi verilmesi ile yönetilenlerin bilgi edinme hakkının olması biçiminde iki yönü bulunmaktadır.

“Bilgi verme, demokratik anlayış gereği, idarenin yapacaklarından, yaptıklarından halka bilgi vermesidir.”¹⁴³ Hemen her yönetimde, değişik biçimlerde ve ölçülerde var olan yönetim tarafından yönetilenlere bilgi verilmesi, yönetimde açıklık anlayışının

¹⁴² Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi,
http://www.alomaliye.com/yolsuzlugu_karsi_ozel_hukuk.htm, 05.05.2006

gelişmesiyle temel ilkelerden biri haline gelmiştir. Bunu gerçekleştirmek için de “tanıtım faaliyetleri, hükümet açıklamaları ve danışma hizmetleri gibi bir dizi aracın kullanılması” gerekmektedir.¹⁴⁴

Yönetimde açıklığın bir başka uygulama aracı da yönetsel işlem ve kararların gerekçelendirilmesidir. Gerekçe ilkesi, ilgililer istedikleri takdirde, yönetimin işlem kurma nedenini açıkça bildirmesinin, ayrıca bir kurala gerek kalmaksızın genel olarak bir ödev biçiminde düzenlenmesidir.¹⁴⁵ Bu yönüyle gerekçe ilkesi, hem yönetimin bilgi verme ödevinin asgari düzeyde yerine getirilmesi hem de yönetilenlerin bilgi alma hakkının kullanımı olmaktadır. “Gerekçelendirme ilkesi, kararların bir emredici hüküm veya vatandaşlara verilen bir ihsan niteliği taşımasının önüne geçmektedir.”¹⁴⁶

Yönetilenlerin bilgi alma hakkı, yönetimin bilgi verme ödevini tamamlayıcı niteliktedir. Bilgi edinme hakkı, kişilerin herhangi bir resmi açıklamayı beklemeden resmi belge ve bilgilere ulaşabilme hakkıdır.

Bu amaçla 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu çıkarılmıştır.¹⁴⁷ Kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerinde uygulanmak üzere çıkarılan kanunun amacı ise “demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek” olarak belirlenmiştir.

Türkiye’de yönetimin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimine açık olması ilkesi Anayasada öngörülmüştür. Bu ilke, gerekçe ilkesi ve bilgi alma hakkının düzenlenmesi ile daha anlamlı ve tamamlayıcı nitelik kazanabilir.

¹⁴³ Örnek, Acar, **a.g.e.**, s. 72

¹⁴⁴ Eken, Musa, **Kamu Yönetiminde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı**, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir, 1993, s. 24

¹⁴⁵ Akıllıoğlu, Tekin, **a.g.m.**, s. 816

¹⁴⁶ Eken, Musa, **Kamu Yönetiminde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı**, s. 66

¹⁴⁷ **Resmi Gazete**, 24 Ekim 2003, Sayı: 25269, Kabul Tarihi: 09.10.2003

Geleneksel yapı ve anlayışlardan (merkeziyetçilik, gizlilik) uzaklaşarak yönetime katılma ve yönetimin temsil niteliğinin artırılmasına bağlıdır. Bu yönüyle açıklık, “yönetimin otoriter tutumundan vazgeçmesi, halka yakınlaşarak onun etkilemesine açık olması demektir.”¹⁴⁸

3. Açıklığın Temel Amacı

Yönetimde açıklığın uygulama araçları incelendiğinde açıklığın temel hedefinin; yönetimin işleyişini iyileştirmek, halkla ilişkileri yumuşatmak ve yönetime daha demokratik bir nitelik kazandırmaktır.

Bu temel amaca yönelen yönetimde açıklık (şeffaflık) ilkesinin ülkemizde tüm yönleriyle hayata geçirilmesi, kamu yönetimi sistemimizin geleneksel diyebileceğimiz merkeziyetçilik, statükoculuk, gizlilik, sorumluluktan kaçma ve aracılık gibi olumsuz yönlerinin ve siyasal yozlaşmanın önlenmesinde etkili bir reform niteliği olacaktır.

4. Sivil Toplum Örgütlerinin Rolü

Çağdaş demokratik toplumlarda NGO (non-governmental organisation) olarak nitelendirilen sivil toplum örgütleri (STÖ) her geçen gün daha fazla önem kazanmaktadır. Yolsuzlukla mücadelede bir toplumsal kültürün oluşması için, sivil toplum örgütlerinin çalışmaları özendirilmeli, önündeki engeller kaldırılmalıdır. Çünkü yolsuzlukla mücadele aynı zamanda bir kültür sorunudur. Toplumun bu konuda duyarlı olmasını sağlayacak önlemler alınmalı, topluma mesaj verecek,

¹⁴⁸ Eryılmaz, Bilal, **Kamu Yönetimi**, s.337

eğitecek kurumlar yolsuzluğun yarattığı yozlaşma konusunda halkı aydınlatmalıdır. Yolsuzlukla savaşmada kararlılık ve sürekliliğin sağlanması, büyük ölçüde bu kültürün oluşmasına bağlıdır.

C. KAMU DENETÇİSİ (OMBDUSMAN)

Dilimize “kamu denetçisi” olarak çevrilebilen Ombdusman terimi, halkın bürokratik işlemlerden ya da kurumlardan yakınmalarını götürdüğü özel bir büro ya da memuru anlatır.¹⁴⁹ Halkın yazılı ya da sözlü olarak yönetimle ilgili yakınmalarını inceleyen Ombdusman, yönetimin aksayan, işlemeyen ya da kusurlu yanlarını ortaya çıkarır; vardığı sonuçları parlamento ve kamuoyunun bilgisine sunar. Bu yönüyle Ombdusman bir yanlıştan arınma denetimidir.

1950’den sonra bir çok ülkede gittikçe artan Ombdusman kurumlarının ortak yanları şu biçimde özetlenebilir: Ombdusman, ya anayasal bir kurumdur ya da daha sonra yasa ile oluşturulmuştur. Ombdusman, parlamento tarafından atanır; ancak parlamento ve hükümetten özerk, bağımsız olarak çalışır. Parlamentoyu ve halkı temsil eder, yönetimin aksayan yönlerini saptar.

Yetki alanı ülkeden ülkeye değişmekle birlikte Ombdusmanın özellikle son 30 yılda bir çok ülkede hızla yayılması, onun insan haklarını geliştirmek, kamu bürokrasisini denetlemek, kamu yönetiminin kötü uygulamalarına karşı bireysel yakınmaları gidermek ve kamuoyunun dikkatini kamu örgütlerindeki yönetsel hastalıklara çekmek gibi işlevlerinden kaynaklanmaktadır.¹⁵⁰

Türkiye’de de özellikle 1980 sonrasında kamu yönetimindeki aksaklıkları gidermek, denetimde etkinliği sağlamak gibi amaçlarla Ombdusman benzeri bir kurum

¹⁴⁹ Pickl, J. Victor, “Ombdusman ve Yönetimde Reform”, (Çeviren: Turgay Ergun) **TODAİE dergisi**, C. 19, S. 4, Aralık 1986, s. 37

¹⁵⁰ Pickl, J. Victor, 1986, **a.g.m.**, s. 40-46

oluşturulması, çeşitli resmi ve özel araştırma raporlarında önerilmiştir.¹⁵¹ Aynı öneri TÜSİAD ve Yıldızlar tarafından da desteklenmektedir.¹⁵² 57. 58. ve halen işbaşında bulunan 59. Hükümet tarafından ombudsmanlık kurumu ile ilgili düzenleme yapılacağı vaat edilmişse de henüz gerekli düzenleme yapılmamıştır¹⁵³.

Geleneksel yönetim sistemimize pek yabancı olmayan yarı-kamusal nitelikte olabilecek böyle bir kurumun şu esaslar dâhilinde çalışması önerilmektedir.¹⁵⁴

Ombudsman, sadece hukuka uygunluk denetimi yapmamalı, tüm kamu ve özel, tüzel kişilerin eylem ve davranışlarını hukuk ve ahlak kuralları açısından soruşturmalı, suç teşkil eden fiilleri ilgili makamlara bildirmelidir.

Böyle bir kurumda görev alacak kişilerin hukuk ve ahlak kurallarına, demokrasiye ve insan haklarına inanmış olmaları gerekmektedir.

Ombudsmanın yaptırım gücü olmalı ve anayasal statüde doğrudan parlamentoya bağlı bir kurum olmalı, çalışmalarını şeffaf bir biçimde sürdürmelidir.

Ombudsmanın yanı sıra, bürokrasi üzerinde politik kontrolün sağlanması ile yönetimde bozulma ve yolsuzluk olaylarında önemli derecede azalmalar meydana geleceği ileri sürülmüştür. “Aynı şekilde siyasetçilerin de daha fazla kontrolü gerekir. Bu kontrol, medya, yargı organları, kamuoyu ve Meclisin kendini denetlemesiyle sağlanabilir.”¹⁵⁵

Ombudsmanlık ile yargının yükünün azaltılması hedeflenmektedir.¹⁵⁶

¹⁵¹ Tutum, Cahit, 1994, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, s. 97-98

¹⁵² Yıldızlar, Cemal, “Yolsuzlukla Mücadele ve İyi Yönetim”, **Türk İdare Dergisi**, S. 434, Ankara, Mart 2002, s. 32

¹⁵³ 19 Eylül 2006’da olağanüstü toplantıya çağrılan TBMM’nin Ombudsmanlık Kanunu’nu çıkarması tasarlanmıştır.

¹⁵⁴ Aktan, Coşkun Can, **Temiz Toplum ve Siyaset**, s. 116-117

¹⁵⁵ Öztürk, N. Kemal, “Kamu Yönetiminde Etik ve Yöneticiler”, **Türk İdare Dergisi**, S. 419, Ankara, Haziran 1998, s. 123

¹⁵⁶ Adalet Bakanı Cemil Çiçek bu konuda şunları kaydetmiştir: "Yargı bakımından bu kurumu önemsiyoruz. Çünkü yargının yükü de her geçen gün artıyor. Ne kadar ihtilafı bu yolla çözebilirsek, bu hem toplumsal barış açısından önemlidir, hem de yargıda iş yükünün azaltılması açısından da önemlidir. Her zaman vurgu yapılan devlet millet kaynaşması açısından önemsiyoruz."

D. MÜCADELE STRATEJİSİ

Yolsuzluğun büyük ölçüde yeşerdiği durumlarda, üst düzey yöneticiler ve siyasetçiler tarafından en iyi vaatlerde bulunulsa dahi insanlar onlara daha fazla inanmazlar. Cezalanmayacağından emin olma kültürü var olduğunda, bunu kırmanın tek yolu, büyük yolsuzluk faktörlerinin mahkûm edilmesi ve cezalandırılmalarıdır. Sıklıkla siyasi duyarlılıktan yolsuzluğa bulaşmış adalet teşkilatı bürokratlarına kadar tahsisat bekleyen, sürüncemede bırakılan pek çok dava vardır. Bu davalar ileri atılmalı veya hükümet hızlı bir biçimde, birkaç büyük vergi kaçırıcı, rüşvet veren ve rüşvet alan üst düzey kamu görevlisinin kimliğini saptamaya çalışmalıdır.¹⁵⁷

Toplumun yolsuzluklara karşı daha duyarlı hale gelmesi ve yolsuzluklarla mücadelede yeterli desteği vermesi, okul çağlarından başlamak üzere alacağı eğitim ile sağlanabilecektir. Uzun yıllar bilinçli olarak yürütülecek bir programla, toplumun yolsuzluklara karşı duyarlılığı artırılmalı, mücadeleye katılımı sağlanmalı ve böylece haksızlıklara karşı çıkan bir toplumsal kültür oluşturulmalıdır. Zira yolsuzlukla mücadelenin sürekliliği, büyük ölçüde bu yönde bir kültürün oluşmasına bağlıdır.

Başarılı kampanyalar halkı da içine alacak şekilde yapılmalıdır. Eğer onlara danışılırsa, yurttaşlar yolsuzluğun nerede gerçekleştiği bilgisine sahip verimli kaynaklardır. Yurttaşlara danışma aygıtı, sistematik müşteri araştırmalarını, acil yardım hatlarını, geri arama gösterilerini, eğitim programlarını ve daha fazlasını kapsar.

http://haber.mynet.com/detail_news/?type=Politics&id=X1132822779211&date=24Kasim2005, 19.05.2006

¹⁵⁷ Klitgaard, Robert Dean, (1998), **UN Chronicle**, Issue 1, Cover Story Volume XXXV Number 1, Department of Public Information

Başarılı yolsuzlukla mücadele kampanyaları, yozlaşan düzenleri onarır. Doğal olarak, yolsuzluğu azaltma ilgilendiğimiz tek şey değildir. Yolsuzluğa karşı atağa geçmek veya daha fazla bürokratik rutin işleri yaratmak için çok para harcayabiliriz; bu maliyeti artırıp etkinliği kaybettirerek daha az yolsuzluğun faydalarından ağır basabilir.

Sonuçta, hükümetler yolsuzluğu durdurma dürtüsünü geliştirmelidir. Pek çok ülkede kamu sektörü maaşları çok aşağıya düşer böylece bir aile, -özellikle büyük şehirlerde örneğin Ankara ve İstanbul'da-, geleneksel memur maaşıyla geçinemez. Dahası, başarının ölçüleri sıklıkla kamu sektöründe azalmaktadır; böylece memurların ne kazandığı onların ne ürettiğiyle ilişkilendirilmez. Bu gibi şartlar altında yolsuzluğun sağlıklı biçimde gelişmesi sürpriz olmamalıdır.

Yolsuzlukla savaşmak kamu sektöründe, daha geniş çabanın bir parçasıdır; bu bazen kurumsal ayarlama, bilginin sistematik değiştirilmesi ve kamu ve özel sektör kurumlarındaki güdüleme olarak adlandırılır. Kurumsal adaptasyon, gelişmekte olan programda sıradaki büyük konudur.

Kaygı şudur: yolsuzluğa bulaşmış üst düzey memurlar tekelci biçimde kazançlarını kırban etmek istemezler ve uluslar arası ve yerel işadamları, yolsuzluğa baskın stratejinin olduğu yerde bir "x" şahsa kilitlenirler. Bir yolsuzluk dengesinin sonucu, nerede hüküm sürenler, üst düzey memurlar ve bazı özel şirketler kazanırsa orada toplum kaybeder.

Teori ve pratikte, bir ortamda yolsuzluk sistematik olarak artarsa, liderler için politik olarak reformlarını inandırıcı yapma isteği güçtür. Yurttaşlar, cezadan kaçma kültürü var olduğunda diğerlerinin iyi niyetinden şüphe edebilirler; bu durumda ulusal ve uluslararası aktörler yolsuzluk oyununun kurallarının değiştiği şeklindeki bir açıklamaya inanmayacaklardır.

E. RÜŞVET VE YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE KAMU YÖNETİCİLERİNİN ROLÜ

Kuşkusuz kamu sektöründe görülen yolsuzluk ve rüşvetin önlenmesinde kamu yöneticilerine önemli görevler düşmektedir. Bir hükümet politikası olarak yolsuzluğun üzerine gidilmesi, mevzuatta gerekli düzenlemeler yapılması ve “temiz” siyasetçi ve bürokratlarla çalışılması yolsuzluğun önlenmesinde etkili olabilir.

Aynı şekilde merkezi yönetimin taşradaki temsilcileri olan mülki idare amirlerinin de (vali, kaymakam) yolsuzlukla mücadelede etkin rol olması yolsuzlukları azaltıcı etki yapar. Buldukları mahallin liderleri, çağdaşlaşmanın halka ve dünyaya açılan kapısı olan mülki makamların ülke ve dünyadaki yolsuzluk ve rüşvetle mücadelede somut örnekler vermeleri gereği üzerinde durulmaktadır.

Merkezi idarenin ve hükümetin taşra yönetiminde birinci derecede yetkilisi ve sorumlusu olan mülki idare amirleri (vali, kaymakam) görev yaptığı mülki hudutlar içinde meydana gelebilecek ya da meydana gelen yolsuzluklar konusunda da titiz, dikkatli, duyarlı davranmak ve üzerine düşen görevleri yapmak durumunda ve zorundadır.¹⁵⁸

Bu doğrultuda, 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanununun 24. maddesinde, “Vali ve kaymakamlarla nahiye müdürleri, emir ve nezaretlerine tabi dairelerde, suiistimallerin ve alelumum kanunsuz hareketlerin vukuundan mesuldürler. Bu gibi hallerin tekerrür ve tevasifi teftişler veya tahkikler neticesinde sabit olur ve vali ve kaymakam ve nahiye müdürünün onlarla daha evvel vakıf olmadıkları halde salahiyetleri dahilideki teşebbüslere girişmedikleri anlaşılırsa haklarında vazifelerinde lâkaydı gösteren memurlar gibi muamele olunur” hükmü yer almaktadır.

¹⁵⁸ Yıldız, Cemal, “Yolsuzlukla Mücadele ve İyi Yönetim”, **Türk İdare Dergisi**, S. 434, Ankara, Mart 2002, s. 29

Bunun yanı sıra 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 17. maddesinde de “Valiler, il içinde, denetim ve teftişleri altında bulunmayan bütün daire ve müesseselerde vuku bulunduğunu öğrendikleri yolsuzlukları ilgili makamlara bildirirler. İlgili makamlar lazım gelen incelemeyi yaparak kanuni gereğini ifa eder ve sonucundan valiye bilgi verirler” denilmektedir.

Böylece mülki idare amirliği mesleğini tanımlayan, görev ve sorumluluklarının neler olduğunu belirten 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda yolsuzlukla mücadele konusunda gerekli ve yeterli hukuki düzenlemenin yapıldığı görülmektedir. “Bu durumda yapılacak iş; mülki idare amirleri; görev yaptıkları mülki sınırlar içerisinde gerektiğinde kanunların yasal çerçevede uygulanmasını sağlanmaktan çekinmeyecek ve kaçınmayacaklardır.”¹⁵⁹

Bu çerçevede, mülki idare amirlerine görev yetki ve sorumluluk veren diğer bazı yasalar şöyle sıralanabilir:

- 4422 sayılı Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Kanunu,
- 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu,
- 3194 sayılı İmar Kanunu,
- 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun,
- 237 sayılı Taşıt Kanunu,
- 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun,
- “Dilekçe Hakkı”nın kullanılmasına ilişkin Anayasanın 74. maddesi,
- 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun.

Yolsuzlukla mücadelede, mülki idare amirlerinin, sivil toplum örgütleri (STÖ) ile işbirliği yapmaları önerilmektedir.¹⁶⁰

¹⁵⁹ y.a.g.m., s.29-30

Yolsuzluğa karşı yerel katılımın sağlanması için il ve ilçe kurulları oluşturularak, mülki idare amirleri, seçilmiş yerel siyasetçiler ve sivil toplum kuruluşlarının elbirliğiyle çalışmalarda bulunması mümkündür. Mülki idare amirleri, NGO (STÖ) ile işbirliği yaparak gereksiz kamu harcamalarının önüne geçebilir; kamu ve tarım arazilerinin talandan kurtarılmasını sağlayabilir; suç organizasyonlarına (terör, mafya) karşı kitleyi örgütleyerek bunların faaliyetlerine set çekebilir. Bu aşamada Türkiye açısından yolsuzlukla mücadele sadece ulusal bir görev değil, tarihin, insani değerlerin ve gelecek nesillerin omzuna yüklendiği kutsal bir görev olacaktır.¹⁶¹

Rüşvet ve yolsuzlukla mücadelede, ülkemizde kurum, kuruluş, üniversiteler ve tüm sivil toplum örgütleri ortaya koyacakları kararlı tutum, davranış ve kurullarla zihniyet değişiminin yolunun açılmasında birliktelik içinde irade göstermeleri, toplumu bu alanda başarıya götürecektir.¹⁶²

¹⁶⁰ Esen, Kasım, “Yoksulluk ve Yolsuzlukla Mücadelede Yeni Bir Yol Çizmek”, **Türk İdare Dergisi**, S. 432, Ankara, Eylül 2001, s. 144

¹⁶¹ **y.a.g.m.**, s.154-156

¹⁶² Yıldız, Cemal, “Yolsuzlukla Mücadele ve İyi Yönetim”, **Türk İdare Dergisi**, S. 434, Ankara, Mart 2002, s. 33

SONUÇ

Tarihsel gelişim sürecinde kamu yönetiminin toplumun gereksinimlerini karşılamakta yetersiz kaldığı durumlarda rüşvet ve yozlaşma unsurlarının kendini ciddi bir biçimde hissettirdiği gözlemlenmiştir.

Yolsuzluk olgusu yüzyıllardan bu yana tartışılabilen ve Türk hukuk yönetim sisteminin değişmez tartışma maddelerinden biri olmuştur. 16. yüzyılın ünlü şairi Fuzuli "selam verdim, rüşvet değildir deyu almadılar" diye dönemin yolsuzluğunu tarihe not düşmüştür.

Kamu yönetiminin etkin hizmet üretmemesinin temelinde, sistemin yapısal ve işlevsel sorunların etkisi büyüktür. Yönetim sistemine damgasını vuran merkeziyetçilik, gizlilik, örgütün aşırı büyümesi ve hantallaşması gibi sorunlar, kamu yönetiminin çağdaş gelişmelerin ve toplumun çeşitli kesimlerinden gelen değişim isteklerine uyum sağlayamaması sonucunu vermiştir.

Kamu Yönetimindeki aksama ve bozuklukları gidermek amacıyla çeşitli dönemlerde girişilen yönetsel reform çalışmalarının, tam anlamıyla başarıya ulaştığını söylemek güçtür. Osmanlı Döneminde yakınılan devlet işinin ehline verilmemesi, adam kayırmacılık, gizlilik, aracılık, rüşvet ve yolsuzluk gibi olumsuzluklar alınan tüm tedbirlere karşın varlığını günümüze değin sürdürebilmiştir.

Hükümetlerin temel amacı, kamu kaynaklarının sektörler arasında adaletli ve eşit dağılımını sağlamaktır; fakat bir kamu görevlisi, hükümetin kriterlerini uygulamak yerine rüşvet aldığı bir firma ile ilişkide bulunmaya eğilim gösterebilir. Bu yozlaşmadır. Rüşvet kamuda en yaygın görülen yozlaşma türleri arasında yer alır.

Yolsuzlukla mücadele ve yolsuzluğu önleme, gelişen ve gelişmekte olan ülkelerde kamu kurumlarında reform yapma çabalarının bir parçası olmalıdır. Karar verme sistemi ve hükümette yönetime ilişkin kararlar, kamu kurumlarında en az gizlilik perdesi altında, çoğunlukla açık ve şeffaf olarak alınmalıdır.

Demokratik, insan haklarına saygılı, saydam katılımcı ve halka hesap veren yönetimler ile sivil toplumun etkin katılımı ekonomik ve sosyal gelişmenin, yolsuzlukla mücadelenin en önemli ayağını oluşturmaktadır.

Buna ilave olarak, bir kez tanı koyma ve adlandırma düzeyleri tamamlanmalı, sivil toplum, yolsuzlukla mücadele politikalarını düzenleme ve gözlemelemlerle çalışmaları ile ilgilenmelidir. Eylem planı, direkt olarak sivil toplum ve hükümet arasında uzlaşma sağlanarak geliştirilmeli ve sorunları, çözümlerin gerçekleşmesi için mühletli ve beklenen sonuçları içermelidir.¹⁶³

Yargısal işlevin daha fazla etkili olması, adalet etkili dağıtma sisteminin zamanında gerçekleşmesi ve kirden arınmış olması, yolsuzlukları hafifletirme, kaynaklar ve siyasi partilerin kaynaklarının kullanımı uygun bir biçimde düzenlenmeli ve daha fazla kamuya açık ve şeffaf olarak yapılmalıdır.

Ekonomik yolsuzluğun tarihi belki insanlığın tarihi kadar eskidir. Eski Yunan'dan Roma'ya, oradan günümüz modern devletlerine kadar yolsuzluktan bahsetmek mümkündür.¹⁶⁴

Kılıçbay, yolsuzluğun "bir Eski Rejim hastalığı" olduğunu belirterek, bireylerden değil sistemden kaynaklandığını belirtir."Yolsuzluk, Eski Rejimin topluma, siyasete ve ekonomiye bakışının sonucudur. Bazı toplumlarda da az yolsuzluk yapıyor

¹⁶³Buscaglia, Edgardo, "Corruption and Judicial Reform in Latin America." *Policy Studies Journal* S. 17/4, 1997, s. 273-95.

¹⁶⁴ Friedrich Cal. J.; **Yolsuzluğun Tarihi**, Çeviren :Burçin YERELİ, Politik Yozlaşma ve Rant Kollama (Yayına Hazırlayanlar: A. Eker, C. C. Aktan), Takav Matbaası, Ankara, 1994, s. 12-14.

olması yalnızca Eski Rejim zihniyetinden uzaklaşabilmiş olmalarından ötürü gerçekleşmektedir.”¹⁶⁵

Çimen’e göre “yolsuzluk çağdaş toplumların evrensel hastalığı”dır. Yolsuzluğun haksız rekabet şartları altında haksız kazançlara yol açan yönü, toplumda kolaydan para kazanmak isteyenleri kendine cezp ederek, bulaşıcı hal alır. Bu hastalığın kronikleşmesi de, yoksulluk -yolsuzluk- yozlaşma kısır döngüsünün kırılmamasından doğar.¹⁶⁶

Yolsuzluk kavram olarak rüşvet, iltimas, irtikap, ihtilas, kaçakçılık, görev ve yetki suiistimali, ahlak dışı unsurlarla haksız rekabet yaratarak, haksız kazanca yol açan bütün iş, işlem ve eylemleri kapsar.

Bu sorunların kamu yönetimi sistemimizde süreklilik arz etmesi, girişilen yönetsel reform hareketlerinin, sistemin yozlaşmasına neden olan sorunların kökenine inememesi ve çözüm getirmekten uzak olmasına bağlanabilir. Rüşvet sorununun ortadan kaldırılmasına yönelik sistemli bir çalışmadan çok, mevzuat düzenlemeleri, cezai yaptırımların ağırlaştırılması gibi klasik hukuki önlemlerle soruna yaklaşılmıştır. Doğal olarak bu yüzeysel yaklaşım, rüşveti ortadan kaldırmadığı gibi öngörülen yaptırımlar da caydırıcı niteliğini kaybetmektedir.

Halk bürokraside işlerini görebilmek için kamu görevlilerine rüşvet verme yoluna sapabilmektedir. Rüşvetin ortadan kaldırılamaması bürokrasi ve halk arasındaki ilişkileri olumsuz yönde etkilemektedir. Özellikle son yıllardaki büyük çaplı yolsuzluk ve rüşvet skandallarının kamu yönetimi ve siyasal sistemin güvenilirliğini zedelediği söylenebilir.

¹⁶⁵ Kılıçbay, Mehmet Ali, “Bir Eski Rejim Hastalığı Olarak Yolsuzluk”, **Radikal gazetesi**, 20 Ocak 1998, s. 9

¹⁶⁶ Çimen, Adnan, “Demokrasilerde Yozlaşma Süreci: Politik Mücadele, Ekonomik Yozlaşma ve Yolsuzluk”, **Türk İdare Dergisi**, S. 442, Ankara, Mart 2004, s. 121

Rüşvetin önüne geçilebilmesi için, yönetim ile yönetilenler arasındaki ilişkilerin ve iletişimin iyileştirilmesi, görevlilerin yetki ve sorumluluklarının net olarak tanımlanması, yönetimin daha insancıl hale getirilmesi gerekmektedir.

Kamu yönetimine egemen olan merkeziyetçi, bürokratik ve şekilci yönetim anlayışı, hizmet sunumunda yönetilenlere karşı ilgisizlik ve kayıtsızlık, personel istihdamında kayırmacılık, işgücü planlaması ve performans değerlendirmesinin yokluğu, gizlilik, katılım eksikliği, iletişim bozukluğu, yozlaşma gibi olumsuzluklar hep rüşvetin devamını sağlayan etmenlerdir.

Hızlı, verimli ve etkin çalışarak kaliteli hizmetler üreten kamu kesimi yolsuzlukların da panzehiridir. Bu bakımdan klasik mevzuata uygunluk denetimi yanı sıra performans denetimi de gerek iç ve gerekse dış denetimde yerini almalıdır. Performans denetimi ve mevzuata uygunluk denetimi birbirinin yerine geçen denetim olmayıp birbirini tamamlayan denetimdir.¹⁶⁷

Rüşvetin yarattığı olumsuz etkilerin ortadan kaldırılması, özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler açısından önemli bir sorundur. Bu sorunun çözümünü sadece yönetim ve adalet bağlamında düşünmek, sorunun çözümünde yetersizliğe ve eksikliğe neden olur. “Rüşvetin ortadan kaldırılması, ülke çapında global anlamda bir duyarlılık ve bütün kurumlar bazında alınacak önlemlerle mümkündür.”¹⁶⁸

Yolsuzluğun sağlıklı bir sosyal ve siyasi hayatı tehlikeye soktuğu inkâr edilemez bir gerçektir. Bu yüzden yolsuzluk problemi çözülmelidir. Bununla beraber, yolsuzlukla mücadele yollarını bir sıralamaya tabi tutmak zor olduğu için yapılacak şey bütün önlemleri, yolsuzlukları teşvik eden unsurları azaltıp, caydırıcıları azaltmak bağlamında aynı zamanda uygulayabilmektir.¹⁶⁹

¹⁶⁷ Tanrıseven, Hasan, **Yönetimde Hesap Verilebilirlik ve Performans Denetimi**, - Türkiye ve İngiltere’deki Uygulamaların Karşılaştırmalı Analizi-, D.Ü. SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2004, s. 51

¹⁶⁸ Çoban, Orhan, “Organize Olmayan Sosyo-ekonomik Sistemin Organize Bir Kurumu: Rüşvet”, **TODAİE Dergisi**, C. 32, S.2, Ankara, Haziran 1999, s. 13

¹⁶⁹ Ballı, K. Mustafa, “Yolsuzluk Üzerine: Kavram, Sebepler, Sonuçlar Ve Kontrol Yolları”, **Türk İdare Dergisi**, Ankara, Aralık 2003, S. 441, s. 245

Rüşvet ve yolsuzlukla mücadele çok yönlü ve tüm kesimlerin katılımını gerektiren bir olgudur. Bu mücadelede, bütün kurumlar ve toplumun kesimleri işbirliği halinde bulunmalıdır. Bu konuda en önemli konu rüşvet ve yolsuzluğa neden olan siyasal yozlaşmaya zemin hazırlayan ortamın oluşmasını engellemek, gerekli ekonomik, toplumsal ve yönetsel önlemleri almak, yasal düzenlemeleri yapmak ve kararlılıkla bunların takipçisi olmaktır.

Demokratik, insan haklarına saygılı, saydam, katılımcı ve halka hesap veren yönetimler ile sivil toplumun etkin katılımı ekonomik ve sosyal gelişmenin, diğer bir deyişle yolsuzluk ve rüşvet ile mücadelenin en önemli ayağını oluşturmaktadır.

Yolsuzluktan mahkûm olanların, kamu vicdanında da mahkûm olması gerekir. Bunun yolu ise, eğitimden geçmektedir. Toplumun değer yargıları, yolsuzlukla mücadeleye karşı hassas bir halde tutulmalıdır. Yolsuzlukla mücadele, iktidardan ya da kamu görevlilerinden beklenmemelidir. Yolsuzluğun boyutları ve yaygınlığı düşünüldüğünde, toplumun bu düşünce tarzı, kısa vadede doğru ve haklı bir beklenti olarak gözükebilir. Ancak uzun vadede, yolsuzlukla mücadele, topluma da yayılmalı ve bireyler de bu mücadeleye katkıda bulunmalıdırlar.

Yolsuzluklar, tarihin her döneminde ve dünya coğrafyasının her alanında söz konusudur. Önemli olan yolsuzlukların ciddi toplumsal deformasyonlara yol açan boyutlarının daraltılmasıdır. Yolsuzlukla mücadele yöntemleri; yasal yaptırımların ağırlaştırılması, kamu iletişim araçlarıyla kamuoyunun duyarlı hale getirilmesi, bürokratik işlem ve süreçlerin basitleştirilmesi ve hızlandırılması gibi birçok önlem gündeme getirilmiştir. Ancak doğru mücadele yöntemlerinin ve alınacak önlemlerin temel referansı; demokrasi, siyasi kararlılık ve kamuda toplam kalite yönetimi odaklı iyi yönetişimdir.

Atatürk'ün Őu sözü unutulmamalıdır; “Muhterem milletime Şunu tavsiye ederim ki, sinesinde yetiŐtirerek baŐının üstüne kadar çıkaracağı adamların kanındaki, vicdanındaki asli cevheri çok iyi tahlil etmek dikkatinden bir an geri kalınmasın.”¹⁷⁰

Son yıllarda toplumun her kesiminde ve bürokraside dile getirilen “temiz toplum özlemi” rüşvet ve yolsuzlukta arındırılmış, Şeffaf, aydınlık yarınların habercisidir.

¹⁷⁰ Nutuk, C. 2, Sh. 203

KAYNAKÇA

Ackerman, S.R, “Democracy and the Grand Corruption” **International Science Journal**, S.149, 1996

Ackerman, S.R., **Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform**, Cambridge University Press, Cambridge, 1999

Akıllıoğlu, Tekin, “Yönetimde Açıklık, Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı” **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, 2. Kitap, Ankara, 1-4 Mayıs 1990

Aktan, Coşkun Can, **Temiz Toplum ve Temiz Siyaset**, T Yayınları, İstanbul, 1994

Aktan, Coşkun Can, **Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi**, Afa Yayınları, İstanbul, 1992

Aktan, Coşkun Can, **21. Yüzyıl İçin Yeni Toplumsal Sözleşme**, T Yayınları, İstanbul, (tarihsiz)

Andvig, J. C., **The economics of corruption: a survey**, **Economic Study**, S. 43/1, 1991

Artuk, Mehmet Emin; Gökçen, Ahmet, Yenidünya, Ahmet Caner, 5237 Sayılı Yeni TCK'ya Göre Hazırlanmış Ceza Hukuku Genel Hükümler I Yeniden Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006

Azfar, O., Lee, Y. and Swammy, A., “The Causes and Consequences of Corruption”, **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, S. 514, 2000

Bakanlar Kurulu Prensip Kararı, <http://www.hazine.gov.tr/karar.pdf>, 10.09.2002

Ballı, K. Mustafa, “Yolsuzluk Üzerine: Kavram, Sebepler, Sonuçlar Ve Kontrol Yolları”, **Türk İdare Dergisi**, S. 441, Ankara, Aralık 2003

Barro, Robert J. And Sala-i Martin, Xavier, **Economic Growth**, McGraw Hill, NY, 1995

Basyal, T. R.&Khanal, T. N., **Corruption**, <http://www.platformnepal.org/news/corruption.html>, 25.02.2002

Bayar, Yavuz, “Türk Kamu Yönetiminde Rüşvet”, **TODAİE Dergisi**, C.12, S. 13, Ankara, Eylül 1979

Baydar, Tülay, “Yönetim Etiğine Genel Bir Bakış”, **Türk İdare Dergisi**, S. 449, Ankara, Aralık 2005

Benson, G.C.S., **Political Corruption in America**, Lexington Books, Massachussets.

<http://encyclo.findlaw.com/8500book.pdf#search=%22%20benson%20Political%20Corruption%20i%20America%2C%20%22>, 22.07.2006

Berg, Erlend , "How Should Corruption be Measured?", **The Economics of Less Developed Countries**, London School of Economics and Political Science, MSc Economics Extended Essay, EC428: London, 2001

Berkman, Ümit, **Az Gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet**, TODAİE Yayını, Ankara, 1983

Berkman, A. Ümit, “Yolsuzluk ve Rüşvete Karşı Önlemler”, **Boğaziçi Üniversitesi Ekonomi ve İdari Bilimler Dergisi**, C. 2, S. 1, İstanbul, 1988

Bilgili, Abbas, "Yolsuzlukla Mücadele", www.turkhukuksitesi.com, 10.09.2005

BMKP, **Corruption and Good Governance**, Management Development and Governance Division Bureau for Policy and Programme Support, United Nations Development Programme, NY, 1997

Buscaglia, Edgardo, "Corruption and Judicial Reform in Latin America." **Policy Studies Journal**, S. 17/4, 1997

Colazingari, S and Ackerman, S.R., "Corruption in a Paternalistic Democracy: Lesson from Italy for Latin America", **Political Science Quarterly**, S. 113/3. 1998

Çelik, Kâzım, "Bürokrasinin Alternatifi var mı?" **Cumhuriyet gazetesi**, 18.11.1999

Çoban, Orhan, "Organize Olmayan Sosyo-ekonomik Sistemin Organize Bir Kurumu: Rüşvet", **TODAİE Dergisi**, C. 32, S.2, Ankara, Haziran 1999

Çimen, Adnan, "Demokrasilerde Yozlaşma Süreci: Politik Mübadele, Ekonomik Yozlaşma ve Yolsuzluk", **Türk İdare Dergisi**, S. 442, Ankara, Mart 2004

Çulpan, Refik, "Bürokratik Sistemin Yozlaşması", **TODAİE Dergisi**, C.13, S.12, Ankara, Haziran, 1980

De Porta, D. and Vanucci, A. (1997) "The Perverse Effects of Political Corruption" **Political Studies**, S. 45/3

Develioğlu, Ferit, **Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat**, 7.Baskı, Aydın Kitabevi, Ankara, 1986

Downs, Anthony, **Inside Bureaucracy**, Harper Collins, NY, 1967, http://www.stanford.edu/group/ncpi/documents/pdfs/1-03_selectedreferences.pdf#search=%22Downs%2C%20Anthony%2C%20Inside%20

Bureaucracy%2C%20Harper%20Collins%2C%20NY%2C%201967%2C%20%20s.%2084%22, 14.01.2006

Eken, Musa, **Kamu Yönetiminde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı**, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir, 1993

Eken, Musa, “Kamu Yönetiminde Kötü Yönetim Olgusu”, **Türk İdare Dergisi**, S. 419, Ankara, Haziran 1998

El-Attas, S. Hüseyin, **Toplumların Çöküşünde Rüşvet**, Çeviren, Cevdet Cerit, Pınar Yayınları, İstanbul, 1988

Ergun, T., Polatoğlu, A. **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE yayınları, Ankara, 1992

Eryılmaz, Bilal, **Kamu Yönetimi**, Genişletilmiş Üçüncü Baskı, İstanbul, 1997

Esen, Kasım , “Yoksulluk ve Yolsuzlukla Mücadelede Yeni Bir Yol Çizmek”, **Türk İdare Dergisi**, S. 432, Ankara, Eylül 2001,

Friedrich Cal. J.; **Yolsuzluğun Tarihi**, Çeviren :Burçin Yereli, Politik Yozlaşma ve Rant Kollama (Yayına Hazırlayanlar: A. Eker, C. C. Aktan) Takav Matbaası, Ankara, 1994

Gillespie, K. and Okruhlik, G., “Political Dimensions of Corruption Cleanups”, **Comparative Politics**, S. 24/1, 1991

Gore, Al, “Daha İyi Çalışan ve Maliyeti Daha Az Olan Bir Devlet Yaratılması”, **Verimlilik dergisi**, S. 1995/1, Ankara, 1995

Heywood, P., “Political Corruption: Problems and Perspectives”, **Political Studies**, S. 45/3, 1997

Heidenheimer, Arnold J., **Political Corruption**, Rinehart and Winston Pub., 1989

Huntington, Samuel, "Modernization and Corruption", **Political Corruption**, Reading in Comparative Analysis, Rinehart and Winston Pub., 1989

İzmit Ticaret Odası, Araştırma, 1997

İğdeler, Serdar, "Yolsuzluk ve Yolsuzluklarla Mücadele", **Türk İdare Dergisi**, S.442, Ankara, 2004

Keskin, Adnan, "İkinci Nereden Buldun? Hapsi" **Radikal gazetesi**,
<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=178191>, 13.07.2006

Kılıçbay, Mehmet Ali, "Bir Eski Rejim Hastalığı Olarak Yolsuzluk", **Radikal gazetesi**, 20 Ocak 1998

Klitgaard, Robert Dean, **UN Chronicle**, Issue 1, Cover Story, Volume XXXV Number 1, Department of Public Information, 1998

Klitgaard, R. and Abaroa, R., **Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention**, ICS Press, Oakland, California, 2000

Kongar, Emre, "Kamuda Rüşvetin Toplumsal Nedenleri", **Yolsuzluk ile Savaşım Stratejileri Uluslararası Sempozyumu**. 29 Eylül 2005, İstanbul

Lambsdorff, Johann Graf., "An Empirical Investigation of Bribery in International Trade." **European Journal of Development Research**, 1998, 10, S. 1 (June), s. 18-34, <http://www.hoover.org/publications/epp/2846061.html?show=essay>, 22.12.2005

Leff, Nathaniel H., “Bürokratik Yozlaşma ve Ekonomik Kalkınma”, Osterfeld, David, “Yozlaşma ve Ekonomik Kalkınma”, Çev. M. Sakal, **Politik Yozlaşma ve Rant Kollama**, Yayına Hazırlayanlar Aytaç Eker, Coşkun Can Aktan, İstanbul, 1994

Leff, Nathaniel H., "Economic Development Through Bureaucratic Corruption" **American Behavioral Scientist**, S. VIII/3, November, 8-14, 1964
<http://magnet.undp.org/Docs/efa/corruption/Chapter04.pdf>, 30.09.2005

Leiken, Robert S. 1996, "Controlling the Global Corruption Epidemic." **Foreign Policy** S. 5, <http://www.hoover.org/publications/epp/2846061.html?show=essay>, 22.12.2005

Malkoç, İsmail; Güler, Mahmut, **Memurlar ve Suçlar**, Adil Yayınevi, Ankara, 1998

Mauro, Paolo. "Corruption and Growth." **Quarterly Journal of Economics**, Issue S. 110, 1995

Mauro, P., “Corruption: Causes and Consequences and Agenda For Further Research”, www.worldbank.org/fandd/english/articles, 1998, 27.04.2001.

Oktay, Cemil, **Yükselen İstемler Karşısında Türk Siyasal sistemi ve Kamu Bürokrasisi**, İÜ SBF Yayını, İstanbul, 1983

Örnek, Acar, **Kamu Yönetimi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1988

Özsoylu, Ahmet Fazıl, **Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi**, Bağlam Yayıncılık, İstanbul, 1996

Öztürk, Namık Kemal, “Kamu ve Özel Yönetim Etiği: Benzerlikler ve Farklılıklar”, **TODAİE Dergisi**, C. 32, S. 2, Ankara, Haziran 1999

Öztürk, Namık Kemal, “Kamu Yönetiminde Etik ve Yöneticiler”, **Türk İdare Dergisi**, S. 419, Ankara, Haziran 1998

Pranab, Bardhan, “Corruption and Development: A review of Issues”, **Journal of Economic Literature**, Volum XXXV, September 1997,

Pickl, P; Victor, J., “Ombdusman ve Yönetimde Reform”, (Çeviren: Turgay Ergun) **TODAİE dergisi**, C. 19, S. 4, Ankara, Aralık 1986.

“Rüşvet Kurumlaştı”, **Radikal gazetesi**, 18 Ekim 1999

“Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”, **Resmi gazete**, S. 25326, Ankara, 24.12.2003

Savaş, Vural Fuat, **Anayasal İktisat**, İzmir, 1993

Schleifer Andrei, and Robert W. Vishny, “Corruption”, **Quarterly Journal of Economics**, August 1993

Tan, Turgut, “Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine”, **Türk İdare Dergisi**, S. 378, Ankara, Mart 1998

Tanrıseven, Hasan, **Yönetimde Hesap Verilebilirlik ve Performans Denetimi**, - Türkiye ve İngiltere’deki Uygulamaların Karşılaştırmalı Analizi-, D.Ü. SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2004,

Tanzi, Vito and Davoodi Hamid, **Corruption**, Public Investment, Growth, IMF Working Paper, S. 97/139, Washington, October 1997

TODAİE, **KAYA Raporu**, Ankara, 1991

Turgut, Kasım, “Yolsuzluk Olgusu ve Toplumsal Maliyeti”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, C. XIV, S. 85, Ankara, Mart-Nisan 2001

Tutum, Cahit, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yayınları, İstanbul, 1994

Türk, Hikmet Sami, “Rüşvet Ve Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası İşbirliği”, http://www.yayin.adalet.gov.tr/adaletder/6_sayi.htm, 13.07.2005

TÜSİAD, **Kamu Bürokrasisi**, İstanbul, 1983

Ulusoy, Halil, “3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu ve Uygulaması Hakkında İnceleme”, **Türk İdare Dergisi**, S. 392, Ankara, Eylül 1991

Uluer, Yıldırım, **Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, 3. Kitap, 1–4 Mayıs 1990

Ulusoy, Kudret, “Ülkemizdeki Yolsuzluklara Genel Bir Bakış Ve Bunlarla Mücadelede Çözüm Yolları”, http://www.turkhukusitesi.com/makale_121.htm, 03.07.2005

Ulusoy, Kudret, “Tarihten Gelen Mirasımız Rüşvet”, <http://www.turkhukusitesi.com/showthread.php?t=3554>, 06.08.2006

Yıldız, Mehmet Tan, “Rüşvet Suçunun Anatomisi”, http://www.turkhukusitesi.com/makale_213.htm, 01.09.2006

Yıldız, Cemal, “Yolsuzlukla Mücadele ve İyi Yönetim”, **Türk İdare Dergisi**, S. 434, Ankara, Mart 2002,

Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi, http://www.alomaliye.com/yolsuzlugu_karsi_ozel_hukuk.htm, 05.05.2006