

**T. C.**  
**İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**YOLSUZLUKLA MÜCADELENİN HUKUKİ  
BOYUTUNDA ETKİNLİK ARAYIŞI: NİJER VE  
TÜRKİYE SİSTEMLERİNİN CEZA VE İDARE  
HUKUKU AÇISINDAN KARŞILAŞTIRILMASI**

**NAFISSA AMADOU SEYNI**  
**2501131409**

**TEZ DANISMANI**  
**PR. DR. AYDIN GÜLAN**

**İSTANBUL, 2019**

## ÖZ

# YOLSUZLUKLA MÜCADELENİN HUKUKİ BOYUTUNDA ETKİNLİK ARAYIŞI: NİJER VE TÜRKİYE SİSTEMLERİNİN CEZA VE İDARE HUKUKU AÇISINDAN KARŞILAŞTIRILMASI

NAFİSSA AMADOU SEYİNİ

Yolsuzlukla mücadelede sadece kanun koyarak önlenemeyeceğini ortaya koyan sebepler ve mücadelede “yetersiz” kalma hali dikkate alınarak tez incelememiz Nijer ve Türkiye Yolsuzlukla mücadele sistemi ele alınarak çok boyutlu ve farklı hukuk dalları kapsamında çalışmayı gerekli kılmıştır. Tez kapsamında Nijer ve Türkiye’nin yolsuzlukla mücadele yasaları, kolluk kuvvetleri mekanizmaları, genel olarak kamu idaresinde yolsuzluk ve özellikle kamu ihaleleri, denetim organları, yolsuzlukla mücadele kurumları ve yolsuzlukla mücadelede diğer önemli aktörler, medya ve sivil toplum kuruluşları incelenmiştir. Ayrıca yolsuzlukla sadece ceza hukuku tedbirleri ile mücadelenin yeterli olmayacağı düşünülerek bunun yanında idari yaptırımlar ve düzenlemeler yapılmak suretiyle yolsuzluk sorunu ve çözüm yolları hususunda etkili neler yapılabileceği karşılaştırmalı bir yaklaşım planlanmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Yolsuzluk, Yolsuzlukla Mücadele, İdari Yaptırımlar, Ceza Hukuku Tedbirleri, Denetim Organları

## ABSTRACT

### SEEKING EFFICIENCY IN THE LEGAL DIMENSION OF ANTI-CORRUPTION: COMPARATIVE ANALYSIS OF NIGER AND TURKEY CRIMINAL AND ADMINISTRATIVE LAW SYSTEM

NAFISSA AMADOU SEYNI

Considering the reasons indicating that corruption cannot be prevented by simply adopting laws and the fight against corruption continue to be “inadequate”, this study examined the main anti-corruption system in Niger and Turkey. This study has made it necessary to work within the scope of multidimensional and different branches of law.

Within the scope of the thesis, Niger and Turkey anti-corruption legislation, law enforcement mechanisms, corruption in the public administration in general and public procurement in particular, audit bodies, specialized anti-corruption agencies and other important actors in the fight against corruption namely the media and Civil Society will be examined. In addition, it is considered that combating corruption with criminal law measures alone will not be sufficient, and by making administrative sanctions and regulations, a comparative approach is planned on what can be done effectively regarding the problem of corruption and its solutions.

**Keywords:** Corruption; Fight Against Corruption, Administration Sanctions, Criminal Law Measure, Audit Bodies

## ÖNSÖZ

Yolsuzluk her çağda ve her toplumda gündeme gelebilen bir “bozulma” halidir. Yolsuzluğun farklı alanlarda görünümü ve etkisi vardır. Kimi ülkelerde ekonomik hayatta, kimi ülkelerde siyasi hayatta ve memurların seçimi ve atanmasında gündeme gelebilir. Çoğu ülkede yolsuzluk bütün bu alanlara yayılmış bir biçimde görünür. Yolsuzluk sorununun olumsuz, zincirleme etkisi çok yaygındır. Devletlerin hayatiyetini ilgilendiren bir endişe kaynağı sayılması gerekir. Çünkü hem ekonomik, hem sosyal hayata hem de demokrasi ilkelerine önemli bir tehdit oluşturur.

Elbette belirtmek gerekir ki, tüm dünya için bir gündem maddesi olmakla birlikte yolsuzluk sorunu Afrika için öncelikli bir gündemdir. Gelişmesi ve güncel yönetim yöntemlerine ulaşabilmesi için önemli bir tehdit oluşturmaktadır.

Nijer için yolsuzluk, bütün gayretlere rağmen, halen tedavi edilmemiş bir hastalık hali olarak gündemdedir. Demokratik rejimin yerleşmesi, idari kurumsallaşmanın gerçekleşmesi, ekonomik ve sosyal gelişime karşı önemli bir engel oluşturmaktadır. Uluslararası kuruluşların yolsuzlukla mücadeleyi yeterli görmediği ve yeni tedbirler talep ettiği bilinmektedir.

Çalışmanın amacı, bir karşılaştırma yaklaşımıyla, yasal yönleri ele alarak yolsuzlukla mücadeleyi değerlendirmektedir. Türkiye ve Nijer sisteminin yolsuzluğuna karşı mücadeleye değinmek, Türkiyedeki iyi uygulamalarından yararlanmaktır. Nijer sisteminin incelenmesi, yolsuzlukla mücadelede hukuki ve uygulama mevcut eksilikleri tespit edip ve bunları karşılaştırmalı bir bakış açısıyla ele almaktan ibarettir.

İdari ve ceza hukuku konularını birlikte ele almanın amacı, “etkinlik” açısından bütüncül bir yaklaşıma duyulan ihtiyaçtır.

Bütüncül bakıştan kastedilen, sadece ceza yaptırımı ve idari düzenlemeler ile ihlalleri halinde uygulanabilecek yaptırımları öngörerek etkin bir mücadelenin olmayacağı

gerçeğinden hareketle yapılması gereken sivil toplumun ve medyanın önemi, asıl amaç olan yolsuzlukla mücadelede etkinlik bakış açısıyla tekrar ele almak gereğidir.

Çalışmamızda yer alan zorluklarla ilgili ise, bunun geliştirilmesinde ilk olarak, tezimiz Nijer'de yapılmadığından dolayı tüm gerekli kaynaklara ulaşamadık. Sonra yeni öğrenilen bir dilde yazılması gereken konunun teknik yönü nedeniyle oldukça zorluk çektik.

Bu bakımından, İstanbul Üniversitesi İdare Hukuku Anabilim Dalı kürsü mensuplarına özellikle de Araş Gör. Ezgi Şirin ve Meral Yıldırım Hanımlara, çalışma sırasında bana verdikleri destek ve yardımlarından dolayı içten teşekkür ederim.

Tez danışmanım, Prof. Dr. Aydın Gülan'a, araştırma boyunca sürdürdüğü çalışmalarımı zenginleştiren desteği ve etkili tavsiyeleri için ve maddi ve manevi yardımları aracılığıyla bu çalışmaya çeşitli şekillerde katkıda bulunduğu için içten minnettarım; kelimeler size teşekkür etmek için yetersiz kalır.

## İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	ii
ABSTRACT.....	iii
ÖNSÖZ.....	iv
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xvi
GİRİŞ .....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### YOLSUZLUK KAVRAMI (Genel Anlamda yolsuzluk Tanımları, Türleri, Nedenleri ve Sonuçları)

<b>I. YOLSUZLUK TANIMI VE TÜRLERİ .....</b>	<b>16</b>
<b>A. YOLSUZLUK TANIMI .....</b>	<b>16</b>
1. SOSYOLOJİ AÇISINDAN YOLSUZLUKLA İLGİLİ TANIMLAR .....	18
2. CEZA HUKUKU AÇISINDAN YOLSUZLUK TANIMI.....	20
3. İDARE HUKUKU AÇISINDAN YOLSUZLUK TANIMI .....	24
4. YOLSUZLUK HAKKINDAKİ TANIMIMIZ.....	27
<b>B. YOLSUZLUK TÜRLERİ .....</b>	<b>28</b>
1. YOLSUZLUĞUN BASLICA TÜRLERİ .....	29
a. Siyasi Yolsuzluk .....	29
b. İdari Sistemde Yolsuzluk.....	30
c. Küçük Yolsuzluk ve Büyük Yolsuzluk .....	31
d. Kamu Yolsuzluğu ve Özel Yolsuzluğu .....	32
e. Ulusal Yolsuzluk ve Uluslararası Yolsuzluk .....	33
2. BAŞLICA YOLSUZLUK TÜRLERİNİN KAPSAMI .....	33
a. Kayırmacılık .....	33
(1) Akraba kayırmacılığı.....	34
(2) Eş- Dost Kayırmacılığı .....	35
(3) Siyasal Kayırmacılık .....	35
b. Rant Kollama .....	35

c. Rüşvet .....	36
d. İrtikap.....	37
e. Kara Paranın Aklanması .....	37
f. Zimmet.....	38
g. Dolandırıcılık .....	39
h. Sebepsiz veya Haksız Zenginleşme.....	40
3. NİJER’DE DİĞERLERİNDEN DAHA FAZLA GÖRÜLEN YOLSUZLUK TÜRLERİNİN İNCELENMESİ.....	40
a. Komisyon.....	40
b. Gratifikasyon (vatandaş tarafından vermek zorunda hissedilen bahşıs).....	41
c. Piston ( nüfuz, torpil): Favoritizm .....	41
d. Meccani bir kamu hizmetinden Menfaat Temin Edilmesi.....	42
e. Haraç: Trafik ve gümrük uygulamalarından.....	42
f. Güveni kötüye kullanma.....	43
g. “Peruk”/ Kullanma Zimmeti.....	43
4. TÜRKİYE’DEKİ YOLSUZLUK TÜRLERİ( GENEL GÖZLEM) .....	44
<b>II. YOLSUZLUK SEBEPLERİ VE SONUÇLARI .....</b>	<b>46</b>
<b>A. YOLSUZLUK SEBEPLERİ .....</b>	<b>46</b>
1. YOLSUZLUĞUN KLASİK SEBEPLERİ (kültürel çöküntü, ekonomik geri kalmışlık, sosyal adaletsizlik vs) .....	47
2. İDARİ UYGULAMALARINDAN KAYNAKLANAN TEMEL SEBEPLERİ 49	
3. YOLSUZLUĞUN YENİ KUŞAK SEBEPLERİ .....	51
a. Yoksulluk.....	51
b. Hırs/ Aç Gözlülük.....	54
4. YOLSUZLUK SEBEPLERİ BAKIMINDAN NİJER VE TÜRKİYE’NİN İNCELENMESİ.....	55
a. Nijerdeki Yolsuzluk Nedenleri .....	55
(1) Kültürel Nedeni .....	55

(2) Hızlı Zenginleşme Arayışı.....	57
(3) Kontrol Eksiliği ve “ Herkes kendi başına ” .....	58
b. Türkiye’deki Yolsuzluk Sebepleri Hakkında Genel Gözlemler .....	59
<b>B. YOLSUZLUĞUN SONUÇLARI.....</b>	<b>62</b>
1. YOLSUZLUĞUN HUKUKİ SONUÇLARI (HUKUKİ GÜVEN VE İSTİKRARI BOZULMASI).....	63
2. YOLSUZLUĞUN EKONOMİK SONUÇLARI.....	65
3. YOLSUZLUĞUN SOSYAL SONUÇLARI.....	67

## İKİNCİ BÖLÜM

### NİJER VE TÜRKİYE YOLSUZLUĞUN ÖNLEMESİNE İLİŞKİN STRATEJİLER KARŞILAŞTIRMASI

<b>I. YOLSUZLUĞUN ÖNLENMESİ VE YOLSUZLUKLA MÜCADELE STRATEJİLERİNİN GEREKLİLİKLERİ (GENEL OLARAK) .....</b>	<b>72</b>
A. KAPSAYICI VE KAPSAMLI YAKLAŞIM GEREKLİLİĞİ.....	73
B. ENTEGRE ( incorporate) TEDBİRLER .....	73
C. ŞEFFAFLIK SAĞLANMASININ ÖNEMİ.....	74
D. PARTIZAN OLMAYAN BİR İDARE KURULMASI GEREĞİ .....	75
<b>II. NİJER VE TÜRKİYE’DE YOLSUZLUĞUN ÖNLENMESİNDE KULLANILAN HUKUKİ ARAÇLARIN KARŞILAŞTIRILMASI .....</b>	<b>76</b>
A. YÖNETİMDE AÇIKLIK VE ŞEFFAKLIK .....	78
1. BİLGİ EDİNME HAKKI .....	79
2. MAL BİLDİRİMİNDE BULUNULMASI.....	89
3. HEDİYE ALMA YASAĞI.....	93
4. KAMU İHALE SİSTEMİ.....	97
B. EYLEM PLANLARI .....	101
C. SİVİL TOPUM VE MEDYA.....	102

**ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**  
**NİJER VE TÜRKİYEDE CEZA HUKUKU VE İDARİ HUKUKU**  
**BAKIMINDAN YOLSUZLUKLA MÜCADELE STRATEJİLERİNİN**  
**KARŞILAŞTIRMALI OLARAK İNCELENMESİ**

I. NİJER VE TÜRKİYE İDARE HUKUKU ACISINDAN KARŞILAŞTIRILMASI

105

A. İDARENİN KURULUŞU AÇISINDAN.....	
1. TÜRKİYE'DEKİ YOLSUZLUKLA MÜCADELE EDEN KAMU İDARELERİ DENETİM KURULLARI VE DİĞER ENSTRÜMANLAR .....	108
a. Devlet Denetleme Kurulu .....	109
b. KAMU İHALE KURUMU.....	110
c. SAYIŞTAY.....	110
d. VERGİ DENETİM KURULU BAŞKANLIĞI .....	112
e. Mali Suçlar Araştırma Kurullu (MASAK) .....	112
f. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman).....	113
g. Kamu Görevlileri Etik Kurulu .....	114
h. Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu .....	115
2. NİJER'DEKİ YOLSUZLUKLA MÜCADELE EDEN KAMU İDARELERİ DENETİM KURULLARI VE DİĞER ENSTRÜMANLAR .....	116
a. Yolsuzluk ve İlgili Suçlara Karşı Mücadele Yüksek Kurumu.....	117
b. Devlet Genel Teftiş Kurumu.....	118
c. Finansal Bilgi İşleme Ulusal Ofisi .....	120
d. La Ligne Verte « Yeşil Çizgi » .....	122
e. Sayıştay « Nijer » .....	122
f. Millet Meclisi .....	124
g. Danıştay « Nijer » .....	125
h. Kamu İhaleleri Düzenleme Kurumu .....	125
i. İdari Yönetişimin Genel Denetim .....	126

j.	Bakanlıklarda Hizmetlerin Genel Denetimi.....	127
k.	Maliye Genel Denetleme.....	128
l.	Mali Kontrol Kurumu .....	129
m.	Kamu İhaleleri ve Mali Taahhütlerinin Denetiminin Genel Müdürlüğü (DCMP/EFE).....	129
n.	Yargı Ortamında nüfuz ticaretİ ve Yolsuzlukla Mücadele Bilgi-Şikayet Bürosu .....	130
B.	KAMU GÖREVLİLERİNİN DÜZENLEMELERİ BAKIMINDAN.....	130
1.	NİJER'DEKİ UYGULAMA .....	131
2.	TÜRKİYEDEKİ UYGULAMA .....	134
<b>II. YOLSUZLUKLA MÜCADELENİN CEZA HUKUKU STRATEJİLERİ</b>		
<b>AÇISINDAN KARŞILAŞTIRILMASI.....140</b>		
A.	NİJER VE TÜRKİYE' DE YOLSUZLUK SUÇUNUN İNCELENMESİ.....	141
1.	Nijer Ceza Kanunu'nun İlgili Hükümleri .....	142
2.	TÜRK CEZA KANUNU'NUN İLGİLİ HÜKÜMLERİ (TÜRKİYE'DE YOLSUZLUKLA MÜCADELE KAPSAMINDA KANUNİ DÜZENLEMELER	
	148	
B.	YOLSUZLUK SUÇLARINDA SORUŞTURMA VE KOVUŞTURMA .....	162
1.	Türkiye' de Soruşturma ve Kovuşturma Yöntemlerinin İncelemesi .....	163
a.	El koyma tedbiri.....	164
b.	Mal Bildirimi İsteme .....	165
d.	İletişimin Tespiti, Dinleme ve Kayda Alma .....	166
e.	Teknik Araçlarla İzleme, Ses veya Görüntü Kaydı Alma.....	166
f.	Yolsuzluk suçlarında kovuşturma.....	166
2.	Nijer'de Yolsuzluk Soruşturma ve Kovuşturma Sürecinin İncelemesi .....	167
a.	Dondurma El Koyma ve Müsadere:.....	168
b.	Zamann Aşamı Şartı :.....	169
c.	Yargı Yetkisi : .....	169
d.	Yolsuzluk Eylemlerinin Sonuçları .....	170

e. Zararın Tazmini.....	170
f. Yolsuzluk Soruşturmasında Uzman Yetkileri.....	170
g. Uluslararası İş Birliği .....	171
(1) Suçların İadesi.....	171
(2) Karşılıklı Adli Yardım .....	172
C. YAPTIRIMLAR KARŞILAŞTIRILMASI .....	173
<b>SONUÇ.....</b>	<b>174</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>182</b>

## KISALTMALAR LİSTESİ

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>ADÖ</b>	: Amerikan Devletleri Örgütü
<b>Ae</b>	: Aynı Eser
<b>AEP</b>	: Acil Eylem Planı
<b>AfB</b>	: Afrika Birliği
<b>Age</b>	: Adı Geçen Eser
<b>BAE</b>	: British Aerospace
<b>BEHK</b>	: Bilgi Edinme Hakkı Kurumu
<b>Bkz</b>	: Bakınız
<b>C</b>	: Cilt
<b>CENTİF</b>	: Cellule Nationale de Traitement des Informations Financieres
<b>CMK</b>	: Ceza Muhakemesi Kanunu
<b>DRC</b>	: Democratic Republic of Congo
<b>Ecowas</b>	: Economic Community of West African States
<b>GCB</b>	: Global Corruption Barometer
<b>GRECO</b>	: Groupe D'état Contre La Corruption
<b>HALCIA</b>	: Haute Autorité de Lutte contre la Corruption et les Infraction Assimulées
<b>IGE</b>	: Inspection Générale D'état
<b>IGF</b>	: Inspection Générale Des Finances
<b>IGGA</b>	: L'inspection Générale De La Gouvernance Administrative

<b>IMF</b>	: International Monetary Fund
<b>KİK</b>	: Kamu İhale Kurumu
<b>MASAK</b>	: Mali Suçları Araştırma Kurulu
<b>Md.</b>	: Madde
<b>NCK</b>	: Nijer Ceza Kanunu
<b>OECD</b>	: Organisation For Economic Co-Operation And Development
<b>OLAF</b>	: Office Europeenne De Lutte Anti-Fraude
<b>Ora</b>	: Organisation De La Resistance De L'armée
<b>P</b>	: Page
<b>Rnjit</b>	: Réseau Nigérien Des Journalistes Pour L'intégrité Et La Transparence
<b>SADC</b>	: Southern African Development Community
<b>STK</b>	: Sivil Toplum Kuruluşları
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TCK</b>	: Türk Ceza Hukuku
<b>TESEV</b>	: Türkiye Ekonomik Ve Sosyal Etüdler Vakfı
<b>UEMOA</b>	: Union Economique Et Monetaire Ouest Africaine
<b>UNCAC</b>	: United Nations Conventions Against Corruption
<b>UNDP</b>	: United Nations Development Programme
<b>USAID</b>	: United States Agency For International Development
<b>Vb</b>	: Ve Benzeri
<b>VOA</b>	: Voice Of Academia (Journal)
<b>Vs</b>	: Ve Saire

## GİRİS

Yolsuzluk sinsî bir bozucu etkiye sahip olup zararları çok çeşitlidir. Demokrasiyi ve hukuk devletini baltalamakta, insan haklarını ihlal etmekte, piyasa kurallarını bozmakta, hayat kalitesini olumsuz etkilemekte ve organize suçlara ve teröre müsait bir ortam oluşturmakta, insanlığı tehdit eden başkaca sonuçlar doğurmaktadır<sup>1</sup>.

Yolsuzluk geçmiş dönemlerde olduğu gibi, halen ülkeler ve toplumlar için önemli bir problem olmaya devam etmektedir<sup>2</sup>.

Bu yolsuzluk olayları ufak veya büyük, zengin veya fakir bir çok ülkede görülmektedir ama en çok gelişmekte olan ülkeler için yıkıcı olmaktadır<sup>3</sup>. Çünkü, yolsuzluğun bulunduğu yerde, gelişmeye özgülenmesi gereken kaynaklar amacı dışında kullanılır, hükümetlerin temel kamu hizmetlerini yerine getirmeye ilişkin kaynakları azalır, eşitsizlik ve adaletsizlik kazanır ve yabancı yatırımcılar ve bağışçılar kaçarır<sup>4</sup>.

Yolsuzluk evrensel bir kriz ve salgın haline gelmiştir<sup>5</sup>. Öyle ki bunun semptomları her döneminde ve dünyanın her ülkesinde farklı derecelerde ve farklı biçimlerde görülmektedir.

---

<sup>1</sup>K.P. Chakravarti, "Law and Procedure of Prevention of Corruption in Public Service", Journal of the Indian Law Institute Vol. 25, No. 3 (July-September 1983), P. 412-415; Convention des nations unies contre la corruption, New York 2004;

<sup>2</sup>Ronald Wraith, Edgar Simpkins, **Corruption in Developing Countries**, Oxford University Press, 1963, P.171

<sup>3</sup>B. Ilias , "Corruption as an international crime and crime against humanity: An outline of supplementary criminal justice policies", Journal of International Criminal Justice, Vol. 4 Issue 3, 2006, P.466-486,

<sup>4</sup>Heidenheimer, Arnold J, **Political Corruption**; Holt Rinehart and Winston, Inc, New York 1970,P.318. (Ülkeleri dışında yatırım yapmak isteyen yerel yatırımcılar, yolsuzluğun yaygın olduğu ülkelere, potansiyel iş ortaklarının güvenini kazanmakta zorlanabilirler.)

<sup>5</sup>Örneğin, Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu (IMF), yolsuzluğun makroekonomik ve sosyal etkilerini derinlemesine incelemiş ve son yıllarda yolsuzluk olgusuyla ilgili birkaç çalışma belgesi, gazete makalesi ve kitap yayınlamıştır. Bakın, örneğin, TI Raporu 2001, no 14, s. 226 (Latin Amerika, Doğu Avrupa ve eski Sovyetler Birliği'ndeki soruşturmaların son yıllarda yolsuzluğun önemli ölçüde arttığı sonucuna ve fikir birliğine vardığına dikkat çekerek).

Yolsuzluk vakı'ası, ekonomik gelişmişlik düzeyinden, siyasi rejimden ve kamu görevlilerinin seçim biçiminden bağımsız olarak varolmaktadır. Son yıllarda, yolsuzluk skandalları Fransa'da, Almanya'da, Venezuela'da, Brezilya'da, Meksika'da, Pakistan'da, Japonya'da, Kore'de, Amerika Birleşik Devletleri'nde ve Hollanda'da gündeme gelmiştir<sup>6</sup>. Aynı zamanda sayısal veriler, Latin Amerika'da, Doğu Avrupa'da ve Eski Sovyet Devletlerinde yolsuzluğun artmakta olduğunu göstermektedir<sup>7</sup>. Sonuç olarak denilebilir ki, yolsuzluğun kapsamı ve gelişimi sebebiyle zararlı sonuçları hakkında devletlerin endişelerinin haklı ve gerekli sebepleri bulunmaktadır<sup>8</sup>.

Bu nedenle, yolsuzluk ciddi bir toplumsal problemdir. Şöyle ki: *“bir birey ya da sosyal grup tarafından gerçekleştirilen ve faillerine haksız veya hileli yararlar sağlayan bir antisosyal davranış biçimidir, bu nedenle yerleşik ve geçerli hukuk kurallarına ve ahlaka aykırı olup meşru makamların toplumun tüm üyelerinin maddi ve manevi refahını adil ve hakkaniyete uygun bir şekilde tam olarak sağlama yeteneğini azaltmaya veya dengesini bozmaya sebep olabilir.”*<sup>9</sup>

Yolsuzluk, aynı zamanda adalet ve kalıcı barış için de bir tehdittir. Yolsuzluk, adaleti ve kalıcı barışı sağlama çabalarını felce uğratar<sup>10</sup>. Dolayısıyla, yolsuzluğa karşı mücadele herkes için bir endişe kaynağı ve **öncelikli gündem maddesi olmalıdır**. Yolsuzluk, birçok adaletsizlik biçimi yaratarak, sıradan vatandaşlar için günlük yaşamın neredeyse tüm yönlerini etkilemektedir ve toplumun hiçbir kesimi ona karşı bir korumaya sahip değildir.

---

<sup>6</sup>Bkz, Uluslararası Şeffaflık Örgütü 2001 Raporu (Latin Amerika, Doğu Avrupa ve eski Sovyetler Birliği'ndeki soruşturmanın yolsuzluğun son yıllarda önemli ölçüde arttığı sonucuna ve fikir birliğine vardığına dikkat çekerek); ve Kimberly Ann Elliot, “Corruption as an international policy problem: overview and recommendation”, P. 175- 233

<sup>7</sup> A.e not 14,

<sup>8</sup> Bkz Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu (IMF) yolsuzluk raporu, Mayıs 2016

<sup>9</sup>S.O. Osoba, “Corruption in Nigeria: Historical Perspectives”, Review of African Political Economy, 1996, P.371-386, 1996

<sup>10</sup>Heidenheimer Arnold J, **Political Corruption**, P, 318-320

Robinson'a göre, yolsuzluğun söz konusu olduğu durumlar israfa yol açmakta, bütçe açığı problemlerini artırmakta; altyapı, kamu hizmetleri ve yoksullukla mücadele programları için ayrılan mevcut kaynakları azaltmaktadır<sup>11</sup>.

Yakın zamana kadar, “uluslararası yolsuzluğun birçok olumsuz etkisine ve dünyanın hemen hemen her ülkesi yolsuzlukla mücadeleye ilişkin ulusal yasalara sahip olmasına rağmen”<sup>12</sup>, bir çok ülke fiilen yolsuzlukla mücadele etmek iradesini gösteremiyordu. Ama artık yaklaşım değişmektedir; Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği (AB), Amerikan Devletleri Örgütü (ADÖ) ve İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı'nın (OECD) çabaları dahil olmak üzere tüm uluslararası ortamlarda buna ilişkin çalışmalar söz konusudur. Bu gelişim artarak devam etmektedir; Örneğin <1997'de OECD, Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlisine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi Sözleşmesi'ni kabul etmiştir><sup>13</sup>. Bir sene öncesinde 1996 yılında ADÖ, Amerikan Devletleri Arasında Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'ni kabul etmiş<sup>14</sup>; AB Konseyi ise Avrupa Toplulukları Görevlilerini ve Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerin Görevlilerini Kapsayan Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'ni 1997'de kabul etmiştir<sup>15</sup>. Ayrıca, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından 27 Ocak 1999 tarihinde kabul edilen Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi'ne ve Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 4 Kasım 1999 tarihinde kabul ettiği Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi'ne dikkat çekilebilir<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> Mark. Robinson: “Corruption and Development: An Introduction”, London: Frank Cass, 1998; And Heidenheimer, Arnold J, **Political Corruption**, P. 318

<sup>12</sup> Andrea D. Bontrager Unzicker, Note, “From Corruption to Cooperation: Globalization Brings a Multilateral Agreement against Foreign Bribery”, 7 Ind. J. Global Legal Stud. 655, 659 (2000).

<sup>13</sup> Bkz, Peter Eigen, Chairman Transparency International (TI), “Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries”, UN Pub., Berlin, Germany April, 1998

<sup>14</sup> <http://www.oas.org/juridico/fran%20ais/b-58.htm>, la Convention interaméricaine contre la corruption du 29 mars 1996

<sup>15</sup> Bkz la Convention sur la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne, adoptée le 26 mai 1997, Journal officiel des Communautés européennes, C 195, 25 juin 1997.

<sup>16</sup> Bkz « Convention civile sur la corruption », Conseil de l'Europe, E.T.S. N ° 174.

Afrika'da yolsuzluğa karşı mücadele girişimleri oldukça fazladır. Örneğin, 1999 yılının Şubat ayında, onbir Afrika ülkesi yolsuzlukla mücadelenin çerçevesini oluşturan 25 ilke kabul etmiştir. Bu müzakereler, Washington'da bulunan Afrika için Küresel Koalisyonun (The Global Coalition For Africa) himayesinde gerçekleşmiştir<sup>17</sup>. Afrika Birliği (AfB) ayrıca Afrika'ya yolsuzluk hastalığına karşı bağışıklık kazandırmak için cesur bir adım atmıştır<sup>18</sup>. Temmuz 2003'te Maputo, Mozambik'te ikinci kez toplanan AfB yıllık Zirvesinde, Afrika Birliği Yolsuzluğun Önlenmesi ve Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesini kabul edilmiştir<sup>19</sup>. Ayrıca, 17 Ağustos 2001 tarihinde Malawi Zirvesinde, Güney Afrika Ülkeleri Kalkınma Topluluğu (SADC<sup>20</sup>) Yolsuzlukla Mücadele Protokolü kabul edilmiştir .

Yolsuzlukla ilgili pek çok araştırma<sup>21</sup>, yolsuzluğun artışının özellikle siyasal ve idari sistemler, siyasi partiler veya demokratik, sosyal ve etik değerler üzerindeki etkisini göstermiştir. Uzun zamandır tanık olduğumuz ve herkesin yakındığı, bütün devletlerin ona karşı mücadele ettiğini söylediği bir olguya hala çözüm bulunamamış olması şaşırtıcı gözükmemektedir; Ancak şüphesiz bu durum, yolsuzluğun

---

<sup>17</sup> A. B. M. MARONG, « Toward A Normative Consensus Against Corruption: Legal Effects of The Principles to Combat Corruption in Africa », *30 Denv.J. Int'l L. & Pol'y*, 2002, p. 99.

<sup>18</sup> 11 Temmuz 2000'de kabul edilen Afrika Birliği'nin kurucu anlaşması bakınız, 11 Temmuz 2000'de yürürlüğe giren Afrika Birliği'nin kurucu anlaşması Değişiklik Yapılmasına Dair Protokolün değiştirdiği üzere 26 Mayıs 2001'de yürürlüğe girmiştir. 2003) [bundan sonra AU Yasası (Afrikalıların isteklerini karşılamak için siyasi ve ekonomik entegrasyon ve işbirliği için Afrika Birliği'ni kurmak). AU, 9 Temmuz 2002'de Güney Afrika'nın Durban şehrinde açıldı.

<sup>19</sup> Afrika Birliği İnternet Sitesi <<http://www.africa union.org>> adresinde çevrimiçi olarak bulunan 11 Temmuz 2003 tarihinde kabul edilen Yolsuzlukla Mücadele ve Önleme Konulu Afrika Birliği Sözleşmesi'ne bakınız. 19 Eylül 2002'de AÜ Konseyi'nin İcra Kurulu tarafından Etiyopya'daki Addis Ababa'daki konferansında bir taslak toplantı kabul edildi. Projenin Yolsuzluğu Önleme ve Mücadele Konulu Afrika Birliği Sözleşmesi'ne bakınız

<sup>20</sup> Güney Afrika Kalkınma Topluluğu; SADC, İngilizce'nin Southern African Development Community kısaltmasıdır.

<sup>21</sup>TI, yolsuzluğa ilişkin ampirik sonuçlar açısından 1995 yılında, yolsuzluk algıladıkları düzeylere dayanan ülkelerin yıllık sıralaması olan Yolsuzluk Algı Endeksi'ni (TÜFE) çıkardığında bir devrim meydana geldi. Daha sonraki yıllarda, uluslararası kuruluşlar, yardım kuruluşları, araştırma merkezleri, sivil toplum kuruluşları (STK'lar) ve özel şirketler tarafından daha fazla ampirik araştırma ve yolsuzlukla ilgili bulgular yayınlandı. Bu çalışmalar, kamuoyun anketleri ve bileşik endekslerden regresyon analizlerine, odak gruplarına ve tanı çalışmalarına kadar uzanmaktadır.

değişen/mutasyona uğrayan bir virüs niteliğinde olmasından kaynaklanmaktadır. Bu demektir ki, bu virüs beklemediğimiz yerlerde ortaya çıkmakta ve sürekli değişime uğradığından, yayılmak istediği çevreye uyum sağlamakta oldukça başarılı bulunmaktadır. Daha da zarar verici olan ise **yolsuzluğun yolsuzlukla yapılan mücadeleye de bulaşıcı olabilmesidir**; Yolsuzluğun baş gösterdiği bir alanda onu engellemeye yönelik araçların uygulamaya konulduğu süreçte, yolsuzluk bir başka görünümüyle veya bir başka alanda, yeni bir tür olarak ortaya çıkabilmektedir. Bu durumda yolsuzluk, yasa koyucu ve onunla mücadele etmeye çalışan herkes için süregelen bir meydan okuma gibi nitelenebilir.

Dolayısıyla, yolsuzluk olgusu, onun anlaşılmasını güçleştirmekle mücadeleyi sekteye uğratan pek çok değişik şekillere büründüğü için her yasa koyucunun gündemindedir. Dahası, yolsuzluk vakıaları hakkında yapılan tahkikatlar, genellikle yolsuzluk olaylarının gizlenmesini sağlayan yaygın mafya ağlarının varlığını ortaya koymaktadır. Esasen, ekonominin küreselleşmesi, özellikle, idarece yapılan bayındırlık işleri, hammaddelerin işlenmesi ve askeri teçhizatın tedariki gibi konularda yolsuzluk uygulamalarına yeni alanlar da açmıştır<sup>22</sup>.

Ondokuzuncu yüzyıl sanayi devrimi, yolsuzluğun bir sorun olarak algılanıp hukuk alanında gündeme gelmesi ve ortaya çıkmasında ilk tarihsel dayanaktır<sup>23</sup>. Bu tarihi olaya eşlik eden finansal büyüme, yolsuzluğun bir parçası olduğu beyaz yaka suçların doğuşundan doğrudan sorumludur. Robb'a göre, sanayi devrimi artan bağımlılık ile karakterize edilen karmaşık bir ekonomiyi doğurarak bunun geliştirdiği finans ihtiyacı, yatırım süreci ve bunun sonucunda ortaya çıkan büyük bankacılık ağları, finans ihtiyacını gidermeye yönelik hisse senedi ve kredi sistemi, karmaşık bir hukuk sistemini oluşturdu<sup>24</sup>. Bu durum yolsuzluğa uygun bir ortam oluşturdu.

---

<sup>22</sup> Süleyman Aydın ve Yakup Yılmaz, **Yolsuzluk ve Mali Suçlar**, Adalet Yayınevi, Ankara 2014, s.45

<sup>23</sup>George Robb, **White Collar Crime in Modern England: Financial Fraud and Business Morality**, Cambridge University Press, UK 1992, P. 1-2

<sup>24</sup>Robb, a.g.e s.11

Ayrıca, yasa koyucunun yolsuzluğa ilişkin sorunları, hukuki olarak düzenlemek konusunda bir “yetersizliği” veya uyumsuzluğu en azından bir gecikmesi var gibi gözükmektedir. Bu durum, toplumda yolsuzluğun henüz ciddi bir tehdide dönüşmemiş olması, başka bir deyişle yasa koyucuyu bu hususta düzenleme yapmaya zorlayan bir etkinin toplum cephesinde görülmemiş olması ile açıklanabilir. Öte yandan, yolsuzluğun soruşturulması, kovuşturulması ve cezalandırılmasının yüksek maliyetli oluşu, kamu makamlarını yolsuzlukla mücadeleye tam olarak katılmak konusunda çekingen davranmaya ittiği de söylenmektedir<sup>25</sup>.

Ancak hemen belirtmek gerekir ki, 1990'ların başından itibaren, gelişmekte olan ülkelerde, yolsuzluk sorununa karşı gösterilen akademik ve politik algıda önemli bir artış olmuştur. Daha önce, yolsuzluk, ne gelişmiş ne de gelişmekte olan ülkeler için öncelikli bir sorun olarak görülmemiştir. Batıda, yolsuzluğun sadece gelişmekte olan ülkeler ve otoriter rejimlerde olduğu konusunda büyük bir algı vardı. Batı dünyasındaki yolsuzluk algısı, 1990'ların başında Stephen P. Riley'nin "yolsuzluk patlaması"<sup>26</sup> adını verdiği durum nedeniyle önemli ölçüde değişti: Gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi gelişmiş ülkelerde de yaşanan bir dizi yolsuzluk skandalı, bunun yoksul ülkelerin bir sorunu olduğu mitini ortadan kaldırdı<sup>27</sup>.

Gelişmekte olan ülkeler (özellikle Afrika ülkeleri) ile ilgili olarak, yolsuzluk Batı'nın çıkarları için önemli sayılan rejimlerde ortaya çıktığında bu sorun ya özellikle görmezden gelinmiş ya da ekonomik büyümeyi teşvik etmek veya soğuk savaşın,

---

<sup>25</sup> Burada, özellikle Nijer örneğinden bahsediyoruz bazı ülkeler için de geçerli olabilmektedir.

<sup>26</sup>Yolsuzluk patlaması çok sayıda ülkeyi etkiledi. Batı Avrupa'da (İtalya, Almanya, Birleşik Krallık), Asya'da (Japonya, Güney Kore, Tayvan), Afrika'da (Nijerya, Kenya, Güney Afrika), Tanzanya, birçok Latin Amerika ülkesinde kamu ve siyasi yolsuzluk vakaları keşfedilmiştir. Karş Alan Doig ve Stepehn Riley, “Corruption and anti corruption strategies: issues and cases studies from developing countries”, 1998, p. 45-62

<sup>27</sup>Bkz. Uluslararası Şeffaflık Örgütü (TI), 2001 Yolsuzlukla İlgili Küresel Rapor, (Dünyada yolsuzluk durumunu incelemek, güncel gelişmeleri analiz etmek, mevcut zorlukları belirlemek ve olası çözümleri belirtmek).

ekonomik amaçlarına ulaşmak gibi hedeflere kıyasla daha az önemli sayılmıştır<sup>28</sup>. Ayrıca bu ülkelerin aydınlarındaki hakim değerlendirme, gelişmiş ülkelerin kendi ülkelerinde yolsuzlukla mücadele ederken, bu ülkelerde ise yolsuzluk yapan liderlerin ve siyasi idarelerin, ülke menfaatlerinden çok kendi menfaatlerini düşünmeleri sebebiyle daha kolay etkilenebilir olmasını bir avantaj olarak görmeleri ve adeta tercih etmeleri sebebiyle yolsuzluğun adeta sistemli ve olağan kabul edilir hale gelmiş olmasıdır<sup>29</sup>.

Yolsuzluk tüm ülkelerde daha büyük veya daha küçük de olsa bir sorundur. Bununla birlikte, Afrika ülkeleri, yoksulluklarından dolayı, muhtemelen yolsuzluğun sonuç ve etkilerine karşı daha az dayanıklıdır<sup>30</sup>.

Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu, “iyi yönetim” stratejilerinin bir parçası olarak, yolsuzlukla mücadeleye yönelik girişimleri öncelikli kabul etmektedir<sup>31</sup>.

OECD ve UNDP, hükümetlerin sorunu çözmelerine yardımcı olacak özel yolsuzlukla mücadele programları da geliştirmiştir. Buna ek olarak, pek çok kalkınma örgütü, kalkınma programlarında yolsuzlukla mücadele çalışmalarına önemli bir yer ayırmışlardır.

Yolsuzluk, kuşkusuz Afrika'nın yönetimlerinin ve gelişiminin karşı karşıya olduğu en zorlu meseledir. Birçok Afrika ülkesi, genellikle yardım veren ülkelerle işbirliği içinde uygulanan kurumsal reformlar tarafından teşvik edilen sosyal, politik ve ekonomik değişimler geçirmektedir. Yoksulluğun azaltılmasına yönelik çok sayıda kurumsal reformun etkinliğinin, bir ülkenin siyasi ve idari sistemleriyle olan bütünlüğüne bağlı olduğuna inanılmaktadır. Ancak önemle işaret etmek gerekir ki,

---

<sup>28</sup>Elizabeth Nduku and John Tenamwenye, **Corruption in Africa: A Threat to Justice and Sustainable Peace**, Geneva 2014, P. 409-426

<sup>29</sup>Ronald Wraith, Edgar Simpkins, **Corruption in Developing Countries**, P. 55

<sup>30</sup><http://www.banquemondiale.org/fr/news/speech/2016/05/12/remarks-by-world-bank-group-president-jim-yong-kim-at-anti-corruption-summit-2016>

<sup>31</sup>César Garzon et Taïeb Hafsi, « l'évaluation des stratégies de lutte contre la corruption », Dans Revue française de gestion 2007/6 (n° 175), pages 61 à 80

kurumsal değişim sürecinin, yolsuzluk uygulamaları için ek fırsatlar ve teşvikler üreten bir ortam sağladığı da düşünölmektedir<sup>32</sup>.

Afrika için Küresel Koalisyon, geçiş dönemindeki ölkelerin bu kırılğan ve hassas durumunu şu şekilde özetliyor: “Demokratik rejimlerin kurulması ve açık ekonomiler, yolsuzluğu kontrol etme konusunda en iyi imkanlar sunar. Bununla birlikte, geçiş dönemlerinde, bir kurallar bütünü kaldırıldığında ve ancak bunun yerine başka kuralların henüz yürürlüğe konulmadığı durumlarda, yolsuzluk ihtimalleri artabilirken, siyasal liberalleşmenin bir sonucu olarak yolsuzluk daha çok belirgin hale gelir”<sup>33</sup>. Afrika ölkelerindeki yoksulluğu azaltmak için daha kurumsal reformlar yapılması gerekliliği ve yolsuzluk ile yoksulluk arasındaki nedensel bağ oluşu varsayımı, Afrika'daki yolsuzlukla mücadeleye karşı yenilenen ilgiyi açıklamaktadır. Bununla birlikte, geçmişte, uluslararası kurumlar ve Batılı ölkelerin çoğu Afrika'daki yüksek orandaki yolsuzluğu hiç bir şekilde önemsemezken, şimdi neredeyse tüm büyük ticaret ortakları ve yardım kuruluşları bu sorunun çözümüne ilişkin yeni politikalar geliştirmeye başlamışlardır<sup>34</sup>. Dünya Bankası'nın yaklaşımındaki değişiklik iyi bir örnek teşkil etmektedir. Nitekim Dünya Bankası Başkanı James Wolfensohn 1997'de açıkça bu sorunu ele alıp harekete geçerek ilgisiz kalındığına dair yaygın kabulü yıkmıştır. 1997 yılında Dünya Bankası ve IMF'nin ortak yıllık toplantısında, James Wolfensohn bu sorunun yıkıcı sonuçlarına dikkat çekmek için ilk kez “yolsuzluğun toplumları çürüten bir kanser<sup>35</sup>” olduğu ifadesini kullanmıştır. Wolfensohn, yolsuzluğun yetkili makamlarca tespit edildiği ölkelerdeki Dünya Bankası projelerini iptal edileceğini açıklamıştır; Wolfensohn'un

---

<sup>32</sup> Bamidele Olowu (1999) “Combating corruption and economic crime in Africa” Institute of Social Studies, The Hague, Netherlands, 9 th International Anti-Corruption Conference, 10-15 October 1999, Durban, South Africa.

<sup>33</sup> Jean Cartier-Bresson, « Corruption, libéralisation et démocratisation » [article], Revue Tiers Monde Année 2000 / 161/ P. 9-22.

<sup>34</sup> Afrika için Küresel Koalisyon (1997); Yolsuzluğu kontrol etme konusundaki bu artan ilgi, 1990'lardan beri akademik ve politik belgelerin çoğalmasıyla da gösterilmektedir.

<sup>35</sup> Lautier Bruno. “La Banque mondiale et sa lutte contre la pauvreté : sous la morale, la politique” in Christine Verschuur et Fenneke Reysoo, Genre, mondialisation et pauvreté, Cahiers Genre et Développement, n°3, Genève, Paris.

2005'te göreve başlayan halefi Paul Wolfowitz, yolsuzluğun ortadan kaldırılmasını "Binyıl Kalkınma Hedefi"<sup>36</sup>ne ulaşılmasına olanak sağlayan bir araç olarak görmüştür.

Böylece, Dünya Bankası yolsuzluğa karşı mücadeleyi en büyük önceliği haline getirmiştir ve sıfır tolerans politikasını savunmuştur.<sup>37</sup>

Dünya Bankası'nın yeni politikası, Uluslararası Şeffaflık Örgütü gibi yolsuzlukla mücadele eden STK'lar tarafından, nihayet harekete geçildiği ve yolsuzluk yapan devletlere yapılan mali yardımların ödenmesinin durdurulması gerekçeleriyle memnuniyetle karşılanmıştır. Yolsuzluğa karşı mücadelede uluslararası işbirliği son yıllarda<sup>38</sup>, özellikle ekonomik büyüme üzerindeki olumsuz sonuçları ve daha geniş anlamıyla gelişmenin farklı boyutları üzerindeki etkileri nedeniyle önemli ilerlemeler kaydetmiştir. Bugün, yolsuzlukla mücadele, kalkınma ajansları ve çeşitli uluslararası veya bölgesel örgütler tarafından kalkınma ve yoksulluğun azaltılması politikalarının temel bir unsuru olarak görülmektedir.

Önemle belirtmek gerekir ki, Afrika'da, gösterilen tüm çabalara ve başvuru olan tüm yollara rağmen, yolsuzluk tekrarlayan bir sorundur. Devlet aygıtının gerçek bir sorunu olmaya devam etmekte; demokratik istikrar, hukukun üstünlüğü, ekonomik büyüme ve Afrika ülkelerinin sosyal gelişimi için bir engel teşkil etmektedir<sup>39</sup>. Bu bağlamda, ekonomik ve finansal yönetimde ve kamu işlerinin yürütülmesinde şeffaflık konusunda, ulusal ve uluslararası talep giderek daha güçlü hale gelmiştir.

---

<sup>36</sup> [http://www1.rfi.fr/actu/fr/articles/086/article\\_49418.asp](http://www1.rfi.fr/actu/fr/articles/086/article_49418.asp)

<sup>37</sup> Transparency International, Berlin 14 sep 2005, Millenium development tools are unreachable without commitment to fight corruption

<sup>38</sup> Yolsuzlukla mücadelede çok taraflı anlaşmaların yaygınlaşması, uluslararası toplumda bu konunun ilgisine işaret ediyor. Bugüne kadar, yolsuzlukla mücadeleyle ilgili 20'den fazla büyük çok taraflı anlaşmalar tanımlamak mümkündür (Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi, Sınır Aşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi, OECD Konseyi Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvet Önlenmesi)

<sup>39</sup> Rapport « relatif à la Lutte contre la corruption, renforcement de la gouvernance en Afrique », Programme régional pour l'Afrique en matière de lutte contre la corruption (2011-2016) ;

Bu geçerli bir mazeret olmasa da, Afrika'daki yolsuzluğun endemik boyutunun, “modernleşme”nin bir sonucu olduğu söylenebilir<sup>40</sup>. Bu bağlamda, modernleşme “Afrika dışı senaryoların ve çözümlerin büyük ithalatı” anlamına gelebilir. Genel olarak modernleşme materyalizme dayanır; ve materyalizm, doğası gereği, yolsuzluğu teşvik eder. Bu felsefe, zengin bireylerin servetlerini kendi inisiyatifleri ve yetenekleri ile sosyal ve dini ilkelerin öngördüğü sınırlar içinde kazandıkları eski Afrika kültürüne yabancıdır. Ayittey'in gözlemlediği gibi, Afrika kültüründe “kendini zenginleştirmek için politik bir görevin kullanılmasının kabul edildiğine dair kanıt yoktur<sup>41</sup>”.

Genel olarak, Afrika kültüründe, bir insanın toplumdaki yeri, onun yaşamına ya da hayattaki konumuna göre değil, toplumun refahına yaptığı katkıya göre belirlenir. Batı kültürünün baskın bir özelliği olan toplumsal sınıf bilinci, Afrika kadim kültürü için zararlı olarak görülmüş ve engellenmek istenmiştir<sup>42</sup>.

Yukarıdaki gözlem, 1533'te Mali İmparatorluğu'nun zirvede olduğu dönemde Mali'yi ziyaret eden ve oradaki yaşama ilişkin ayrıntılı bilgiler vermiş olan, kendisi de Tangeri Berberi olan İbn Battuta'ya aittir: “İbn Battuta'yı en çok etkileyen şey halkın karakteri ve hükümetlerinin kalitesiydi. İnsanların son derece dürüst olduğunu ve hükümetin dürüst olmayan uygulamalara karışan kişileri kesinlikle cezalandırdığını belirtiyor. Örneğin, Walata'nın yolsuzluk yapmış olan yöneticisinin, mülkiyeti ve ayrıcalıkları tamamen elinden alınmıştır”<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Uluslararası Şeffaflık Örgütü tarafından 2007 Yolsuzluk Algı Endeksi'ne (TÜFE) göre sınıflandırılan 180 ülkeden, 53 AU Üye Devletinden 45'inin altında, yolsuzluğun yaygın olduğu düşünülen, 3.5'in altında bir skor elde edildi. Ek olarak, AU Üye Devletlerinin çoğunluğu için, 2007 yılı TÜFE sonuçları 1998 ve 2007 yılları arasında elde edilen rekor tarihsel sonuçlardan oldukça daha düşüktür ve bu durum, yolsuzluk algılarının bu dönemde arttığını göstermektedir.

<sup>41</sup>George B.N Ayyitey, **Indigenous African Institutions**, Second edition, Transnational Publishers, 1991, p.47

<sup>42</sup>Gabriel E. Idang, “African culture and values”, Phronimon vol.16 n.2 Pretoria 2015.

<sup>43</sup> George Stride; Caroline Ifeka, Peoples and empires of West Africa, West Africa in history, 1000-1800, London, Nelson 1971, P. 57

Bu örnek Afrika'nın, bugün kıtanın kaderi haline gelmiş olan sefaleti ve krizi, geçmişte neden yaşamadığını açıklıyor<sup>44</sup>. Bu yüzden denilebilir ki, Afrika'nın bugün yaşadığı yolsuzluk, toplumunun kültürü gereği tamamen karşı olduğu ve benimsemediği bir durumdur. Ancak yolsuzluğun Afrika'daki bugünkü varlığı ve yaygınlığı bir gerçektir. Bu realite, bir verite değildir. Ancak bir salgın hastalık hali olarak açıklanabilir. Yani tedavisi, zor da olsa, mümkün olmalıdır, çünkü toplumsal genetik bir temeli ve yerleşmişliği yoktur.

Afrika üzerinde, 1884-1885 Berlin Konferansı'nın<sup>45</sup> sonucu olarak ortaya çıkan ve onlarca yıl süren yabancıların tahakkümü sebebiyle sömürgeleşme, Afrika'nın farklı sömürü alanlarına ayrılması Afrika'daki yönetimleri ve sivil toplumunu derinden sarsmıştır. Sömürgecilik ve bunun sonucunda ortaya çıkan durum, Afrika Devletleri geleneksel yapılarını, kurumlarını ve değerlerini altüst etmiştir. Emperyal güçler ekonomik ve politik ihtiyaçlarına Afrika toplumlarını boyun eğdirdiler. Süresinden ziyade toplumdaki yıkıcı etkisi sebebiyle bu dönem biterek bağımsızlıklar elde edildiği dönemde ise, Afrika'nın artık gelecek için geçerli ve işler herhangi bir sistem veya kurumu kalmamıştı. Yolsuzluk mikrobi bulaşmıştı, bağışıklık sistemi yıkılmıştı ve artık kıtadaki tüm organlara yayılması çok uzun sürmedi<sup>46</sup>.

Türkiye, ise “16. yüzyıla kadar Osmanlı Devleti'nde güçlü bir otoritenin kurulduğu, devletin gücü ve düzenli memur kadrosu ve idare örgütü ile ülkenin her

---

<sup>44</sup> Burada Afrika'nın Batı sömürsünden önceki durumundan bahsediyoruz.

<sup>45</sup>Sömürgeciliğin resmi başlangıcı olarak kabul edilen Berlin Konferansı, sömürgecilik tarihinin dönüm noktalarından biridir. Avrupalı devletler Afrika ülkelerini paylaştılar ve bu ülkelerin mevcut siyasi, sosyal ve kültürel durumlarında kilit bir rol oynadılar. Konferans, 1884 yılında Portekiz daveti ile toplandı. Afrika topraklarını çevreleyen belirsizliği tartışmak için Alman lider Bismarck'ın batılı güçlerini davet etmiştir.

<sup>46</sup>Bkz Déclaration d'Alger, Assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA, 35ème Ord. Sess., Res. AHG / Dec.1 (1999), Sömürgeciliğin “sömürge metropolünün ihtiyaçlarını karşılamak için özel olarak tasarlanmış” bir ekonomik altyapı oluşturduğunu iddia ediyor. Ve Ronald Wraith, Edgar Simpkins, **Corruption in Developing Countries**, P.60

köşesine egemen olduğu”<sup>47</sup> yapısı vardır. Merkezi otoritenin gücü ve ülkenin denetimi 16. yüzyıla kadar her alanda kendini göstermekte idi.

16. yüzyıldan sonra Osmanlı Devleti’nde idare sistemi ile birlikte mali sistem de çökmeye başlamış, devlet yavaş yavaş otoritesini kaybetmiş, yolsuzluk için uygun zemin oluşmuştu. Bu durumu destekleyen ve güçlendiren, diğer bir neden, imparatorluğun içine mali düştüğü mali ve parasal sıkıntı yüzünden dar gelirliliği kamu yöneticilerinin giderek artan geçim sıkıntısı içine düşmeleri ve bunu sonucu olarak dürüstlük ve saygınlıkları üzerinde olumsuz etkilerin ortaya çıkmasıydı<sup>48</sup>. Sistemin yozlaşması ve mali sıkıntıların kamu yöneticileri üzerinde baskılar oluşturması nedeniyle, kamu yöneticileri ile halk arasında ilişkilerde rüşvet yaygınlaşmış ve yerleşmişti<sup>49</sup>.

Türkiye’de cumhuriyet kurulduktan sonra da günümüze kadar çeşitli yolsuzluklar örnekleri<sup>50</sup> yaşandığı basına yansımaktadır.

Türkiye örneği ise kuvvetli bir devlet geleneğinin zaman içinde zayıflamasının ortaya çıkardığı bağımsızlık sistemi zafiyetinin yol açtığı yolsuzluk hastalığının etkisini ve yeni kurulan devlete sirayetini göstermesi bakımından kendine özgü bir nitelik taşımaktadır<sup>51</sup>. Toplum yapısı, sömürgeci geçmişi olmaması, bir dönem geniş bir bölgede gösterdiği yönetim boyutu, aslında bu tezin boyutlarını aşan bir incelemeyi gerektirmektedir. Ancak tezimiz bakımından önemli olan, karşılaştırma bakımından bir örnek teşkil ediyor olmasıdır.

Daha önce belirttiğimiz gibi; tarihçiler, filozoflar, sosyologlar, hukukçular gibi birçok düşünür ve araştırmacı bu kavramla ilgilenmiştir. Bu durum, yolsuzluk

<sup>47</sup> R. Bülent Tarhan, **Yolsuzlukla Mücadele Mevzuatı**, Ankara, Adalet Yayınevi, 2010, s.1

<sup>48</sup> Ahmet Mumcu, **Osmanlı Devlet’inde Rüşvet** 3. Baskı, Ankara 2005, s.180-181

<sup>49</sup> A.e

<sup>50</sup> Bk. Süleyman Aydın ve Yakup Yılmaz, **Yolsuzluk ve Mali Suçlar**, s.46-47, bir kaç yolsuzluk olaylardan bahsetmiştir ; ayrıca hükümetin Başbakanı tarafından açıklanan bir rapora göre ; 2005-2007 yılları arasında 2.5 milyar dolar akaryakıt kaçakçılığı yapılmıştır. Bu rakam vergi kaçağı ile birlikte 38.5 milyar doları bulmaktadır ; Enerji Bakanlığı’nın verilerine göre ; 2006 yılı itibarıyla kaçak elektriğin yıllık maliyeti 1 milyar 735 milyon lirayı bulmaktadır....

<sup>51</sup> A.g.e s.14

kavramının ne kadar eski olduğunu ve uygulamalarında ve görünümünde dönüşümler olduğunu göstermektedir. Bu nedenle çalışmamızın ilk bölümünde yolsuzluğun mevcut anlam ve kapsamı yanında farklı yolsuzluk kavramlarını da ele almak gereği doğmuştur.

Yasa koyucuların yolsuzluk düzenlemelerinin, bu dönüşümünü tespit edip edemediklerini ve yürürlükte olan metinlerin yolsuzluğa karşı etkili bir şekilde mücadele etmeyi mümkün kılip kılmadığını da sorgulamak gerekmektedir.

Bu yüksek lisans tezi, Türkiye ve Nijer'in yolsuzlukla mücadele deneyimlerini karşılaştırarak her iki ülkenin bulduğu çözüm yollarını tespit ederek bir araya getirmeyi amaçlamaktadır. Ayrıca benzerlikleri ve farklılıkları inceleyerek, karşılaştırılan iki ülkede yolsuzluğun yayılmasının nedenleri ve reform çabalarına karşı direncinin sebeplerini gözlemleyebilmek daha fazla mümkün hale gelmektedir. Dolayısıyla, ülkelerin karşılaştırılması ve hipotezlerin testi, yolsuzluk olgusu ve özellikle bu kötülüğe karşı savaşmanın en iyi yollarına ilişkin bilgi birikimine katkıda bulunur. Buna ek olarak, yolsuzlukla ilgili ülke çapında karşılaştırmalı bir çalışma daha fazla veri sağlayabilir ve farklı ülkelerde aynı konuyu ele alan (örneğin, yeni araştırmalara konuya ilgi duyabilecek kişilere ipuçları sağlayarak) gelecek çalışmalara örnek teşkil edebilir. İlk karşılaştırmada yer almayan diğer ülkelerdeki yolsuzlukla mücadele reformlarının olası sonuçları hakkında tahminlerde bulunmak için bile bu tür çalışmaların yararlı olabileceği söylenebilir.

Nijer ve Türkiye tarih, ekonomi ve sosyo-kültürel gelenekler açısından farklı ülkelerdir. Bununla birlikte, bu tezin göstereceği gibi, bu farklılıklar karşılaştırmalı bir çalışmanın faydasını azaltmaz, ancak yolsuzluğun ortaya çıkışını ve direncini açıklarken oldukça önemli faktörleri belirginleştirerek etkilerinin anlaşılmasını sağlar. Aynı durum benzer unsurların ülkeler bazında farklı etkilerini göstermek için de önemlidir. Örneğin, Nijer'in ve Türkiye'nin etnik olarak farklı bir nüfusu vardır, ancak Nijer'de yolsuzluk etnik çeşitlik içindeki dayanışma yaklaşımıyla devreye girer, Türkiye'de ise yolsuzluğun temelinde bu tür bir dayanışmanın etkisi çok az kabul edilmektedir.

Yani, ne etnik ayrımlık, ne etnik çeşitlilik, ne de küçük ve etnik olarak çeşitli bir nüfus, yolsuzlukla mücadelenin başarısını garanti eder. Diğer faktörler de uygun olmalıdır. Bu tezin amacı, yolsuzlukla mücadelede farklı başarı ve başarısızlık derecelerini açıklamak için önemli faktörleri belirleyebilmektir. Hukuki mevzuatta reform yapmak ya da yolsuzlukla mücadele komisyonlarının oluşturulması gibi yolsuzluğa karşı "standart önlemlere" odaklanmak yeterli değildir. Yolsuzlukla mücadele çabalarının başarısı da tarihsel ve sosyo-kültürel koşullardan önemli ölçüde etkilendiği için, bir ülkede yolsuzluk eğilimini açıklamak ve yolsuzlukla mücadele stratejisinin yeterliliğini değerlendirmek için çeşitli faktörler dikkate alınmalıdır.

Bu tezin amacı, iki ülkenin yolsuzlukla mücadele stratejilerini, her ülkenin gerçeklerini göz önünde bulundurarak ve yetersizliklerini belirleyerek karşılaştırmaya çalışmak; daha gerçekçi bir ifadeyle karşılaştırmayı katkıda bulunmaktadır. Bir ülkenin yolsuzlukla mücadeledeki başarısının belirleyici faktörünü daha iyi anlamak için bu soruların cevabını arayacağız: Sosyo-kültürel faktörler ve bir ülkenin tarihi, yolsuzluk düzeyini ve onunla savaşıma başarısını nasıl etkiler? Yolsuzluğa karşı mücadelede sivil toplum örgütlerinin ve siyasi liderliğin önemi nedir? Bu olguyla başa çıkmamız için gereken yasal araçlar yeterli midir? Dahası, takip ettikleri hedeflere ulaşmak için en etkili araçlar mıdır? Bu hukuki araçları uygulama görevine sahip olanları, gerekli kaynaklara ve uzmanlığa sahip kılacak yeterli yasal altyapı var mıdır?

Bu soruları yanıtlamak için öncelikle yolsuzluğun genel nedenleri, daha sonra iki ülkenin her birindeki gerçekleri incelemek zorundayız. Bu, kamuya açıklanması gereken yolsuzluk hastalığıyla mücadele etme "ilaçları" hakkında genel bir bakış elde etmek için yapılacaktır. Temel soru, yolsuzlukla mücadele için nasıl daha iyi imkanlar elde edileceğidir. Ayrıca, genel olarak ve özellikle her iki ülkede de yolsuzlukla mücadele zorlukları dikkate alınmalıdır.

Sonuç olarak, iki ülke bu bakış açısıyla birlikte incelenecektir: İki ülkenin her birinde mevcut yolsuzluk durumu, her ülkenin yolsuzlukla mücadelede bugün karşılaştığı sorunları ve talepleri daha iyi anlamak için araştırılacaktır. Yolsuzlukla

mücadele ile ilgili önemli yolsuzluk kurumları ve yasaları, yolsuzlukla mücadelede etkinliğine dair değerlendirilecektir.

Bu çalışma, Nijer'in yolsuzlukla mücadelede Türkiye'nin politikalarını taklit etmesi bir model olarak gören bir ön kabulle hazırlanmamıştır. Türkiye'nin bazı düzeylerde başarısı açık olduğu sık sık ortaya çıkacaktır. Ancak, görüleceği gibi, Türkiye'nin yolsuzlukla mücadele stratejisi de mükemmel olmaktan uzaktır ve Nijer'de belki de bazı hukuki araçlar daha etkin bir şekilde kabul edilmiştir.

Bu nedenle, Nijer'in yolsuzlukla mücadele politikalarının birçok eksikliğini ortaya koymanın yanı sıra, bu tez, iki ülkenin yolsuzlukla mücadeleye yaklaşımını geliştirmek için kabul edilebilir bir takım öneriler de geliştirebilmeyi ummaktadır.

# BİRİNCİ BÖLÜM

## YOLSUZLUK KAVRAMI (GENEL ANLAMDA YOLSUZLUK TANIMLARI, TÜRLERİ, NEDENLERİ VE SONUÇLARI)

### I. YOLSUZLUK TANIMI VE TÜRLERİ

Yolsuzluk evrensel bir sorundur ve hem kamu gücünü kullanan idare ajanları hem de idarenin hizmetlerinden yararlanan vatandaşlar tarafından başvurulabilmektedir. Yolsuzluğun hukuk kuralları, demokrasi ve insan hakları için bir tehdit oluşturduğu, iyi yönetimi zayıflattığı ve ekonomik gelişmeyi engellediği daha iyi anlaşılabilir olmasına rağmen; buna ilişkin, geçerli tek bir tanım yapılmış değildir. Dünya Bankası<sup>1</sup>, yolsuzluğu "*özel bir avantaj elde etmek için kamusal bir görevin kötüye kullanılması*"<sup>2</sup> şeklinde tanımlamıştır ve en yaygın şekilde kullanılan tanım budur.

Öğeleri, süreçleri ve ilişkileri nedeniyle yolsuzluk olgusunu bütün çeşitlerini içerecek bir şekilde tanımlamada önemli zorluklarla karşılaşmaktadır. Bu sebepten dolayı çalışmamızda; uluslararası belgelerin çoğunda olduğu gibi, yolsuzluk kavramının basit tanımı yanında, yolsuzluğun farklı biçimleri üzerinde de durulacaktır.

#### A. YOLSUZLUK TANIMI

Yolsuzluk, algısı farklı kültürler veya toplumlar arasında önemli ölçüde değişebilen karmaşık ve çoklu bir olgudur<sup>3</sup>. Bir yanda, "yolsuzluk" kavramı yasal bir bağlamda kullanılır ve ilgili yasa ve düzenlemelerde tanımlanır<sup>4</sup>. Öte yandan, politik

---

<sup>1</sup>Dünya Bankası'nın çeşitli olası yolsuzluk tanımları ve bu tanımı neden seçtiği konusundaki açıklamalarına bakınız: [www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm](http://www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm)

<sup>2</sup> Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank, Poverty Reduction and Economic Management THE WORLD BANK SEPTEMBER 1997

<sup>3</sup> Süleyman Aydın ve Yakup Yilmazer, **Yolsuzluk ve Mali Suçlar**, s.50

<sup>4</sup>Rüşvet' ve 'hediyeler' arasındaki sorunsal ayrım, yolsuzluğun kültüre özgü bir soruşturmanın gerektirdiği zorluklara sıkça değinilen bir örnektir. Batılı ülkelerde bile küçük hediyeler kamu görevlilerine potansiyel

veya sosyal suçlamaları belirtmek için daha geniş ve daha popüler anlamıyla kullanılır. Bu politik veya sosyal suçlamalar da kullanılan boyutuyla yolsuzluk, hukuki planda, yasa kapsamında her zaman yolsuzluk olarak sınıflandırılmamış olabilir.

Yolsuzluk kavramını, bütün boyutlarını kapsayıcı bir şekilde ele almak başarılması çok zor bir durumdur. Akademik uzmanlıkların sınırlarını aşan yönüyle psikolog ve antropolog için **o kadar yoğun olmasa dahi**; tarihçi sosyolog ve filozof için, hukukçu için çok sayıda ve çeşitli gerçekleri çağrıştırmaktadır. Dahası, felsefi bir kavram olarak mı yoksa sosyal ve politik teori alanında mı görüldüğüne göre, eski ve modern anlamlarını birbirine karışacak şekilde gündeme getirmektedir<sup>5</sup>.

Yolsuzluğun genellikle belirli bir kriterden sapan eylemleri ifade ettiği kabul edilir. Bununla birlikte, tartışmalı olan şey, bir eylemin yolsuzluk olarak tanımlanıp tanımlanamayacağına karar vermek için hangi kriterlerin esas alınmasının uygun olduğu sorusudur<sup>6</sup>. Bir ülkenin yolsuzluk eylemlerine karşı en net hükümler içeren temel kaynağı genellikle ceza kanunlarıdır. Bununla birlikte, her toplumda yozlaşmış bazı eylem veya durumları, kanunlarda yer alan “hukuki” tanımından bağımsız olarak yolsuzluk olarak kabul eden etik veya toplumsal kurallar vardır. Yolsuzluk kavramının bu şekilde farklı görünüşleri, onu tanımlamak ve onu benzer olgulardan ayırmak amacıyla gerçekleştirilen akademik çalışmalara da yansımaktadır. Hatta denilebilir ki, yolsuzluk kavramı, ceza kanunundan önce, toplumda bir anlayış ve içerik kazanır, sonra kanuni düzenleme ile yasaklanır. Dolayısıyla yolsuzluk biçimleri ve yasaklanması gereken halleri, hukuka konu olmadan önce bir olgunlaşma ve değerlendirme aşamasını toplum içinde yaşamaktadır. Toplum içindeki bu başlangıç dönemini tespit edebilmek

---

koparma olarak görülme eğilimi, Pek çok Afrika ülkesindeki tavrı, derinden köklü hediye verme gelenekleri nedeniyle daha az katıdır. Rose-Ackermann'a bakınız (1999)

<sup>5</sup>Thierry Ménissier, « La corruption, un concept philosophique et politique chez les Anciens et les Modernes. », *Anabases* [En ligne], 6 | 2007, mis en ligne le 01 janvier 2012, URL : <http://journals.openedition.org/anabases/3284> ; DOI : 10.4000/anabases.3284

<sup>6</sup>Kimberly Ann Elliot, “Corruption as an International Policy Problem : Overview and Recommendation”, P.180

için de yolsuzluk kavramı kapsamına girmeden önceki ihlal hallerinin büyüme evrelerini izleyecek kavramlara ihtiyaç bulunmaktadır.

Yolsuzluk durumu; siyasi bir kişilik, bir kamu görevlisi, özel bir şirket yöneticisi, bir doktor, bir hakem ya da bir sporcu, bir sendikacı ya da bunların içinde buldukları kuruluş (tüzel kişi) gibi karar verme yetkisine sahip olan her kişiyi etkileyebilir.

Yolsuzlukla mücadeleye ilişkin yapılan önemli akademik araştırmalara ve yolsuzlukla mücadele sorununa çözüm bulmak amacıyla kurulmuş olan pek çok uluslararası oluşuma rağmen, şaşırtıcı bir şekilde, evrensel olarak kabul edilmiş bir yolsuzluk tanımı yoktur. Bu yüzden kavramı kavrayabilmek için etrafında dolaşmak, kapsamına giren ve girmeyenleri ayırt edebilmek için sürekli düşünsel bir hareket, inceleme, değerlendirme ve ayırma halinde olmak gerekir.

## 1. SOSYOLOJİ AÇISINDAN YOLSUZLUKLA İLGİLİ TANIMLAR

Sosyolojik açıdan, genel olarak suç teorileri; sosyal yapı ve değerleri, normları ve sosyal yapının kurumlarını suç nedenleri bakımından ele almaktadır.

Sosyolojik teoriler, suç davranışını sosyoloji biliminin varsayımları çerçevesinde ele almakta ve suçun sosyal boyutlarına vurgu yapmaktadır<sup>7</sup>.

Yolsuzluk kabul düzeyleri açısından ülkeden ülkeye önemli farklılıklar olmasına rağmen hiçbir toplum bu olgu dan istisna değildir.

“Yolsuzluk” teriminin (birçok dilde) yaygın olarak kullanılması, yolsuzluğun kendisine bağlı damgalanmanın kanıtıdır: Var olan terim, geniş bir yelpazedeki durumları tanımlamaya müsaittir<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Süleyman Aydın ve Yakup Yılmazlar, **Yolsuzluk ve Mali Suçlar**, s.13

<sup>8</sup> “The sociology of corruption: Some theme and Issues”, *Sociology*, vol 3, february 1997, P.19

Sosyolojik olarak yolsuzluk daha geniş algılanmakta ve genellikle “bahşış” ve “kayırmacılık” ile karıştırılmaktadır.

Sosyolojik yaklaşım, yolsuzluk olgusuna yönelik kriminolojik yaklaşımı tamamlar. Sosyologlar, belirli bir sosyal sistem içinde grubun çıkarına davranışa ilişkin yolsuzluk olgusunu değerlendirirler. Bir sosyal sistemin kültürel çevresini, bir sosyal sistemin kültürel unsurlarını oluşturan gelenekleri, inançları ve eserlerini tespit ederek yolsuzluğa ilişkin geniş kapsamlı yaklaşırlar. Sosyologların ilgisi, bu unsurlar ile sosyal sistem arasındaki etkileşimi görmektir<sup>9</sup>. Bir toplumda davranış normlarının temelini oluşturan bu kültürel unsurlar, belirli bir fenomenin sosyolojik açıdan anlaşılmasını sağlar.

Bu nedenle, sosyolojik olarak, “yolsuzluk” terimi, ortak çıkar standartları ile ilişkili olarak tanımlanır. Rüşvet ise, özellikle de bir güvene sahip olan bir kişiyi resmi veya seçici yetkisini kullanırken yönlendirmek için verilen veya verilen bir "ödül, hediye veya iyilik" olarak tanımlanır<sup>10</sup>.

Sosyal Bilimler Ansiklopedisi, “yolsuzluk, görev ihlali için bir ödül olarak özel bir avantaj teklif etme ve kabul etme pratiğidir”<sup>11</sup> demektedir.

Yolsuzluk ve "rüşvet" ifadeleri birbiriyle eşanlamlı olarak kullanılmaktadır. Aslında, her iki terim de belirli bir sosyal sistemdeki bir sosyal sapma halidir. Bir bireyin bir toplumsal grubun ortak çıkarına olan ilgisini vurgulayarak bu normların herhangi bir şekilde ihlali "yolsuzluk" olarak tanımlanmıştır.

Sosyologların kaygısının toplumun korunması ve sosyal sistemdeki ortak ilgi alanı olduğu açıktır. Bir sosyolog, yolsuzluk olgusunu, insanların kendi kişisel çıkarları için refahı ve iyileşmesi için bir sosyal sistemde kök salmış kurumların sömürüsü olarak

---

<sup>9</sup>Alina Mungiu-Pippidi, “Corruption: Political and Publics Aspects”, international Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences, 2nd edition, Volume 5, P.12

<sup>10</sup> Neil C. Chamelin Kenneth R. Evans, "Criminal Law for Policemen", 2nd Ed. C. 1976, 1971, p. 204.

<sup>11</sup> Lasswell Harold D. “Bribery” "Encyclopaedia of the Social Science”, Vol. 1, Seligman, Edwin R.D. et al. The Macmillan Company, New York (1962), p. 690.

görür<sup>12</sup>. Robert C. Brooks, yolsuzluğu, “az çok kişisel bir avantaj elde etmek için, tanınan bir görevin yanlış performans veya ihmali veya haksız güç kullanımı”<sup>13</sup> olarak açıklamaktadır. Brooks rüşvet ve yolsuzluğun birbirleriyle eş anlamlı olduğunu düşünmemektedir. Ona göre, "rüşvet" dar, daha doğrudan, daha az inceliklidir. Öte yandan, “yolsuzluk” daha geniş kapsamlıdır ve ayrıca rüşveti de içerebilir.

Sosyolog W.F. Wertheim yolsuzluğun kapsamını diğer sosyal kurumlara da genişletmektedir. Ona göre, bu kavram aynı zamanda devlet memurları dışındaki insanların, örneğin politikacılar, sendika liderleri, gazeteciler, serbest meslek mensupları, seçmenler ve en önemlisi özel sektör çalışanlarının yolsuzluğunu da içermektedir<sup>14</sup>.

## 2. CEZA HUKUKU AÇISINDAN YOLSUZLUK TANIMI

Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi, bu konuda küresel olarak kabul edilmiş ve hukuki olarak bağlayıcı ilk belgedir. Mevcut diğer hukuki araçlar kapsam bakımından bölgeseldir ve daha sınırlı bir şekilde işlev görmek üzere tasarlanmıştır. Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'nin 15'inci maddesinde, ulusal kamu görevlileri için yolsuzluk tanımı yer almaktadır. Buna göre: “*Bir kamu görevlisine, resmi görevlerinin yerine getirilmesi çerçevesinde bir işlem yapması veya yapmaktan kaçınması için, kendisi ya da bir başka kişi yahut varlık lehine, doğrudan ya da dolaylı olarak, haksız bir menfaatin vâdedilmesi, teklif edilmesi veya sağlanması;*

*Bir kamu görevlisinin, resmi görevlerinin yerine getirilmesi çerçevesinde bir işlem yapması veya yapmaktan kaçınması için kendisi ya da üçüncü bir kişi yahut varlık*

---

<sup>12</sup> H.A. Brasz, “some Notes on the Sociology of Corruption” Sociologica Neerlandica, 1:2, Royal Van Gorcum Ltd, pp. 111-117

<sup>13</sup> Robert C. Brooks, **Corruption in American Politics and Life**, Dodd, Mead, New York (1910), p. 49

<sup>14</sup> Wertheim, W.F., "Sociological Aspects of Corruption in Southeast Asia", quoted in "Political Corruption", Heidenheimer, Arnold, J, p. 196

*lehine, doğrudan ya da dolaylı olarak, haksız bir menfaat talep etmesi veya kabulü”<sup>15</sup>. yolsuzluk sayılmaktadır.*

Yolsuzluk söz konusu olduğunda, yolsuzluk yapan taraf ile bunun yapılmasını isteyen taraf arasında genellikle bir ayırım yapılmaktadır. Belirttiğimiz gibi, neredeyse her durumda, yolsuzluk, en az iki taraf içerir: Haksız bir menfaat elde eden ve ona haksız menfaat sağlayan kişi<sup>16</sup>. Yolsuzluk yapılmasını talep eden taraf; gerçek kişi, sivil toplum kuruluşu veya özel hukuk tüzel kişisi olabilir<sup>17</sup>.

Örnek olarak, 2004 yılında İngiliz The Guardian gazetesi, İngiltere'nin önde gelen silah ihracatçılarından BAE'nin, 1980'lerde Suudi kamu görevlilerine rüşvet vererek Suudi Arabistan Hükümeti'nin düzenlediği ihaleyi kazandığı ve bu ülkeye 40 milyon dolarlık silah satımı gerçekleştirdiğini yazmıştı<sup>18</sup>. Böylece, BAE ile Suudi Arabistan arasındaki sözleşmenin toplam değerinin % 30'una karşılık gelen miktar yolsuzluk (rüşvet) olarak ödenmiş olmuştur. Bu örnekte; rüşvet veren BAE, aktif yolsuzluk yapan taraf olarak kabul edilecektir. Karşı taraf olan Suudi görevliler ise aktif olarak rüşvet almış olsalar bile bir pasif yolsuzluk eyleminde bulunmuştur<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup>BİRLEŞMİŞ MİLLETLER YOLSUZLUKLA MÜCADELE SÖZLEŞMESİ, BÖLÜM III SUÇ OLARAK DÜZENLEME VE YASA UYGULAMA, madde 15

<sup>16</sup> Yolsuzluk teklifi (aktif rüşvet) kamu hizmeti kullanıcılarından gelir (şirket,vatandaş). Kamu görevlileri yolsuzluk taleplerinin (veya pasif rüşvetin) kökenindedir. Yolsuzluk arzusu ve talebi ile aktif ve pasif rüşvet arasındaki bu ayırım Fransız ceza kanundan esinlenmiştir. Aynı zamanda OECD sözleşmesi ve birleşmiş milletler konvansiyonu gibi uluslararası yolsuzlukla mücadele sözleşmelerinde de bulunmaktadır.

<sup>17</sup> Yolsuzluğun bir türü olarak rüşvet şu şekilde tanımlanmaktadır: Rüşvet, memurun karşı taraf ile aralarında serbest iradelerinin ürünü olan ve karşılıklı rızaya dayanan bir anlaşma sonucunda yasa dışı çıkar elde edilmesidir. 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.

Yolsuzluğu yapamı nitelendirmeye göre aktif ve pasif kelimeleri kullanılmaktadır. Para karşılığı bir iş yaptıran kişi aktif yolsuzluk yapıyorken; para karşılığı bu işi yapan kişi pasif yolsuzluk yapmaktadır.

<sup>18</sup> <http://www.leblogfinance.com/2007/06/bae-nouvelle-pr.html>

<sup>19</sup> “Al-Yamamah Meselesi” olarak da bilinen dava özellikle öne çıkmaktadır, çünkü İngiliz siyasi liderleri sözleşmenin soruşturmasını engellemiştir. Uluslararası medya bunu büyük ölçüde gündeme tuttu. Guardian (uzun ve ayrıntılı incelemelerden sonra ilk örneği açıklayan gazete) bu konuda bir web sitesi kurdu: "BAE Dosyaları": [www.guardian.co.uk/world/bae](http://www.guardian.co.uk/world/bae), makaleler ve ifşalar.

Bu ayrımlar – arz ve talep, aktif yolsuzluk ve pasif yolsuzluk gibi - yanıltıcı olabilir; çünkü pasif yolsuzluk eylemi gerçekleştirdiği düşünülen taraf (kamu görevlisi), aslında, rüşvet alınması konusunda sıklıkla aktif bir rol oynar. Bu terminoloji yolsuzlukla mücadele literatüründe, özellikle bu olgu ile ilgili hukuki metinlerde kullanılmaktadır. Örneğin, Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuk Sözleşmesi, aktif ve pasif yolsuzluk (rüşvet) arasındaki ayrımı geniş kapsamda kullanır.

Aktan (2002), aktif ve pasif rüşvet şu şekilde ayrımı yapılmıştır: Özel şahıslar “devletin dışındakiler”, ve devlet memurları “devletin içindikiler”<sup>20</sup>.

1 Temmuz 2002'de yürürlüğe giren Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi, 1997 İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı (OECD) Konvansiyonu'nun tanımlarını ve genel taslağını önemli ölçüde tamamlayıcı niteliktedir. Bu Sözleşme'nin kapsamı daha geniştir, çünkü yalnızca uluslararası ticari işlemlerle sınırlı olmayıp aktif ve pasif yolsuzluk ile nüfuz ticaretini de kapsamaktadır. Sözleşme, yolsuzluğu ayrıca tanımlamamakta, Taraf Devletlerin iç hukukları uyarınca yolsuzluk suçları olarak kabul edilen eylemler olarak tanımlamaktadır. Sözleşmeye göre, Taraf Devletler, suçluların iadesini de kapsayacak şekilde faillerin tutuklanması da dahil olmak üzere etkili ve caydırıcı yaptırımlar ve önlemler almalıdırlar. Tüzel kişiler de kendi yararlarına işlenen suçlardan dolayı sorumlu tutulabilirler. Yolsuzluk halinde tüzel kişiler de, para cezası da dahil olmak üzere, cezai veya cezai olmayan etkili yaptırımlara tabi olacaklardır. GRECO (Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu) Sözleşme'nin uygulanmasının izlenmesinden sorumludur.

Sözleşme'nin 2. maddesinde ulusal kamu görevlilerince yapılan aktif yolsuzluk şu şekilde tanımlanmaktadır: *“Taraflar, kendi iç hukuklarına uygun olarak, kamu görevlilerinden birine, bizzat kendisi veya bir başkası için, doğrudan ya da dolaylı olarak, görevlerinin ifasıyla ilgili bir işi yapmak veya yapmaktan kaçınması için, her türlü haksız menfaati vaat ve teklif etme veya verme fiilini, bilerek işlenmesi halinde,*

---

<sup>20</sup> Süleyman Yıldırım, Yakup Yıldız, **Yolsuzluk ve Mali Suçlar**,s.51

cezai yaptırım gerektiren bir suç haline getirmek amacıyla gerekli görülen- yasal ve diğer önlemleri alırlar”<sup>21</sup>.

3. maddesinde ulusal kamu görevlilerinin rüşvet alması (pasif yolsuzluk) tanımlanmaktadır: “Taraflar, kendi iç hukuklarına uygun olarak, kamu görevlilerinden birinin, görevlerinin ifasıyla ilgili bir işi yapmak veya yapmaktan kaçınmak için her türlü haksız menfaati, doğrudan ya da dolaylı olarak, bizzat kendi veya bir başkası için istemesi veya almasını veya bu konuda bir teklif ya da vaadi kabul etmesini, fiilin bilerek işlenmesi halinde, cezai yaptırım gerektiren bir suç haline getirmek amacıyla, gerekli görülen yasal ve diğer önlemleri alırlar.”

Uluslararası Şeffaflık Derneği<sup>22</sup> ve Afrika Birliği Sözleşmesi’ne<sup>23</sup> göre, yolsuzluk şu şekilde tanımlanmıştır: “Kamu gücünün özel çıkar sağlamak amacıyla kötüye kullanılması”<sup>24</sup>dır.

Yolsuzluk aynı zamanda şu şekilde tanımlanır: “Her türlü maddi ve manevi çıkar karşılığı iş yapma, yaptırma veya yetkiyi kullanmanın yanı sıra, teşvik, kredi, ihale veya siyasi içerikli atamalar, yasalara uygun olsa bile hemşehricilik, bölgecilik veya ayrımcılık yaparak insan işe almak, bir memurunun tayini yapmak, bir kişinin hakkı olmadığı halde kuralına uydurarak tayinini yapmak vb. Temel ahlak ilkeleri ve yazılı veya sözlü meslek kuralları ile yürürlükteki hukuk kurallarına aykırı tüm davranışlar”<sup>25</sup>”

Bu çalışma, Nijer ve Türkiye’nin yolsuzlukla mücadele stratejilerini incelemeyi amaçladığı için, bu iki ülkenin ulusal ceza yasalarından hareketle bir tanım yapmak uygun görünmektedir.

---

<sup>21</sup> GRECO (Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu) Sözleşmenin, 2.maddesi

<sup>22</sup> <https://www.transparency.org/what-is-corruption>

<sup>23</sup> Afrika Birliği Sözleşmesi, 11 temmuz 2003, 4.maddesi

<sup>24</sup> Www.transparency.org adresini ziyaret edin. Uluslararası Şeffaflık Örgütü, her biri ülkeye özgü bilgiler sunan ayrı bir web sitesine sahip, birçok ülke dahil olmak üzere ulusal bölümlere sahiptir.

<sup>25</sup> Süleyman Aydın, Yakup Yilmazer, **Yolsuzluk ve Mali Suçlar**, S.51

Nijer'de yolsuzluk bir suç olarak Ceza Kanunu'nun 130 ve 131 inci maddelerinde düzenlenmiştir. Türkiye'de ise kamu sektöründe ve diğer kamu tüzel kişilerinde aktif ve pasif yolsuzluk, Türkiye Ceza Kanunu'nun 252nci maddesinde yer almaktadır. Sonraki bölümlerde bu konu üzerinde daha detaylı durulacaktır.

Ceza bakımından yolsuzluk ve rüşvet genel olarak eş anlamdır. Yolsuzluk, hem uluslararası hem de ulusal çerçevede bir kabul edilen bir tanımı yoktur. Bu sebeple incelemekteyizde rüşvet olarak tanım yapmıştık. Rüşvet dışındaki diğer yolsuzluk suçları aşağıdaki bölümlerde detaylı olarak inceleyeceğiz.

Yolsuzluk tanımı sosyolojik ve ceza hukuku açısından inceledikten sonra, soru işaret olarak : Bu iki tanım arasında bir ortak nokta var mıdır?

Her iki açıdan yapılan tanımda da yolsuzluğun antisosyal davranış olduğu dikkat çekmektedir. Ceza hukuku bakımından cezalandırılırken, sosyolojik açıdan ise ahlak dışı olarak kabul edilmektedir.

Gerçekten de, sosyologlar, bu olguyu analiz ederken toplum çıkarlarına büyük önem vermişken, ceza hukuku ise kamu gücünün kötüye kullanımını vurgulamıştır. ideal olan, sosyolojik yönü göz önünde bulundurarak yolsuzluğun yasal bir tanımını bulmaktadır.

Bu fenomeni anlamaya arayışı içinde ve ortadan kaldırılması mücadelesinde, bir sonraki bölümde yolsuzluğun idari hukuku açısından tanımını incelemeye çalışacağız.

### **3. İDARE HUKUKU AÇISINDAN YOLSUZLUK TANIMI**

“İdare işlemlere ilişkin yolsuzluk, kamu gücünü kullanmaya yetkili olanların kamu yönetimleri sırasında yetkilerini yasal düzenlemelere aykırı olarak çıkar amacıyla kullanılması”<sup>26</sup> şeklinde tanımlanabilir. Buna bağlı olarak da Berkman idari yolsuzluğu; “Yönetmelik işlemlere ilişkin kamu yetkisinin kamu yönetimi ya da siyasal uygulama

<sup>26</sup> Süleyman Aydın, Yakup Yilmazer, **Yolsuzluk ve Mali Suçlar**, Ankara, Adalet Yayınevi, 2014, s.106

sürecinde çıkar gözetilerek yasal düzenlemelere aykırı biçimde kullanılması”<sup>27</sup> şeklinde tanımlamıştır. İdari yolsuzluklar kanunları uygulamakla görevli yetkililerin, çeşitli menfaatler (maddi veya manevi olabilir) karşılığı, kanuna aykırı işlem tesis etmeleri veya edilmesine göz yummaları nedeniyle normal davranış biçimlerinden sapmaları olarak karşımıza çıkmaktadır<sup>28</sup>. Bu tür yolsuzlukların cezalandırılması için siyasi yaptırımlardan ziyade idari ve cezai tedbirler alınmaktadır.

İdari yolsuzluk, toplum, kültür bakış açısıyla farklı şekilde tanımlanmaktadır. Gunnar Myrdal'a göre, yolsuzluk, her türlü sapma, iktidarı kötüye kullanma ya da mesleki pozisyonların gayri meşru kullanımı anlamına gelmektedir<sup>29</sup>.

İdari deontoloji'nin aksine “idari yolsuzluk” terimi, bilim adamlarının ve örgütsel uzmanların dikkatini çekmiştir. Bilim adamları ve uzmanlar, kurumsal ilkelerle tutarlı tanımlamalar önererek idari yolsuzlukla mücadeleye girişmişlerdir. Kişisel amaçlar için rüşvet ve kötüye kullanım, tanımların ortak yönü olarak ön plana çıkmaktadır.

Dünya Bankası ve Uluslararası Şeffaflık, yolsuzluğu bir kamu faaliyetinin kişisel kazanç için kötüye kullanılması olarak tanımlamaktadır<sup>30</sup>. Tanım konusunda uluslararası bir yaklaşım vardır ve idari faaliyetler için kabul edilebilir bir çerçeve sunan bir dizi kural ve yönetmelik varsayılmıştır. Özel kazanç oluşturmak için tasarlanan kural ve düzenlemeleri içeren herhangi bir idari işlem, idari yolsuzluğun bir örneği olarak kabul edilecektir. Sınırlarının açık ve kapsayıcı olması durumunda bu tanımın tamamlanmış olacağı açıktır. Herhangi bir toplumda yolsuzluğun bir boyutunun göreceli ve o toplumun değerlerine göre tanımlanabileceği kabul edilebilir.

---

<sup>27</sup> A. Ümit Berkman, **Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet**, TODAİE, Yayın No: 203, Ankara 1983, s.18

<sup>28</sup> (Huntington, 1968, P.59) quoted in Theobald Robin, *Corruption, Development and Underdevelopment*, London, 1990.

<sup>29</sup> Theobald Robin, **Corruption, Development and Underdevelopment**, P.2, London, 1990.

<sup>30</sup> [www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm](http://www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm); Dünya Bankası'nın yolsuzluğun çeşitli tanımları arasından bu tanımı için neden tercih ettiğin açıklanması üzerine tartışma.

Yolsuzluğu tespit etmek için kullandıkları bakış açısına göre, uzmanlar fenomenin farklı ve kimi zaman benzer unsurlarını sunarlar. Örneğin, idari yolsuzluğun<sup>31</sup>, bir bireyin özel bir kazanç elde etmek için devlet dairesi işlevinin dışında hareket ettiği ve daha iyi bir refah ve daha iyi bir konum elde edebilmek için bir davranışa atıfta bulunduğu inanılmaktadır. Samuel Huntington'un idari yolsuzluk tanımı diğerlerinden daha gelişmiştir. Huntington'a göre, idari yolsuzluk örgütsel olmayan hedeflere ulaşmak için kural ve yönetmelikleri göz ardı eden bir grup kamu görevlisinin davranışlarını ifade eder. Diğer bir deyişle, idari yolsuzluk yasadışı ihtiyaçları karşılamak için kullanılan gayri meşru araçlardır<sup>32</sup>.

İdari yolsuzluk, farklı görev ve sorumluluklara sahip bir kuruluşun çalışanlarının kurallara, yönetmeliklere, yasalara, faaliyetlere, standartlara ve prosedürlere genel veya bireysel ve kasıtlı veya kasıtsız olarak uymadığı durumlar anlamına gelir.

Siyasi araştırmacı Hayden Hymer idari yolsuzluğu üç türe ayırır<sup>33</sup>: Siyah, gri ve beyaz. Siyah idari yolsuzluk, kitlelere ve siyasi seçkinlere karşı “ağır<sup>34</sup>” olan ve failin cezalandırılması gereken bir şeydir. Gri idari yolsuzluk elit çoğunluğa göre ağır bir şeydir ama kitleler kayıtsız kalmaktadır. Örnek olarak, çalışanların insanlarla popüler olan kuralların uygulanması konusundaki ihmalini kitleler yadırgamasa da, ancak elitler bir gerekliliğin ihlali olduğunu düşündüğü hallerdir. Beyaz idari yolsuzluk bir hukuka aykırılıktır, ancak toplumun çoğunluğu bunu artık kanıksamıştır. Fırsatını bulan herkes tarafından yapılabildiğini kabul edip failin cezalandırılmasını gerektirecek derecede önemli bir ihlal olduğunu düşünmemektedir. **Başka bir deyişle, kanuna aykırı olsalar dahil, sosyal ve kültürel olarak meşru görülen bazı uygulamalara göz yumulması.**

---

<sup>31</sup>European Online Journal of Natural and Social Sciences 2013; ISSN 1805-3602, “Administrative corruption: Ways of tackling the problem”, p.181

<sup>32</sup> Parvaneh Mousavi, Masoud Pourkiani, “Administrative corruption: Ways of tackling the problem”, European Online Journal of Natural and Social Sciences 2013; ISSN 1805-3602 www.european-science.com 178 vol.2, No.3 (s), p. 178-187

<sup>33</sup> A.e

<sup>34</sup> İngilizce çeviri, Hayden Hymer kullandığı kelime bu tür yolsuzluk nitelemek için “odious” dir, Türkçe olarak tam anlamıyla “iğrenç” demektir ama tezimizde “ağır” olarak kullanmayı tercih ettik.

**Bunun bir örneği olarak, Nijer’de trafik polislerine rüşvet verilmesinin toplum tarafından ciddi bir yolsuzluk örneği olarak görülmemesi, sıradan bir olay şeklinde algılanması gösterilebilir.**

İdari alanda yolsuzluk, modern dünyada sosyal kalkınmaya önemli bir engel oluşturan bir olgudur. İdari yolsuzluk, bir milletin gelişim sürecine onarılamaz derecede zarar verebilir. Yolsuzluğun büyümesinde farklı faktörlerin rolü, olguya karmaşık bir nitelik kazandırmıştır.

#### **4. YOLSUZLUK HAKKINDAKİ TANIMIMIZ**

Yolsuzluğu tanımlamak, kamu hayatındaki etkisini azaltmak için ulusal ve uluslararası çabalar bağlamında çok önemlidir. Ama bu kolay bir iş değildir. Yolsuzluk sosyal, yasal, ekonomik ve politik bir kavramdır.

Belirsizlik ve çelişki, yolsuzluğun anlaşılmasına yönelik bir dizi farklı yaklaşımının varlığından kaynaklanmaktadır.

Genel bir kural olarak, sorumlu kişi veya tarafın uygun olmayan bir menfaati veya ödülü kabul etmesi veya çıkar çatışmasını yöneten kuralları ihlal etmesi durumunda rüşvet bir eylem gerçekleşir. Bu avantaj veya ödül, bir miktar para, aynı ikramiye veya başka herhangi bir yardım biçiminde olabilir. Yolsuz kişi, resmi gücü suistimalini taahhüt eder.

Gerçekte, yolsuzluğun ne olduğunu ve ne olmadığını bilmek özellikle sıradan vatandaş için her zaman kolay değildir. Özellikle de gayri meşru kazancın ne olduğunu tam olarak görülememesi gerçeği vardır. Örneğin kamu gücünü kullanma yetkisi olan bir kamu görevlisinin, takip etmesi gereken usulleri izlemeden liyakat sahibi olmayan kişileri kamuda işe aldığı bazı durumlar olabilir. Ancak bunu yapan kamu görevlisi kimi zaman bunun karşılığında hiç bir menfaat elde etmez. Buna karşılık bu durum da toplumun gözünde yolsuzluk olarak görülür.

Diğer bir durum ise, nüfuz sahibi bir anne veya baba çocuklarını, bu gücü kullanarak kamuda bir işe yerleştirebilmektedir. Bu durum kimi ülkelerde toplum tarafından doğal ve meşru olarak Kabul edilir. Kimi ülkelerde ise bu durum meşru kabul edilmez. Bu işi hak eden ancak nüfuz sahibi bir yakını olmadığı için bu işe yerleşemeyen kişiler bunu gayri meşru kabul ederler.

Yolsuzluk hangi biçimde tanımlanırsa tanımlansın, bir olumsuzluğu ve ahlaki zafiyeti ifade etmekte. Yolsuzluk özellikleri şu şekilde sıralanabilir « Yolsuzluk olayına daima birden fazla insan karışır, genellikle gizlilik gerektirir, karşılıklı sorumluluk ve çıkarları içerir, genelde girişimlerini kamufle etmek için yasal mazeretlerin gerisine sığınır, toplumun aldatılmasını, hile yapılamasını gerektirir, toplumda güven duygusunu zedeler, şahsi çıkar mutlaka toplumsal çıkarlarını üzerinde tutulur».

Bütün bu tanımlarına değindikten sonra, ortak noktalarını alıp hukuki olarak yolsuzluğu ne olarak düşündüğümüzden bahsetmek isteriz: Yolsuzluk, ahlak ve/ veya hukuk kurallarına aykırı bir şekilde davranlarda maddi veya manevi, şimdi veya ileride ortaya çıkacak çıkar elde etmek amacıyla davranmaktadır.

Elbette benmerkezciliği, kamu yararı gözetmeyen ve mutlaka idari, mali veya cezai olarak yaptırım uygulanması gereken bir davranıştır.

Öncelikle toplumunda yolsuzluğun yeni biçimleri konusunda bilinçli ve caydırıcı bir farkındalık sağlamak devletin de görevidir.

Yolsuzluğun, daha iyi anlayabilmek amacıyla, farklı biçimleri de değinilecektir.

## **B. YOLSUZLUK TÜRLERİ**

Yolsuzluk suçundan bahsedirken, akla gelen ilk türlerden biri rüşvettir. Ancak Bu fenomene yaklaştığımızda daha çeşitli türleri bulunduğu görülmektedir.

Bu kısmın ilk başlığı altında yolsuzluğun başlıca türleri üzerinde durulacak, ikinci başlığı altında ise bu türlerin sınıflandırılmasına çalışılacaktır.

## 1. YOLSUZLUĞUN BASLICA TÜRLERİ

### a. Siyasi Yolsuzluk

Kişinin akrabalarına, arkadaşlarına ve patizanlarına ayrıcalık tanımak ve haksız avantajlar sağlamak için yönetimi kamu gücü kullanılması, birçok toplumdaki siyasetin ayırt edici özelliğini oluşturur. Hem gelişmekte olan hem de gelişmiş ülkelerdeki birçok lider, büyük çaplı yolsuzluklarda doğrudan veya dolaylı olarak yer almakla suçlanmaktadır<sup>35</sup>. Çoğunlukla yolsuzluk davranışları, kamu gücünü elinde tutan politikacılar ile kamu görevlileri esas alınarak açıklanmaya çalışılmaktadır.

Joseph J. Senturia siyasi yolsuzluğu şöyle tanımlar: "Kamu gücünün özel kazanç için kötüye kullanılması"<sup>36</sup>. Ona göre, bir eylemin yolsuzluk olarak değerlendirilmesi için "zamanın en iyi düşüncesi ve politik ahlakı, eylemin niyetleri ve koşullarıyla ilgili bir soruşturma sonrasında, sonuca varıncaya kadar bu eylemde kişisel çıkarların yararına kamu yararı feda edilip edilmediğine bakılmalıdır"<sup>37</sup>.

"Siyasi yolsuzluk" terimi de teknik açıdan ele alınmıştır. Charles P. Taft, yolsuzluk olgusunu şu şekilde değerlendirmektedir: "Teknik anlamda siyasi yolsuzluk, politik bir makamın kasıtlı olarak kullanılması veya kişisel kazanç için bir fırsat görülmesidir. Siyasi yolsuzluk, yasadışı bir eylemi (veya ihmali) içerir. Maddi ve / veya somut bir fayda sağlar. Yozlaşmış birey durumu toplum hizmeti yerine kişisel gelir ve imkan toplama açısından tanımlar. Hükümetin makineleri yırtıcı grupların yararına

---

<sup>35</sup> Ronald Wraith, Edgar Simpkins, **Corruption in Developing Countries**, s.81

<sup>36</sup>Senturia, Joseph, J. "Political Corruption" quoted in Doron Navot the Concept of Political Corruption, Public Integrity, s.357-374, 2014

<sup>37</sup> a.e

manipüle edilir. Politisyenler, suçlular ve iş adamları toplumun kaynaklarını, kamu yararından ziyade kendi amaçları için kullanırlar<sup>38</sup>.

Daha geniş anlamda, üst düzey yetkililerin ve siyasi liderlerin yolsuzluğudur. Büyük kamu programlarında veya meclislerin geçirdiği yasaların sunumu ve desteklenmesi şeklinde görülebilir. Bu yasalar daha sonra yönetimler tarafından uygulanmaktadır. Bu yolsuzluk biçimi, meclis hayatının seçim yapılarındaki uygulamalarla çeşitli biçimlerde görülmektedir<sup>39</sup>.

## **b. İdari Sistemde Yolsuzluk**

Kamu hizmetinin etkili, tarafsız ve dürüstlikle yerine getirilmesi gerekir. Kamu hizmetinin siyasileştirilmesi hukuki olduğu kadar aynı zamanda etik bir sorundur, Kamu hizmetlerinin sunumunu zayıflatan niteliğinde vasatlığa yol açan yolsuzluklar bulunmaktadır. Yolsuzluğun olduğu birçok ülkede kamu hizmetleri yerine getirilirken, karar vermede kayırmacılık, taraf tutmak ve siyasi müdahale yanında kayırmacı işe alım ve, atamalar yolsuzluk uygulamaları olarak ortaya çıkar<sup>40</sup>.

İdari yolsuzluk, idari sistemde çalışanların sıkça karşılaştıkları ve çok geniş bir alana yayılmış bir durumu ifade eder. Bu sonuçta sistemin etkili bir şekilde çalışmasını engeller. İdari yolsuzluğa yol açan uygulamalar farklı tiptedir. En yaygın suçlar, rüşvet, zimmete para geçirme, özel sektörden devlet ihalelerin rüşvet ve vergi kaçakçılığı da dahil olmak üzere girişimcilerin idari sözleşmelerinde yolsuzluk gibi çeşitli türlerde mali yolsuzluklardır<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup>Taft, Charles, P., "What is the civic conscience" Annals of the American Academy of political and social Science, p. 142-148 (March 1952).

<sup>39</sup>(Amundsen 1997.), Jens Chr. Andvig and Odd-Helge Fjeldstad "Research on Corruption: A policy oriented survey", P.61, December 2000

<sup>40</sup> Süleyman Aydın ve Yakup Yılmaz, **Yolsuzluk ve Mali Suçlar**, s.106

<sup>41</sup> ae

Kamu mallarının ve kamu kaynaklarının kişisel amaçlı kullanımı da, çok yaygın bir yolsuzluk türüdür<sup>42</sup>.

### c. Küçük Yolsuzluk ve Büyük Yolsuzluk

Literatürde yapılan en büyük ayırım "büyük" ve "küçük" yolsuzluk arasındadır. "Büyük yolsuzluk" terimi, seçkin siyasetçiler veya üst düzey siyasi figürler tarafından yapılan "üst düzey" yolsuzluk anlamına gelirken, "küçük yolsuzluk" terimi genellikle idari bürokratik veya alt düzeydeki kişilerin yaptığı yolsuzluk için kullanılmaktadır. Susan Rose-Ackerman, iki tür yolsuzluk arasındaki farklılığı açıkça belirleyen kişiler arasındaydı<sup>43</sup>. Büyük yolsuzluk, kamu hizmetinin devletin daha yüksek düzeylerinde kötüye kullanılmasını ifade eder<sup>44</sup>. En aşırı örnekler, politikacıların ve üst düzey bürokratların devleti özel bir gelir aracı olarak kullanmak için özel aktörlerle güçlerini birleştirdikleri durumları ifade eden "devleti ele geçirme" örnekleridir<sup>45</sup>. Bazen bu seviyedeki yolsuzluğa "siyasi yolsuzluk" da denir, ancak bu tür bir yolsuzluk genellikle hem politikacıları hem de yöneticileri içerdiğinden, "büyük yolsuzluk" terimi muhtemelen daha uygundur. Öte yandan, bürokratların rüşvet ve diğer doğrudan ve yasa dışı yararları ile tipik olarak, "küçük yolsuzluk" içinde "özel" vatandaşlar (genellikle işletme sahipleri veya iş dünyası liderleri) düşük düzeyli hükümet bürokratlarıyla ilişki içerisindedir<sup>46</sup>. Küçük yolsuzluk, vergi ödemeleri, izin dağılımı veya daha az etkiye sahip olan düzenlemelerin uygulanması gibi rutin hükümet işlemlerini içerir. Büyük

<sup>42</sup> Pranab Bardhan (Sept., 1997), "Corruption and Development: A Review of Issues". Journal of Economic Literature, Vol. 35, No. 3, pp. 1320-1346:

<sup>43</sup> Cartier-Bresson Jean, Susan Rose-Akerman, "Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform", In: Tiers- Monde, tome 41, n°161, 2000. Corruption, libéralisation, démocratisation. pp. 221-223;

<sup>44</sup> Rose-Ackerman 1999: 27

<sup>45</sup> Mashali, Behzad. « Analyse de la corrélation entre grande corruption perçue et petite corruption dans les pays en développement : étude de cas sur l'Iran », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 78, no. 4, 2012, pp. 827-840.

<sup>46</sup> Rose-Ackerman, Susan, "Corruption: Greed, Culture and the State" (July 26, 2010), Yale Law Journal Online, Vol. 120, pp. 125-140, 2010; Yale Law & Economics Research Paper No. 409. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1648859> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1648859>

yolsuzluk, seçilmiş siyasetçiler veya siyasi temsilciler tarafından yapılan suiistimalleri ifade ederken, küçük yolsuzluk, alt düzey bürokratların işlediği suistimalleri ifade eder.

Uluslararası Şeffaflık Örgütü bu terimlerle küçük ve büyük yolsuzluğun bir tanımını verir: Büyük yolsuzluk, çoğunluğun zararına rağmen azınlığa fayda sağlayan yüksek düzeydeki iktidarın kötüye kullanılmasıdır ve topluma, bireylere ciddi ve yaygın bir zarar verir. Sık sık cezasız kalır. Küçük yolsuzluk, kamu görevlilerinin, genellikle hastaneler okullar, polis ve diğer ajanslar gibi yerlerde günlük temel mal ve hizmetlere erişmeye günlük çalışan sıradan vatandaşlar ile olan etkileşimlerinde güç kullanma olarak tanımlanmaktadır<sup>47</sup>.

Ayrıca, küçük çaplı yolsuzlukların ya da idari yolsuzlukların, yetkililerin kullanıcılarla bulunduğu kamu politikalarının uygulanmasında yer alan bir günlük yolsuzluk olduğunu da unutmamak gerekir. Ardından, trafik memurunun taksi şoförlerinden rüşvet talep etmesi gibi yasalarla, yönetmeliklerle veya güçle ilgili olarak günlük olarak karşılaşılan yolsuzluk (rüşvet) söz konusudur. Bu tür değişimlere dahil olan miktarlar genellikle mütevazıdır, ancak bu küçük yolsuzluğun bulaşıcı doğasından dolayı, kamu hizmetlerinin düzgün işleyişini etkileyen büyük yolsuzluklarla karşılaştırılabilir yüksek toplam miktarlara ulaşırız.

Farklı yolsuzluk tezahürlerini nasıl kategorize edeceğimiz konusunda farklılıklar olduğunu vurgulamak önemlidir. Küçük yolsuzluğun durduğu ve büyük yolsuzluğun başladığı yerleri net bir şekilde ayırt etmek zordur. Vatandaşlardan para ya da herhangi bir menfaat talep eden memurlar, elde ettikleri haksız gelirin bir kısmını üstlerine rüşvet olarak verir ve bu durum hiyerarşinin en yüksek noktasına kadar tekrarlanır.

#### **d. Kamu Yolsuzluğu ve Özel Yolsuzluğu**

Kamu yolsuzluğu, OECD'nin (1997) “uluslararası kamu ihalelerinde yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesi” de dahil olmak üzere, önde gelen uluslararası metinlerde

<sup>47</sup> [https://www.transparency.org/glossary/term/petty\\_corruption](https://www.transparency.org/glossary/term/petty_corruption)

tanımlanmıştır. Bu, özel bir ajan ve kamu görevlisi arasındaki rüşvet anlaşmasıdır. Özel yolsuzluk, iki özel ajan arasındaki yolsuzluğun bir anlaşmasıdır, özellikle, 2002 yılında "özel sektördeki yolsuzlukla mücadele" konulu Avrupa Konseyi Çerçeve Kararı ile tanımlanmıştır<sup>48</sup>.

### **e. Ulusal Yolsuzluk ve Uluslararası Yolsuzluk**

Ulusal yolsuzluk, aynı ülkenin iki ajanı arasında bir yolsuzluk eylemidir, genel olarak söz konusu ülkelerin ceza kanunlarında belirtilmektedir. Uluslararası yolsuzluk, farklı ülkelerden iki ajan arasında bir yolsuzluk eylemidir. Uluslararası yolsuzluğu suç sayan ülkeler, uluslararası yolsuzlukla mücadele sözleşmelerinden birini (örneğin OECD veya Birleşmiş Milletler) onaylayan ülkelerdir.

## **2. BAŞLICA YOLSUZLUK TÜRLERİNİN KAPSAMI**

Genel olarak, yolsuzluğun temel amacı kişisel çıkar kazanmaktır. Bu çıkar kazanılması için farklı şekillerde ortaya çıkabilir (her toplumun kültürü ve yasaya göre tanımlanmıştır) ve maddi veya maddi olmayan olabilir. Bu nedenle yukarıdaki gördüğümüz başlıca yolsuzluk türleri sınıflandırılmasını gerek duyulmuştur . Belirtmek gerekir ki burda bütün yolsuzluk türleri yazılmayacaktır. Ancak belli başlık hakkında kısa bilgi verilmektedir

### **a. Kayırmacılık**

Kamu işlemlerini yerine getiren bir görevlinin, yakınlarını haksız olarak ve yasalara aykırı bir şekilde kayırması ve desteklemesidir. Toplumda 'torpil' ve 'iltimas'<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé, **Journal officiel n° L 192 du 31/07/2003 p. 0054 - 0056**

<sup>49</sup> Türkiye'deki kullanılan kelimeleri kayırmacılık dan bahsetmek için

ya da 'bras long' ve Nijer'de 'goro norou'<sup>50</sup> olarak kullanılan kelimeler kayırmacılık ile aynı anlam taşımaktadır. Kayırmacılığın çeşitleri şunlardır :

### (1) Akraba kayırmacılığı

Akraba kayırmacılığı ebeveynlere veya aile üyelerine yarar sağlayan bir yolsuzluk biçimidir. Bu yolsuzluk biçimi, geniş ailelerde, akrabalık ilişkilerinin yayılmasında yansılmaktadır. Bu ilişkilerin, kamu görevlisinin, sülalesinin üyelerine, kamu kaynaklarına erişime fayda sağlanmasına şeklinde olur. Bu, her türlü kayırmacılık biçimlerine başvurarak ya da öncelikli ebeveynleri kamu kuruluşunda bir konuma getirerek yapılabilir. Kamu görevlisinin ailesine karşı, hem ahlaki bir görev hem de bir zorunluluk olarak algılanması, bunun bir yolsuzluk olması gerçeğini değiştirmez. Balkanların belirli bölgelerindeki ve bazı Afrika toplumlarında görülen örnekleri sık sık dile getirilir. Belli bir aile ya da klan mensup olmanın öneminden dolayı, onların bağlılık ve beklentileri nedeniyle, kayırmacılığın yaygın olduğu ve yol aldığı söylenir.

Nepotizmi, demokratik sistemler için ağır olumsuz sonuçları vardır: Örneğin, vasıfsız kişiler için pozisyonlar oluşturulur ve göreve atamada liyakatte çok, bu bağ esas alınır. Bu durum aynı zamanda toplumda prosedürlerin ve düzenlemelerin adaletli uygulamasına duyulan güveni baltalar, sistematik arızalara yol açar. Burada maddi bir kazanç olmasa bile, yakınlarına yardım etmekle manevi bir kazanç edilmektedir<sup>51</sup>.

Bir kimsenin bir devlet görevinde beceri, yetenek, deneyim, başarı ve eğitim düzeyi gibi özellikleri göz ardı edilerek; politikacı, bürokrat ve kamu görevlileri ile olan akrabalık ilişkileri nedeniyle atanması, terfisi ve istihdamı bu yolsuzluk türünü oluşturur. Akrabalar, dostlar kamu görevlisinin karşısında sade bir vatandaş olarak değil

---

<sup>50</sup> Nijerdeki kayırmacılık dan bahsetmek kullanılan sözleri

<sup>51</sup> Ronald Wraith, Edgar Simpkins, **Corruption in Developing Countries**, P.56

de ailevi veya duygusal nitelikteki toplumsal ilişkilerden yararlanarak kamu işlerinde kendilerine ayrıcalıklı işlem yapılmasını isteyebilmektedirler<sup>52</sup>.

## **(2) Eş- Dost Kayırmacılığı**

Kamu görevlilerinin işe alımlarında, bir üst makama terfilerinde, bazı ayrıcalıklardan istifade ettirilmesinde ve başka bir görev tayin edilmesinde yeterlilik, eşitlik ve liyakat ilkeleri geçerli olmayıp; eş-dost kayırmacılığında önemli olan arkadaş, tanıdık ve hemşehriciliktir.<sup>53</sup>

## **(3) Siyasal Kayırmacılık**

Siyasi partilerin iktidara geldikten sonra, akraba ve eş-dost gibi unsurlar, kendilerini destekleyen seçmenlere değişik şekillerde ayrıcalık ve iltimas göstererek haksız menfaat sağlamalarıdır. Bu tür yolsuzluk, kamu yönetimi ve bakanlıklarda üst düzey bürokrat ve yöneticilerin siyasi iktidarların da yaygındır. Bu birimlerde bir kimsenin istihdamı, hizmet götürülmesi, ihale verilmesi gibi eşit olarak yapılması gereken aktivitelerde aynı partiye gönül veren, üye olan veya destekleyen bireylere ayrıcalık gösterilmesidir.<sup>54</sup>

### **b. Rant Kollama**

Her siyasi tercihin bir dağılımı vardır ve politik pazarlardaki katılımcılar bu etkilere ve kamu politikası sonuçlarına ilişkin tercihlere sahiptir. Sonuç olarak, bu bireyler bu sonuçları etkilemek için kaynakları harcamaya isteklidir. Sıklıkla, bireyler kendilerini dağıtıcı sonuçları etkileme yeteneklerini geliştirmek için kendilerini özel çıkar gruplarına ayıracaklardır. Kamu politikalarını etkileme girişimi için kaynak

---

<sup>52</sup> Süleyman Aydın ve Yakup Yılmaz, Yolsuzluk ve Mali Suçlar, s.58

<sup>53</sup> a.e

<sup>54</sup> a.e

harcama süreci “rant arayışı” yani rant kollama olarak adlandırılmaktadır. Harcanan kaynaklar sosyal ürün yaratmaz ve sonuç olarak bir sosyal atık olarak kabul edilir.<sup>55</sup>

Rant kollama, “çoğunlukla devlet tarafından bazı piyasalara girişte koyulan kısıtlamaların belirli bir zümre tarafından kendi lehlerine olacak şekilde ve kar elde etmek amacıyla aşılması girişiminin etkileri” olarak tanımlanmaktadır. Rant kollama faaliyeti pek çok değişik biçimlerde karşımıza çıkabilmektedir<sup>56</sup>.

Tekel, kota, tarife, ithalat lisansı imtiyaz ve teşvikler biçiminde ortaya çıkan rant kollama faaliyetleri, devletin şirketlere ait her türlü prim ve vergi borcunu affetmesi, şirketleri batmaktan kurtarması ve bu bağlamda oluşturulan bütün girişimler hükümetlerin ekonomi politikalarına göre artmaktadır.

Bunun aşamaları, rant oluşturma, rant dağıtma ve rant kollama faaliyetleridir. Başlıca rant kollama türleri ise monopol, tarife, lisans, kota, teşvik, insider trading ve sosyal yardım kollamalarıdır<sup>57</sup>.

### c. Rüşvet

Rüşvetin, yolsuzluk gibi evrensel ortak bir tanımı yoktur, ancak bir kimsenin, bir yardım karşılığında güven ihlalinde gönüllü olarak hareket ettiği ortak noktaları vardır. Fayda, nakit veya el değiştirerek ödeme yapmak zorunda değildir. Cömert hediyeler, misafirperverlik ve masraflar, varlıklara erişim ya da akraba, arkadaşlık ya da tercih sebebine yapılan bir iyilik, ayrıcalıklı bilgi, cinsel ya da diğer yardımlar, eğlence, iş, sözler vb. gibi birçok form alabilir.

---

<sup>55</sup> (Tullock, 1967 ve 1993; Krueger, 1994). Cité dans l'article de mbakubu: corruption and rent-seeking.

<sup>56</sup> Yolsuzlukla mücadele stratejileri kitabından yararlanmıştır, aktan 1993

<sup>57</sup> TEPAV, “Bir Olgu Olarak Yolsuzluk : Nedenler, Etkiler ve Çözüm Öneriler”, Ankara 2006

Rüşvet, bir kamu görevlisinin tepkilerini veya kararlarını uygunsuz bir şekilde etkileyecek herhangi bir yarar vaadini, teklifini veya hibesini içerir. Aynı zamanda kamu görevlisi olmayan, ancak hükümet komitelerinde oturan kamu üyelerini de içerebilir<sup>58</sup>.

#### **d. İrtikap**

İrtikap sadece bir tarafın avantaj sağladığı bir yolsuzluk biçimidir. Görüşlerde irtikap yoluyla ne ifade edildiğine göre değişir. Genel olarak, bir bireyin ya da ailesinin yaşamı ya da fiziksel refahı için ciddi bir tehdit ile karakterizedir. Haraç alma(tehdit veya şantaj yoluyla para elde etme) klasik bir irtikaptır. "Şantaj" ve "irtikap" terimleri genellikle ayırım gözetmeksizin kullanılır, sıklıkla ceza hukuku olduğunda, irtikap davalarında hallerinde hafifletici sebep uygulanmaktadır. Çünkü irtikap, şantajın aşırı bir şeklidir, oysa tüm şantaj, irtikap değildir: irtikabın, mağdurun kaçamadığı bir durumu karakterize ederken, şantajların çoğunda, bir çıkış yolu vardır.

İrtikap, kamu gücünü kullanılan yaptığı işin yasadışı olduğunu bilerek ve karşı tarafın güç durumunda olmasından yararlanarak zorla ya da ikna yoluyla bir menfaat talebinde bulunmasıdır<sup>59</sup>.

#### **e. Kara Paranın Aklanması**

Kara para, kayıt dışı ekonominin sadece bir bölümünü oluşturur ve aklama kavramı da özü itibariyle bu paranın kayıtlı sisteme dahil edilme çabasından ibarettir.

Suç geliri olduğu bilinen malvarlığının yasadışı kaynağını gizlemek veya olduğundan değişik göstermek veya öncül suçun işlenmesine karışmış olan herhangi bir kişiye işlediği suçun yasal sonuçlarından kaçınmasına yardım etmek amacıyla

---

<sup>58</sup> H.C Black, "A Law Dictionary", 2<sup>nd</sup> edition, west Publishing, 1910, P. 227 ; ve Prof.Dr. Ahmet Mumcu, **Osmanlı Devleti'nde Rüşvet**, 3.bakı s.10 -11 ( Rüşvet suçunun meydana gelebilmesi için gereken şartlardan bahsetilmiştir.)

<sup>59</sup> Aydın/yılmazer, **Yolsuzluk ve Mali Suçlar**, s. 62

dönüştürülmesi veya devredilmesi; bir malvarlığının suç geliri olduğunu bilerek; gerçek niteliğinin, kaynağının, yerinin, kullanımının, hareketlerinin veya mülkiyetinin veya malvarlığına ilişkin hakların gizlenmesi veya olduğundan değişik gösterilmesi şeklinde tarif edilmektedir<sup>60</sup>.

Kara para aklama ve yolsuzluk arasındaki bağlantı sadece yolsuzluk gelirlerinin aklanmasıyla ilgili değil, aynı zamanda çok daha ileriye gidiyor. Kara paranın aklanması ulusal ve uluslararası finansal sistemler üzerinde olumsuz bir etkiye sahiptir. Yolsuzluk ve kara para aklama arasındaki yakın bağlantı nedeniyle, çeşitli uluslararası forumlar; yolsuzlukla mücadele stratejisinin, yolsuzluk gelirlerinin aklanmasını önleme ve kontrol etme eylemlerini de içermesi gerektiğine dikkat çekmektedir. Kara para aklamının yozlaştırıcı etkisi sadece özel şirketler ve çalışanlarını değil, tüm devletleri de etkiler. Çeşitli vesilelerle, finansal sektörün deregülasyonu, bankacılık gizliliğinin ve iş sınırlarının güçlendirilmesi ile birleştiğinde, bir ülkenin finansal sisteminde yasadışı varlıkların akışının artmasına yol açabilmektedir.

## f. Zimmet

Bu suç, kamu görevlisinin para veya mal niteliği taşıyan kamusal bir kaynağı yasalara aykırı olarak kendisi veya üçüncü kişiler için harcaması, kullanması veya mülk edinmesidir<sup>61</sup>. Örneğin, yerel köye yiyecek dağıtan memurlar, bazı yiyecekleri çalarak diğer partililerine satarlar veya havaalanından yerel bir hastaneye nakledilen tıbbi malzemeler çalınarak ve yerel bir eczaneye satılır.

Birçok ülkede, zimmet suçu skandallar dalgası gibi gösterilmiştir. Ancak bu suçun uygulamaları özellikle gelişmekte olan ülkelerde yaygındır. Yineleyen yolsuzluk olaylarının periyodik hesaplarının yanı sıra, ve çok nadiren resmi soruşturma raporları,

---

<sup>60</sup> Süleyman Aydın ve Yakup Yılmaz, **Yolsuzluk ve Mali Suçlar**, s.63

<sup>61</sup> Süleyman Aydın ve Yakup Yılmaz, **Yolsuzluk ve Mali Suçlar**, s.64

ampirik kanıtlara dayanan büyük bir bilimsel literatür, gelişmekte olan ülkelerde yüksek düzeyde zimmete para geçirme olasılığını kanıtlamaktadır.

Bir örnek olarak, Ekvator Ginesi Başkanı Teodorin Obiang'ın, 2011'den beri, hakkında çıkan haberlerde de söylendiği üzere; Fransız ve Amerikan yetkililerine göre, yurtdışında on milyonlarca dolarlık varlıkları vardır. Bir analistin VOA'ya yaptığı açıklamada Obiang hükümetinin maaşının çok ötesine geçmiş olup; durum "o kadar uygunsuz" bir hal almıştır ki artık göz ardı edilmezdi, bir zenginlik vitrini - lüks otomobiller, köşkler, jet, 2 milyon dolar değerinde Michael Jackson'ın anıları<sup>62</sup>.

Zimmet, tek tarafı olma özelliği nedeniyle diğer yolsuzluk türlerinden ayrılmaktadır; fonların kötüye kullanımı sadece bir parti harekete geçirir - hırsız. İktidar sahipleri, kendi özel çıkarlarını elde etmek, güvence altına almak ve genişletmek için sistematik olarak siyasal işlevlerini kullanarak zimmete bulunabilirler.

Özel sektörde ya da görevli olmayan yönünden karşılığı ise, "hizmet sebebiyle emniyeti suistimal" dir<sup>63</sup>.

## **g. Dolandırıcılık**

*Dolandırıcılık "bir tür kurnazlık, dolandırıcılık veya aldatma içeren ekonomik bir suçtur."* Bir kişiyi kandırabilecek nitelikte hile ve desiseler yaparak hataya düşürüp onun veya başkasının zararına, kendisine veya başkasına haksız menfaat sağlayan kişinin işlemiş olduğu bir suçtur. Dolandırıcılık ekonomik değerlere karşı işlenen bir suç olup, özellikle ticaret ve sanayinin gelişmiş olduğu toplumlarda oldukça yaygındır<sup>64</sup>.

Dolandırıcılık ayrıca yolsuzluk ve zimmetten fazlasını kapsayan daha geniş bir yasal ve popüler terimdir. Örnek olarak, kamu kurumları ve devlet yetkilileri yasadışı, sahte ve haraççı ticari ağlara karıştığında ve sahtecilik, kaçakçılık ve diğer organize

<sup>62</sup> <https://www.voanews.com/a/west-Africa-corruption-investigation/1558980.html>

<sup>63</sup> Süleyman Aydın ve Yakup Yılmaz, Yolsuzluk ve Mali Suçlar, s.64

<sup>64</sup> A.e

ekonomik suçlar tarafından desteklendiğinde cezalar ve/veya resmi taahhütler, dolandırıcılıktır. Politikacıların ve devlet temsilcilerinin ekonomik suçlara gözlerini kapatmaları sahtekarlıktır ve aktif rol oynadıklarında ciddi bir dolandırıcılıktır.

## **h. Sebepsiz veya Haksız Zenginleşme**

Haksız zenginleşme, devlet memurlarının kişisel servetlerini yasal olarak aldıkları gelire açıklayamadıkları bir duruma işaret eder. Bu açıklanamayan zenginlik, bir rüşvet veya zimmete para geçirme, yağmalama, mülkün gizlenmesi, kara para aklama gibi bir hırsızlık biçiminden muhasebe tahrifatı veya muhasebede sahtecilik gelebilir.

### **3. NİJER'DE DİĞERLERİNDEN DAHA FAZLA GÖRÜLEN YOLSUZLUK TÜRLERİNİN İNCELENMESİ<sup>65</sup>**

Yolsuz uygulamalar, Nijer'in sosyo-ekonomik kalkınmasının tüm sektörlerini etkileyen sosyal olaylar haline gelmiştir. Oldukça çeşitlidirler. Ancak, toplanan verilere göre<sup>66</sup> nüfuz ticareti, kayırmacılık, dolandırıcılık, komisyon, rüşvet ve irtikap gibi işlemlerin en yaygın şekilde uygulandığı görülmektedir. Nitekim, yolsuzlukla mücadelede yürütülen çeşitli araştırmalara göre, aşağıdaki örneklerin ülkede en yaygın olarak uygulanan yolsuzluk türleri olduğu hususunda ittifak vardır: Bu sınıflandırma soruşturmaların sonunda yapılmıştır.

#### **a. Komisyon**

Bir kamu hizmeti kullanıcısının bir menfaatine, muafiyetine veya bazı yasadışı teslimatlara erişimini sağlayan bir müdahaleye ödeme yapması kullanıcının yararındır:

---

<sup>65</sup> G. Blundo & J.P. Olivier de Sardan, « La corruption au quotidien en Afrique de l'Ouest Approche socio-anthropologique comparative : Bénin, Niger et Sénégal », Department of Anthropology and African Studies 2003, 109-165

<sup>66</sup>BTI 2018, Niger Country Report, <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/NER/> Anket, ulusal yolsuzlukla mücadele stratejisini geliştirme sürecinin bir parçası olarak yürütülmüştür.

Bu nedenle, müdahaleci, verdiği “hizmet” aracılığı ve / veya kamu hizmeti gelirinden ya da rakiplerin pahasına yaptığı gibi yasadışı hizmetten dolayı “payını” alır. Diğer bir deyişle, kamu görevlisi, müdahalesinden dolayı kullanıcının elde ettiği yasadışı kazançların bir kısmını alır.

### **b. Gratifikasyon (vatandaş tarafından vermek zorunda hissedilen bahşıs)**

İşini “iyi işleyen” bir kamu görevlisi, kullanıcının takdirine bırakılmış olan eski bir armağan ile “teşekkür” edilecektir ama, banal, rutin karakteri yapan kişi, istisnai bir “armağan” dan daha çok bir “bahşıs” olduğunu düşünmektedir. İnsanca veya etkin bir şekilde bir hasta tedavi eden bir hemşire ya da adliyede bir sabıka kaydı veya bir vatandaşlık belgesi veren bir görevli (yerel dildeki ifadesiyle) “kola” yı alacaktır<sup>67</sup>.

Bu “yolsuzluk” biçimi, onların gözünde en meşru olandır ve dahası, onlar için, genellikle yolsuzluk anlamına da gelmemektedir

### **c. Piston ( nüfuz, torpil): Favoritizm**

İdari sistem, oybirliğiyle yapılarını, çoğu zaman verimlilik kriterlerinin zedelenmesi pahasına kişi lehine kayırmacılık uygulamaları tarafından tamamen saptırılmıştır. Atanmalar ve görevlendirmelerden, kamu hizmetlerinin kullanıcılara sunulmasına kadar, eğitim kursları ve eğitim yoluyla, uygulamaların merkezinde yer alan “piston”, “cronyism” ve “öneri” uygulamalar, rutin ve yaygın bir biçimde genelleşen pratiklerdir<sup>68</sup>.

Favoritizm, bazen kınanmış olsa bile, genellikle derin bir sosyal meşruiyet ile donatılmış aktörlerde görünür: akrabalarınızdan biri olan veya bunlardan biri tarafından

---

<sup>67</sup> Giorgio Blundo, Jean-Pierre Olivier de Sardan, La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest, Dans Politique africaine 2001/3 (N° 83), pages 8 à 37.

<sup>68</sup> Heidenheimer, Arnold J, **Political Corruption**, s.331

size tavsiye edilen birine "hizmet vermeyi" reddetmek, maiyetin güçlü bir şekilde reddedilmesine ve ayıplanmaya maruz kalır.

#### **d. Meccani bir kamu hizmetinden Menfaat Temin Edilmesi**

Bu yolsuzluk bir uygulamadır; kamu görevinin fonksiyonu içinde bir eylem gerçekleştirmek için, kamu hizmetinin kullanıcıını ücretlendirir. Başka bir deyişle, "hizmet"i satar, bunun resmi olarak "bedavaya" (kullanıcının bakış açısına göre) gerçekleştirmesi beklenirler para ile satılır hale getirmesi.

Nijer'de sıradan bir vatandaşın “*kola parası*” ödemedi belirlenen kurallar tarafından sağlanan süre içinde bir kamu hizmetinde yararlanması zordur.

Bu yolsuzluk biçimine, kimi zaman maaşlarını alamamaları nedeniyle kamu görevlileri tarafından “haklı” olarak başvurulmuş ve bu yolsuzluk biçimi adetlere yerleşmiştir. Kamu görevlileri, bu yolsuzluk biçimini genellikle yönetimin tarifeleri açısından kullanıcıların bilgisizliğinden yararlanarak ya da idari prosedürlerin “dosya parası” verdiklerinde daha kolay ilerleyecekleri konusunda vatandaşları aldatarak kolaylıkla gerçekleştirir.

#### **e. Haraç: Trafik ve gümrük uygulamalarından**

Komisyon ve gereksiz tazminatın aksine, haraç ya da "gişeler" herhangi bir aracılık ya da "hizmet" verilmeksizin gasp edilmektedir. Gümrük karayolu, bu sayede ulaşılan tüm taşıyıcılar üzerinde “gayri resmi vergi” alır. Aracın kontrol edilmesi amacıyla tamamen boşaltılmasını engellemek için başlangıç avansı elde etmek için yüklenici, hazine aracısına bir ücret ödemek zorundadır<sup>69</sup>. Başka bir örnek ise kurallara uyumayan bir ulaşım aracı, trafik polisi tarafından yakalandığında ve kontrolü önlemek

---

<sup>69</sup> G. Blundo & J.P. Olivier de Sardan, « **La corruption au quotidien en Afrique de l'Ouest** Approche socio-anthropologique comparative : Bénin, Niger et Sénégal », Department of Anthropology and African Studies, Octobre 2001, P. 109-165

için herhangi bir taşıyıcı olarak "para cezasını" ödeyecekse; bu para, polise "gözlerini kapatmak" için ödenen bir "komisyon" olarak analiz edilebilir<sup>70</sup>.

## **f. Güveni kötüye kullanma**

Bu yolsuzluk biçimde, sadece kamu mallarının özel kullanımı değil, söz konusu malların, kamu kökeninin “kaybedildiği” gerçek bir “sahiplenme” olmaktadır.

Bu "kaçırma" hem mahiyet (önce mevcut ve tolere edilen sarf malzemelerinin "karıştırılmasından" önemli malzemelerin daha sahtekar korsanlığına geçirmektedir), hem de aynı zamanda para da (daha sonra "zimmete geçirme" klasiğine geri dönmektedir kuşkusuz yaygın ve daha riskli, bunun için “yakalanmamalıdır”) olabilmektedir<sup>71</sup>.

## **g. “Peruk”/ Kullanma Zimmeti**

Bu terim, yönetimde ortak bir uygulama anlamına gelir, yani devlet materyallerinin kendi memurları tarafından kendi işlerinde kullanılması anlamına gelir<sup>72</sup>. Bu uygulama Nijer'de yaygın ve sistemattir. Servisin tesisatı veya donanımı personel tarafından özel olarak, mesai saatleri içinde veya dışında kullanılır. Bu yolsuzluk uygulaması, hemen hemen her kamu hizmetinde bulunmaktadır: iş arabalarının özel amaçlar için kullanılması; kurumun telefonu iş görüşmeleri yerine özel görüşmeleri ve işler için kullanılması bunun örnekleri olarak sayılabilir

---

<sup>70</sup> Ronald Wraith, Edgar Simpkins, **Corruption in Developing Countries**, P. 185

<sup>71</sup> G. Blundo & J.P. Olivier de Sardan, « La corruption au quotidien en Afrique de l'Ouest Approche socio-anthropologique comparative : Bénin, Nijer et Sénégal », Department of Anthropology and African Studies, Octobre 2001

<sup>72</sup> Kunle Amuwo, “Military-Inspired Anti-Bureaucratic Corruption Campaigns: An Appraisal of Niger’s Experience”, Cambridge University Press, *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 24, No. 2 (Jun., 1986), P. 285-301

Nijer'de bu yolsuzluk türlerini inceledikten sonra, zaman zaman yapılan işlemlerin ötesinde, ortakların sık sık yozlaşan işlemleri sürdürmeyi, diğer bir deyişle onları “müşteri listesi” olarak görme türünün istikrarlı toplumsal ilişkilerine dönüştürmeye çalıştıklarına dikkat çekilmektedir. Hizmet ve kayırmacılık yanı sıra günlük katılımın değişmesi, bu ortaklar arasında karşılıklı yükümlülükler içeren sistemler yaratır ve bir kamu görevlisi ve bir kullanıcı arasında veya bir kamu görevlisi ve aracı arasında "ikili ilişkiler"e yol açar.

Bütün bunlar bizi şu sonuçlara götürür : ilk etapta, yozlaşmış ilişkilerin sorumluluğu yalnızca Devletin ajanlarına ait değildir. Çoğu zaman fayda sağlayacakları için, yolsuzluk uygulamalara yol açan bu ilişkileri üreten veya çoğaltan, vatandaşlardır. Bu nedenle “devleti çalmak kimseyi çalmamak” şeklinde popüler bir görüş vardır ve yolsuzluk yapan tarafların karşılıklı yarar sağlayacağı (“hariç tutulan üçüncü taraf” pahasına : Devlet) karşılıklı anlaşma varmaktadır. İkincisi, parasal ve yozlaşmış işlemlerde yakınlık yaratma yönünde kalıcı bir eğilim vardır.

#### **4. TÜRKİYE’DEKİ YOLSUZLUK TÜRLERİ( GENEL GÖZLEM)**

Yolsuzluk suçlarına yönelik suç türü olarak incelendiğinde , “İhaleye Fesat Karıştırma” ve “Kamu Kurumu Dolandırıcılığı” suçlarına ağırlıkta olduğu anlaşılmaktadır<sup>73</sup>.

Türkiye'de yolsuzluğun durumu üzerine yapılan birçok araştırmaya göre, yolsuzluğun zorluklarının doğası, her şeyden önce bürokratik yolsuzluk ve küçük yolsuzluktur. Ampirik kanıtlar, yolsuzluğun Türkiye'de birçok sektöre ve kuruma nüfuz ettiğini göstermektedir. 2010 yılı GCB<sup>74</sup> verileri kamu yönetimi, eğitim ve özel sektörün yolsuzluktan en çok etkilenen sektörler olduğunu göstermektedir (1'den 5'e kadar olan bir ölçekte 3.3). Bu oran, siyasi partiler ve ordu tarafından yakından takip edilmektedir

---

<sup>73</sup> Süleyman ve Yakup Yılmaz, **Yolsuzluk ve Mali Suçlar**, s.67

<sup>74</sup> Global corruption barometer

(3.2)<sup>75</sup>. Medya tarafından da, emlak acenteleri, özellikle yerel yönetim ve üniversiteler alanında çok sayıda yolsuzluk vakasına rastlanıldığı bildirilmiştir.<sup>76</sup>

2013 uluslararası şeffaflık anketine göre, ankete katılanların çoğunluğu yolsuzluğun kamu sektöründe bir sorun olduğunu düşünmektedir (toplam 5 üzerinden 4 puan) ve % 61'i, kişisel ilişkilerin, yetkililerle ilişkilerde işlerin yapılmasında önemli olduğuna inanmaktadır.

Bu da bizi Türkiye'de kayırmacılık yaklaşımının kamu yönetiminin ayrılmaz bir parçası olduğu sonucuna götürüyor.

Ayrıca siyasi yolsuzluk da var; Türkiye'deki 2013 GCB katılımcılarının üçte ikisi, siyasi partileri yolsuzluk aracı olarak algılamaktadır. Ülkenin siyasi yolsuzluğa karşı savunmasızlığını artıracı parti finansmanı ve şeffaflığı düzenleyen mevzuatta eksikliklerden kaynaklı sorunlar bulunmaktadır.

Bertelsmann Vakfı, aynı zamanda, ülkedeki endişe konusu olan çıkar çatışmalarını da ele almaktadır. Çıkar çatışmaları kamu sektöründe düzenlenirken, politikacılar yolsuzluk iddialarında bile dokunulmazlıktan yararlanmaktadırlar<sup>77</sup>.

İncelenen tüm bu yozlaşmış uygulamaların sebepleri bulunmaktadır. Bu sebepler kültürel, sosyal ya da hukuki olabilir. Sonuç olarak yolsuzluk ve toplumları sarsan bu farklı türleri doğal olarak ülkelerde sosyo-ekonomik sonuçlara yol açmaktadır.

---

<sup>75</sup> Transparency International, 2010.

<sup>76</sup> Bertelsmann Vakfı, 2010

<sup>77</sup> Bertelsmann Foundation 2010, 2008

## II. YOLSUZLUK SEBEPLERİ VE SONUÇLARI

### A. YOLSUZLUK SEBEPLERİ

Diğer birçok sosyal olgular gibi (hastalıklar, yoksulluk, narkotik tüketimi vb), gerçek nedenlerini tespit ederek yolsuzluğu etkili bir şekilde yok edebiliriz.

Yolsuzluk, ahlaki bütünlük eksikliği ile eş anlamlıdır. Çok derin gerçeklere sahip. Ancak, bunların hem sosyolojik ve ekonomik düzeyde hem de idari politika'da görülmesi gerekmektedir. Genel olarak, yolsuzluğun nedeni ekonomik eşitsizlik ve düşük güven düzeylerinde yatmaktadır<sup>78</sup>.

Öncelikle, yolsuzluktaki kişisel nedenlerden bahsedebiliriz; insanlar rüşvet vermekte, çünkü daha az vergi ödemek, randevu almak veya terfi almak, bir ihaleyi kazanmak gibi diğerlerine karşı haksız bir avantaj sağlamak veya bir şeyi hızlıca elde etmek istemektedir. Ayrıca ceza veya para cezasından kaçınmak için rüşvet teklif edebilirler. Onlara özel çeşitli nedenler de vardır.

Örneğin: Politikacılar himaye ederek kullanacağı para arayabilirler. Görev süresinin sona ermesinden korkan politikacılar ve yetkililer, özellikle de herhangi bir emekli maaşı bekleyemedikleri takdirde "sigorta" gibi algılayarak aslında yolsuzluk peşinde olabiliyorlar. Memurlar; konut, araba, eğitim vb. yükümlülükleri yerine getirmek için maaşları enflasyona uyacak şekilde yükseltmedikleri takdirde yaşam standartlarını korumak için ekstra paraya ihtiyaç duyarlar. Bu, onları haklı hissettirebilir ve rüşvet almak için yanlış iddialarda bulunabilirler. Bazıları sadece meslektaşlarından daha fazla servete sahip olmakla kalmayıp; yolsuzluk yapan görevlilere becerileri nedeniyle arkadaş ve aileleri tarafından takdir edilebileceği için statü arayışında olabiliyorlar.

---

<sup>78</sup> Uslander, Eric M , “Corruption, Inequality, and the Rule of Law: The Bulging Pocket Makes the Easy Life”, 2008 Cambridge: Cambridge Press, p. 6

Bu nedenle, yolsuzluğun değerlendirilmesi bir yandan, tespit edilen çeşitli anomalileri vurgulayan ve dolayısıyla vatandaşları yönetimleri her türlü şekilde kınamaya zorlayan bir tanı olmaksızın gerçekleştirilemez. Diğer yandan, bu türden bir toplumsal sapmanın bir araya getirilmesi ve yayılması için genel nedenleri özümsemek ve olası analizleri yapmak, araştırma yapmak ve olası çözüm yollarını araştırmak için gerçekten gereklidir. Diğer taraftan Nijer ve Türkiye gibi her ülkenin kendine özgü nedenlerini de araştırmak gerekir.

## **1. YOLSUZLUĞUN KLASİK SEBEPLERİ (kültürel çöküntü, ekonomik geri kalmışlık, sosyal adaletsizlik vs)**

Kültürel argüman, yolsuzluk için sürekli atıfta bulunulan gerekçelerden biridir. Yolsuzluğun normal olduğu veya normal kabul edildiği toplumlar ve ülkeler olduğu belirtilmektedir<sup>79</sup>. Bu ülkelerde hediyeler yozlaşmış bir davranış örneği olarak kabul edilmez. Bir aile üyesine iş bulmak için girişimlerde bulunulmasının normal bir durum kabul edildiğinden daha önce bahsetmiştik. Yolsuzluğun büyümesi için yeterli koşul, *“diğer alanlardaki çok güçlü bir ahlaki dışlayan, ailesine derin ve değişmez bir bağlılık duygusudur”*<sup>80</sup>. Bu türden bağlılık duygusu, *“ahlaksız ailelerden oluşan bir toplum yaratır; yani, toplumun maddi ve kısa vadeli faydasını en üst düzeye çıkarırlar. . . aile, herkesin aynı şeyi yapacağını varsayar, normal görür, yapmamayı ihmal sayar”*<sup>81</sup>.

Bu durumlarda bazı karşı argümanlar gelişmiştir. Birincisi, yolsuzluğun bir yaşam biçimi olduğu ülkelerde bile, bu davranışları suç sayan yasalar vardır. İkincisi, çoğu durumda iyi alınan bir hizmetin karşılığı olarak teşekkür mahiyetinde verilen hediyeler söz konusu olduğunda bir yolsuzluğun olup olmadığı; hizmetin hediye olmadan alınıp alınmayacağı ya da hiçbir hediye verilmediğinde tepkiyle karşılaşılıp karşılaşılmayacağı;

<sup>79</sup> Çin ve Taylanda’da gibi ülkelerde devlet çalışanına hediye götürmek zorunluluk iken, Azerbaycan’da yaptığı iş karşılığı devlet memuruna hediye vermek hörmet olarak adlandırılır.

<sup>80</sup> Varda Eker, “On the Origins of Corruption: Irregular Incentives in Nigeria”, the Journal of modern African Studies, vol 19, p.173

<sup>81</sup> a.e, s.174

eğer bir tepki olursa bunun ne şekilde gösterileceği sorularına cevap verilebildiğinde ortaya çıkarabilir.

Öte yandan, hediye uygulaması, hediyeler, sadakat hareketleri veya tanıma, iyi derecelere müdahale etmek için yolsuzluk gerçeklerini inşa eden pek çok alışkanlık, bir resmi, politik ve yargısal bir kişiliğe karşı, hatta ona herhangi bir iyilik talebinde bulunmadan önce; aile bağları da olguya katkıda bulunur ve kamu otoritesinden sorumlu bir kişiyi dürüstlük görevini ihlal etmeye zorlar<sup>82</sup>. Devlet çalışanına hediye verme, uluslararası toplantılarda bir tartışma konusu olmaktadır.

Aile bağları da olguya katkıda bulunur ve dürüstlük görevini ihlal etmek için kamu otoritesinden sorumlu bir kişiyi zorlar<sup>83</sup>. Otoritenin otorite ile olan ilişkisi, arkadaşın yargı kararlarını etkilemesi ya da bir yargılamanın prosedürel seyrini yavaşlatması ya da durdurması vb. Bu durumdan ötürü, devletin düzgün işleyişini garanti etmek için olmazsa olmaz olan güçler arasındaki ilişkideki denge bozulur. Yürütme ile Yargı arasındaki tahakküm ilişkileri, yargı sisteminin gelişmesine, özellikle de sisteme ulaşan insanların ekonomik ve sosyolojik bağlantılarını kullanmaları halinde ciddi bir engel teşkil etmektedir.

Küreselleşmede ve teknolojik alanda yaşanan bu hızlı değişim sürecinde toplumsal yaşamı belirleyen ahlak kuralları ve kültür normları da değişime uğramaktadır.

Toplumsal yapıdaki hızlı değişim, kaynaklar ve fırsatların eşit dağıtılmaması nedeniyle yaşadışı faaliyetleri önleyeceği düşünölen ahlaki normlar da etkinliğini kaybetmektedir.

Genel olarak yurttaşlık bilinci eksikliği (“kamu yararı kavramının en uygun toplumsal yararı sağlaması, bu kavramının içinin yurttaşlık bilinci ile doldurulmasına bağlıdır. Bireyin bu anlayıştan yoksun olması, kamu yönetimde çalışanların vatandaşa

---

<sup>82</sup> Ronald Wraith, Edgar Simpkins, **Corruption in Developing Countries**, P,50

<sup>83</sup> Ae, s. 46

hizmet etmekle yükümlü olduğunu unutması ve bilgi eksikliği yolsuzlukları artırıcı unsurlardır”), eğitimin yetersizliği (yolsuzluğun kökenlerden biri eğitim yetersizliğidir, bunu için yolsuzluk daha az gelişmiş ülkelerde yaygındır. ) yolsuzluk teşvik edici etkenlerdir<sup>84</sup>.

## 2. İDARİ UYGULAMALARINDAN KAYNAKLANAN TEMEL SEBEPLERİ

“İyi yönetim, öngörülebilir, açık bir kamu politikası sürecini, profesyonel bir ahlak anlayışına sahip bir bürokrasiyi, kamuda işlem ve eylemlerin denetlenmesini, kamusal görev ve hizmetlere katılımında bulunacak güçlü bir sivil toplumu ve hukukun üstünlüğünü ifade eder<sup>85</sup>”. Yolsuzlukların ağırlıklı olarak siyasi veya idari hayatta görülmesi daha çok ülkelerin yasalarından ve sistemlerinden kaynaklanmaktadır. Gelişmekte olan veya gelişmiş ülkelerde ise yolsuzlukların hem siyasal, hem de idari süreçte ortaya çıktığı görülmektedir.

Memurun mesleki uygulama ile olan ilişkisinde yolsuzluk tezahürlerine geri dönmek uygun olacaktır. Ona verilen ayrıcalıklar, gevşeklik, sorumsuzluk ve takdir yetkisini kötüye kullanma ile malul bir kamu hizmeti tarzı benimseyerek kullanıldığında ortaya çıkar. Kamu hizmeti misyonlarının gerçekleştirilmesi için gerekli lojistiği sağlayan yönetim, sağlıksız uygulamaların birlikte kullanılması yoluyla: fonların kötüye kullanılması, kamu mallarının yasadışı kullanımı, vb görünümleri vardır. Hukuki bir hizmeti garanti etmek kollayan üst makamlar bulabilmek için: yolsuzluk, nepotizm, kayırmacılık, kalite hatası ortaya çıkabilir<sup>86</sup>.

Bu konuların görünümü, aslında, toplumun çeşitli unsurlarıyla birlikte, idari, siyasi, sosyal ve kültürel nedenlerin nerede olduğunu gösterir. Kamu hizmetinde bu

---

<sup>84</sup> Süleyman Aydın ve Yakup Yılmaz, **Yolsuzluk ve Mali Suçlar**, s.76-77

<sup>85</sup> A.e s.99

<sup>86</sup> Arnold J. Heidenheimer, **Political Corruption**, p.347

fenomeni doğurmaktadır. Yasa dışı tepkiler üreten idarenin takdir yetkisinin abartılması da dahil olmaktadır.

Öte yandan, etik eksikliği ve yönetimde mesleki etik kurallarının olmaması, kamu hizmetlerinin işleyişinde olumsuz sonuçlar doğuran bir olgudur ve vatandaşın idareye karşı beslediği güvensizliği yansıtır. Buna ek olarak, yönetim ile vatandaşların ilişkilerini yöneten prosedürlerin ve hükümlerin açık olmayışı ve karmaşıklıklardan kaynaklı yolsuzluk örnekler oluşturur.

Yetkili makamların kamu görevlilerine ve devlet görevlilerine tahsis edilmesine yönelik şeffaf bir sistemin bulunmaması ve onların normal terfi edilmemesi nedeniyle liyakat ilkesine uyulmaması. Uygulama dahil alanda klanla ilgili kriterlerin (siyasi partiler, liseler, kabileler, kronizm vb.) sorumluluk konumlarına atanmasında önemli bir faktör olmaya devam ettiğini göstermiştir. Üstelik, rekabet çağrısı kabul edilen idarelerde bile bu ilke bilimsel manipülasyon yoluyla rekabeti yapaylaştırmakla ve usulü sadece idarenin bir işlemiyle gerçekleştirilen hale indirgemektedir<sup>87</sup>.

Kamu idarelerinin yolsuzlukla mücadeleye yönelik eylemlerini gösteren zayıf irade ve gevşeklik de önemlidir. Kamu sektöründe sürekli yaygın yolsuzluk var yetkililer enerjik olarak çözmek için sıkıca çözülmeliklerinde. Sonunda, eğer uluslararası standartlar, kamusal yaşamın daha ahlaklı hale getirilmesi için gözetilmesi gereken bir norm ve kurallar bütünü oluşturmayı kabul ederse, bazı ahlakçı söylemlerin, Dürüstlük ve dürüstlük kanıtlanmış olmaktan uzaktır, bu da herhangi bir ahlaklı işletmenin meşruluğunu tehlikeye atma riski taşır. Gerçekten de, yolsuzlukla mücadele çabası, liderlerin kararlı bir tutumu ve gerçek bir içselleştirme ve çok kapsamlı bir eylem olmaksızın verimli ve sürdürülebilir olamaz.

---

<sup>87</sup> Nduku / Tenamwenye, **Corruption in Africa A Threat to Justice and Sustainable Peace**, p.152

### 3. YOLSUZLUĞUN YENİ KUŞAK SEBEPLERİ

Hayatta kalabilmek için yolsuzluktan başka çare kalmadığı kanaatinin yaygınlaşması, idareye güvensizlik, kişinin hakkı olmayanı almak için değil, hakkı olanı almak için gerekli olduğunu düşünmesi

Yolsuzluk, bazıları tarafından bir dayanışma ve hayatta kalma eylemi olarak algılanmaktadır. Yol polisi ve taşıyıcı örneğinde parayı toplayan polis memuru, hareketinin taşıyıcının işini sürdürebilmek için ve çalışmaya devam etmesine izin verdiğini düşünmektedir. Benzer şekilde, sürücüler ve çıraklar, polis memurlarıyla ilişkilerinin hem onlara yardım ettiğini hem de faaliyetlerini sürdürdüğünü düşünüyor. Ortaya çıkan gerçeklik, bu uygulamanın bu bireylerin mali refahı üzerindeki sosyo-ekonomik etkisidir. Burada, yolsuzluk, bu uygulamanın aktörlerinin işlerini kurtarmak için ya da güvencesiz sosyo-ekonomik durumlarına karşı savaşmak için bir çerçeve geliştirmek veya geliştirmek için bir araç olarak görülmektedir.

Yolsuzluğun ilişkin yapılan analizler<sup>88</sup>, sıklıkla devletin başarısızlığı ve dolayısıyla ekonominin genel olarak işlevini yerine getirememesi nedeniyle fenomenin devam ettiğini göstermiştir. Bu hayatta kalma yaklaşımını zenginleştirebilecek faktörler, yolsuzluk uygulamalarından elde edilen gelir üzerinde tanımlanabilir.

#### a. Yoksulluk

Yolsuzluğun yaygın olduğu ülkelerde, çoğu zaman yetkililerin rüşvet talep ettikleri, çünkü maaşlarının oldukça düşük olduğu ve maaşlarını rüşvet ile “tamamlanmış” olmaları gerektiği açıklanmaktadır. Yetkililer (birçok ülkede, bu kategori hakimler, savcılar, doktorlar ve öğretmenleri kapsamaktadır) bir bahanenin ardına saklanır: *"Eğer ailem için iyi bir hayat sağlamaya izin verecek bir maaş alacak*

---

<sup>88</sup> Elizabeth Nduku / John Tenamwenye, **Corruption in Africa A Threat to Justice and Sustainable Peace**, p.51

*olsaydım, Rüşvet kabul etmem gerekmezdi*”. Bu argümana inanırsak, yolsuzluğa yol açan sebep yoksulluk olarak kabul edilebilir.

Afrika'daki birçok soruşturmaya göre<sup>89</sup>, sosyal haklılıkların (dayanışma, karşılıklı yardımlaşma, tanınma, vb.) ötesinde mali sonuçların yolsuzluğun devam etmesi ve yayılmasının nedenlerinden biri olduğu ortaya çıkmıştır. Gerçekten de, bir soruşturmada örnek verecek olursak; bir sürücünün (100.000 CFA) toplam geliri içinde işveren tarafından kendisine bağlanan sözleşmesine dayalı aylık maaşı gelirin % 16'sını (16.000 CFA) oluşturmakta ve gelirlerinin % 84'ünü yasadışı olarak sağladığı ortaya çıkmaktadır.

Bu nedenle yolsuzluk, taşıyıcıların (sahiplerin, sürücülerin ve çırakların) kendilerini desteklemelerine izin veren gelire sahip olmalarını sağlar. Yoksulluk, geçim kaynakları ve istihdam yoluyla bir topluma entegre hissetmek için bir kaynak eksikliği olarak algılanabilirse, yolsuzluğun taşıyıcıların yoksullukla mücadele etmesini sağladığı iddia edilebilir.

Bizden çok uzak, bu uygulamaları destekleme fikri, ancak bu yolsuzluğun bir “çıkar” olduğunu, yani belirli bir yeniden dağıtımın sağlandığı toplumsal değişim olduğunu belirtmek isteriz. Yani yetkilinin ailesine yeniden dağılacağı, patronun müşterilere yeniden dağılacağı söylenebilir. Başka bir deyişle, bir sosyal kaynağa erişim, ekonomik risklerle yüzleşmeyi mümkün kılan çok nadir bir imkandır. Ve böylece bu yolsuzluk küçük olanlar için hala işlevseldir. Sadece, bunun, iyiliğe dayanan bir tür müşterilik olduğu görülmelidir. Yani, evrensel olmayan bir yeniden dağıtım var ve sadece özeldir. Hala temel olarak, sosyal bütünleşmenin bir faktörüdür ve biraz da sefaleti önleyen bir sosyal araçtır.

Bu özel durumlarda rüşvet yoluyla para alan aktörler; bunu akraba, arkadaş vb. ile paylaşmalarına izin veren bir katma değer elde ederler. Para verenler kendi sosyal

---

<sup>89</sup> Wraith/Ronald, **Corruption In Developing Country**, s.41

ihtiyaçlarını tatmin etme niyetiyle, yakınlarına, kısaca, toplumun aleyhine kişisel memnuniyetini göz önünde bulundurarak, davranır.

Bununla birlikte, bu aktörlerin (polis ve taşıyıcılar vb) devlete, kişisel olmayan bir eylem ve genel çıkarları temsil eden bir varlık olarak muhalif oldukları belirtilmelidir<sup>90</sup>.

Bu durum toplumsal gelişimin temellerini sarsar. Olgunun devlete zarar verdiği doğru gözükse de, sistemdeki aktörlerin yoksulluğun azaltılmasına yardımcı olan önemli faydalar elde ettiklerini de belirtmek isteriz.

Bu yolsuzluk, gelirin ve bu uygulamanın faydalanıcılarının koşullarının iyileştirilmesine katkıda bulunsa da, dönüşümler seçici olarak kalmaktadır ve bir grupla sınırlı kalmakta, vatandaşların büyük çoğunluğunun ve devletin kamusal gücünün zarar görmesine, bu uygulamanın kaynakları ve verimliliği sınırlı kalmaktadır. Yolsuzluğa bağlı kamu maliyesi kaybını gösteren çalışmalar vardır. Bu para, diğer şeylerin yanı sıra kamu idaresinin ücretlerini artırmak için harcanabilirdi. Dünya Bankası'na göre, rüşvetlerin her yıl 1 milyar dolar olduğu tahmin ediliyor (zimmete para geçirme veya hırsızlık nedeniyle kamu bütçelerinde tahmini zararlar dışında)<sup>91</sup>.

Ancak, yolsuzluğun yoksulluğun sonucu ya da sebebi olup olmadığı konusunda bir fikir birliği yoktur. Bununla birlikte, yolsuzluk ve yoksulluk arasında nedensel bir bağ olduğuna dair bir kanıt bulunmamasına rağmen, dünyadaki en fakir ülkelerin çoğunun çok yüksek düzeyde yolsuzluk yaşadıklarını görmek ilginçtir<sup>92</sup>. Bu nedenle dünyadaki en yoksul 10 ülke arasında yer alan DRC, Zimbabve, Liberya, Burundi, Somali ve Afganistan, aynı zamanda dünyadaki en fakir ülkelerden olmanın dışında ayrıca

---

<sup>90</sup> Ronald Wraith, Edgar Simpkins, **Corruption in Developing Countries**, p. 46-47

<sup>91</sup>“Six questions on the cost of corruption with World Bank Institute Director of Global Governance Daniel Kaufman”:<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/>

<sup>92</sup> Global Corruption Barometer 2003

Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün Yolsuzluk Algıları Endeksinde en kötü performans gösterenlerdir<sup>93</sup>.

Ayrıca araştırmalar, kamu görevlilerinin maaşlarının artmasının yolsuzluğun uygulandığı ve yaygın olduğu bağlamlarda yolsuzluğa son vermeyeceğini göstermiştir<sup>94</sup>. Artan ücretler - denetim ve kontrol daha katı hale gelmeden ve ciddi bir yaptırım riski olmaksızın - kamu görevlilerinin rüşvet istemesini aniden silmeyecektir. Herhangi bir ücret artışı, toplumda kamu hizmetinin saygınlığı ve itibarı, gelecekte işe alınan kamu görevlilerinin kendi imajı gibi diğer faktörlerin de eşit derecede önemli olduğu sistemsel reformlarla el ele gitmelidir. Liyakat ve başarıları ile kamu hizmetlerinde kariyer fırsatları da meritokrasiye (yeteneğe göre adam atama üzerine kurulu sistem) dayanmaktadır.

## **b. Hırs/ Aç Gözluluk**

Bu konuya dair ortaya konan görüşler içinde en çok atıf yapılan açıklamalardan biri Klitgaard'ın, bunun için “yolsuzluk hesapla suçtur, tutkulu değil. Riskler düşük olduğunda, yaptırımlar iyi huylu ve ödül önemli olduğunda insanlar yolsuzlukla meşgul olmaya eğilimlidir.”<sup>95</sup> Böylece bu ifadeyi bir formül haline getirdiler: Yolsuzluk riski = Tekel + İhtiyat - Sorumluluk<sup>96</sup>.

Örneğin, 2010 yılında, Birleşik Krallık, parlamenterlerin harcamalarına yönelik büyük bir siyasi skandalla sarsıldı. Bazı milletvekilleri, tekellerini ve takdir yetkisini kullandıkları gibi, tazminat ve tazminat taleplerini kötüye kullanmaktan sorumlu olmadıkları gerçeğini de taşımışlardır. En çarpıcı örnek, mülkünün göletinin ortasında

---

<sup>93</sup> Transparency international rapport

<sup>94</sup>Bkz William D. Savedoff, “Pay for Honesty? Lessons on Wages and Corruption from Public Hospitals”(mai2008)[www.cmi.no/publications/file/3032-pay-for-honesty-lessons-on-wages-and-corruption.pdf](http://www.cmi.no/publications/file/3032-pay-for-honesty-lessons-on-wages-and-corruption.pdf)

<sup>95</sup> R. E. Klitgaard, Ronald MacLean-Abaroa et H. Lindsey Parris, “Corrupt cities – a guide to cure and prevention”, Oakland CA/Washington DC, 1996, P.25

<sup>96</sup> Ae, s. 34.

inşa edilmiş bir ördek barınağı için geri ödeme talep eden bir parlamenterin örneğiydi. Skandal İngilizleri alevlendirdi ve pek çoğu, vatandaşların siyasete olan inancının kökeninde olduğu konusunda hemfikir<sup>97</sup>.

#### **4. YOLSUZLUK SEBEPLERİ BAKIMINDAN NİJER VE TÜRKİYE’NİN İNCELENMESİ**

##### **a. Nijerdeki Yolsuzluk Nedenleri**

###### **(1) Kültürel Nedeni**

Nijer, geleneksel ve dini inançların baskın olduğu bir ülkedir. Nijerlilerin çoğu, yolsuzluğu kötülük olarak görmekte ve bu fenomene karşı savaşıma gereğini vurgulamaktadır. Ancak buna rağmen, yaygın yolsuzluğun sosyal ve ulusal kalkınmayı engellediği ve ülkede ve nihayetinde halk üzerinde önemli maliyetler getirdiği görülmektedir. En önemli maliyetlerden biri, yoksullar ve zenginler arasındaki uçurumu derinleştirmesidir. Bu, kitleler arasında toplumsal adalet olmadığı inancını desteklemektedir. Sonuç olarak, insanlar sosyal sisteme daha az güvenmektedir. Başka bir deyişle, insanların yönetime olan güveni zayıflamaktadır. Bu, insanların yolsuzluk uygulamalarına karşı savunmasızlıklarında önemli bir rol oynar.

Daha önce de belirttiğimiz gibi, yolsuzluk her zaman paraya atıfta bulunmaz, fakat her zaman toplum içinde sahip olunan pozisyonun kişisel kullanımı ile bağlantılıdır. Kendimizi bulduğumuz sosyolojik ortam, yolsuzluk pratiğinde çok önemli bir rol oynayabilir. Dolayısıyla, genel olarak az gelişmiş toplumlarında ve özellikle Nijer’de, yolsuzluk pratiğine katkıda bulunan kültürel davranışlar ve inançlar olup olmadığını değerlendirmek gerekir. Nijer toplumlarında en çok tekrar eden nedenlerden birini geliştirmek için bu soruyu sorduk. Nijer toplumu geleneksel olarak, birey olarak bireyin topluma dahil olduğu zaman gerçekten gelişebileceği bir şekilde kurulmaktadır. Sosyal bağların dokuması o kadar iyidir ki, bazen yerleşik kuralların pahasına olan ilişkileri tercih eden yaşam ya da savoyuculuk yollarını teşvik eder.

<sup>97</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/United\\_Kingdom\\_parliamentary\\_expenses\\_scandal](http://en.wikipedia.org/wiki/United_Kingdom_parliamentary_expenses_scandal) iyi bir özet için.

Olumlu yönleriyle dolu olsa da, toplumumuzda var olan bu sosyal yaklaşım, kamu çevresini yöneten kuralların geçişini ve iyi yönetişimin ve şeffaflığın temellerini oluşturanların ezilmesini destekleyen faktörleri içerir. Gerçekten de, yolsuzluk, bireyin kamusal alanı yöneten prensipleri, ilişkiselliğin kolay bir şekilde uygulanmasına sürüklenecek ilkeleri atlamasından sonra, diğerlerinin patronaj veya nepotizm veya kayırmacılık dediği şeyden, temelini alır<sup>98</sup>.

İlişkisel kullanımın kesinlikle komüniter toplumların derin bir işareti olduğunu, ama belli bir tehlike yaratıyor yasal ve kamusal çerçeveyi ele alır almaz. İlişkinin baskınlığı o kadar güçlü ki, ikincisi nihayetinde “uzun kollar” kavramı etrafında şekillenen yaşam ve düşünce biçimlerini kurdu: Bu, kamusal alanı yöneten kuralların ve normların bilinçli ve gönüllü olarak ihmalinden başka bir şey değildir.

Bu olgu, liyakat ve mükemmellik gibi kriterleri ikinci sıraya indiren tehlikeli bir alışkanlık yarattı. Yolsuzluk, maddi, manevi ve entelektüel olduğu kadar, her yerde elverişli bir ortam bulur. Dahası, kendi destek aracını oluşturan bu ilişkidir. Birbirlerine hizmet edebilecek bireyler arasındaki çıkarların birleştirilmesi, aynı klanın, köyün, ailenin vb. Buna yol açar üyelerinin lehine olan aşiret veya etnik yakınlıklardan önce gelir.

Böylelikle kamu görevlisi için toplumsal bir baskı haline gelir: Bu sosyal baskı aile tarafından, çevresi veya meslektaşları tarafından kullanılabilir. Her halükarda, akrabaların ya da akranların baskısı, söz konusu kişiyi kişisel ahlaksızlıklarını "yolsuzlukla mücadele" den vazgeçirmeye zorlamakta ve hizmetlerin sunulmasını ya da

---

<sup>98</sup>Gerçekten de, Nijer toplumunda, aralarında dayanışmayı, akrabalığı ve ihmal edemeyeceğimiz akrabalığı dikkate alabileceğimiz belli sayıda gerçek var. Bazen kurulan kurallara aykırı olan uygulamalara yol açan gerçekler. Ronald Wraith, Edgar Simpkins, **Corruption in Developing Countries**, s.33

gösterişsiz yeniden dağılımı destekleyen bir grup etiğine yol açmaktadır<sup>99</sup>. Yerel kültürün yolsuzluğa karşı toleranslı olmasına yol açar.

Dolayısıyla bir toplumun kültürel dokusu da doğrudan yolsuzluğun türünü ve şiddetini etkiler. Gelişmiş ülkelerde, resmi ilişkiler ve insanlar ya da örgütler arasındaki ilişkilerde hukukun üstünlüğü ve hükümetin rolü ve yeri ile sosyal yaşamın gelişmiş kavramları nedeniyle, yolsuzluğun endemik olması zordur.

Ayrıca, devlet memurlarının yasadışı zenginlik için kamu fonlarını zimmetine geçirmesine neden olan modern toplumun yeni ihtiyaçlarını da dikkate almak gerekir; Nijer toplumunda lüks ve konfor ihtiyacı haline geldi. Örneğin; az maaşı olan sıradan bir memur, herşeye aynı anda sahip olmak ister (araba, villa ve diğer birçok maddi mal). Bunun sonucunda devlet ajanının kendi imkanlarının ötesinde yaşamaya devam etmesi, yetkilinin yolsuzluk pratiğine karşı savunmasız hale gelmesiyle ortaya çıkıyor<sup>100</sup>. Ve bütün bunlar geleneksel Nijer toplumuna yabancıydı. Yaygın yolsuzluktan söz etmek bile, bazı devlet memurlarının, ağır aile yüklerine ve yoksulluk maaşına sahip olmalarına rağmen, sahip oldukları şeyle yetinerek onurlu bir biçimde çalıştıkları gerçeği kalmaktadır. Yani eğer diğerleri yolsuzlukla uğraşırsa, bu onlara özgü faktörlerle ilgilidir.

## (2) Hızlı Zenginleşme Arayışı

Herhangi bir kamu hizmetinde “büyük” pozisyon sahip olmak, çoğu zaman mümkün olduğu kadar çabuk yararlanılması için bir fırsat olarak düşünülür, çünkü bu

---

<sup>99</sup> Peter Ekeh'in (1975) önerdiği formül, Afrika'daki ahlaki yükümlülüğü çağrıştıran "ilkel halk" için (aile, etnik ve tanıtım ilişkilerinin karşılıklı olduğu alan) ilk olarak çalışmaya "Sivil halkın" (devlet, kamu yönetimi) zararına.

<sup>100</sup> G. Blundo & J.P. Olivier de Sardan, « La corruption au quotidien en Afrique de l'Ouest Approche socio-anthropologique comparative: Bénin, Niger et Sénégal », Department of Anthropology and African Studies 2003, 109-165

pozisyon kalıcı değildir. Bu bağlamda, bunlar tüm araçların mümkün olduğunca kullanılarak çabuk para biriktirilmesinin iyi olduğu kısa vadeli strateji olabilmektedir<sup>101</sup>.

Bazı görevlilerin güvencesizliği ve kamu görevlisinin çevresinin baskısı göz önüne alındığında, yasadışı zenginleşme kamuoyunun görüşüne göre belirli bir hoşnutluğa sahiptir. Paradoksal olarak, fırsatı varken zenginliği ele geçirmeyen kişi, bir "aptal" olarak kabul edilir ya da sapkınlıklarının meyvesini bencilce "yemiş" ve fakat göstermeyen olarak düşünülür<sup>102</sup>.

### **(3) Kontrol Eksiliği ve “ Herkes kendi başına ”**

Her memur, bir tür küçük bir alanda (bazen iki ya da üçü birlikte) ofistedir, bunun sayesinde küçük bir hesap verebilirlik olur. Bir görevlinin hizmetlerinin kalitesinin kontrolü genellikle yoktur, hizmet toplantıları neredeyse yoktur, profesyonel öykünme bilinmemektedir. Herkesin kendi başına, profesyonel ihmal veya kullanıcının göz ardı edilmesi gibi yozlaşmış uygulamaları geliştirebilir. Kendi rahatlığı tehdit edilmediği sürece meslektaşlarına veya üstlerine hesap verilebilirlik yoktur<sup>103</sup>.

Gözlemlenen uygulamaların önemsizleştirilmesi, kuşkusuz bir tür kısır döngüye yol açıyor. Yönetimin kullanıcısı açısından, yolsuzluk genellikle belirsizliği yönetmenin ve aşmanın bir yoludur, ancak aynı zamanda bu belirsizliğin artmasına yardımcı olur.

Belirsizlik, idari hizmetler tarafından benimsenen genellikle kapsamı belirsiz kurallardan ve bunların sürekli olarak ele alınma ihtimalinden kaynaklanır; halkla ilişkilerde duygu karmaşası, bazen istismara uğramış, bazen şımartılmış (sosyal veya politik statüsüne, yozlaşmış potansiyeline, memuriyete olan yakınlığına göre); mahkeme kararlarını etkileyebilecek siyasi ve / veya dini ağların müdahalesi, herhangi bir rekabet

---

<sup>101</sup> Ronald Wraith, Edgar Simpkins, **Corruption in Developing Countries**, s. 172

<sup>102</sup> Ae, s. 40-41

<sup>103</sup> Marilou Mathieu, “La lutte contre la corruption au Bénin, au Niger et au Sénégal :Une approche historique”, *État et corruption en Afrique* (2007), pages 317 à 346

kriterinin dışında bir kişiye ihale verme, hapisane kapılarını kapatma veya açma. Bu güvencesizlik duygusuyla karşı karşıya kalan iş sahipleri, koruyucularının artmasını istiyor. Bürokrasinin içinde rehberler, iş sahipleri için arabuluculuk yapacak araçlar türer.

Bazen ebeveynler, arkadaşlar, tanıdıklardan faydalanılır. Bazen de korumayı satın almak, "kola bedelini" ödemek, "ağzını yağlamak"<sup>104</sup> gerekecektir. Herkesin, kamu hizmetlerinin yolsuzluğa maruz kalmasından dolayı kendini korumanın gerekli olduğunu düşünmesi, herkesi günlük olarak uygulamaya yönlendirmektedir. Yolsuzluk uygulamaları yaygınlaşmakta ve sıradanlaşmakta, böylece artan disfonksiyonlar, idari prosedürlerin sonucu ile ilgili belirsizlikler ve yolsuzluk kısır döngü oluşturmaktadır. Bütün bunlar, Nijer vatandaşlarının günlük yaşamlarındaki bu kısır döngü yolunun kökleşmiş olduğunun bir kanıtıdır. Küçük yolsuzlukların kapsamı, Nijer yönetiminde sistemik bir niteliktedir<sup>105</sup>.

Özetle, Nijer'de yolsuzluk nedenleri şöyle özetlenmiştir: Mali araçların yetersizliği ve memurların yetersiz eğitiminin yanı sıra mevzuatın eksiliği ve idari kontrol mekanizmalarının verimsizliği. Diğer katkıda bulunan faktörler arasında yoksulluk, düşük maaşlar, kamu hizmetinin siyasallaşması, aile ve etnik gruplara geleneksel bağlılıklar, cezasızlık kültürü ve yurttaşlık eğitiminin eksikliği yer almaktadır<sup>106</sup>.

## **b. Türkiye'deki Yolsuzluk Sebepleri Hakkında Genel Gözlemler**

Türkiye'de yolsuzluğun nedenleri ekonomik ve idari nedenlere odaklanmış olup bunlar; bürokratik nedenler, idari yöntemlerin eksikliği, kamu istihdam sorunları, yeterli

---

<sup>104</sup> Yerel tabirlerin türkçesi

<sup>105</sup>Fighting Corruption is Key to Improve Border Control in Niger, Danish Institute for International Studies Report.

<sup>106</sup> Ronald Wraith, Edgar Simpkins, **Corruption in Developing Countries**, p.33-35

şeffaflık mekanizmalarının eksikliği, kamu denetiminde sorunlar ve yargı sisteminin yol açtığı sorunlardır<sup>107</sup>.

Ekonomik nedenler arasında devletin ekonomideki ağırlığı, enflasyon artışı, kayıt dışı ekonomi, gelir farklılıkları ve medya ile ticari ilişkilerin nitelik alt öğeleri bulunmaktadır<sup>108</sup>.

Bürokratik nedenler ise çok çeşitlidir: Sanayileşmiş ülkelerde bürokrasi, siyasal partilerin veya politik güçlerin bir örgütü değil, devlet yapılarının bir örgütüdür<sup>109</sup>. Bürokratlar bu nedenle politikacılar tarafından alınan kararları uygulayan teknik yönün bir parçasıdır. Bu konumdan dolayı bürokrasi, gelişmiş ülkelerde siyasi yolsuzluk, kayırmacılık, rant arayışı ve yolsuzluğa engel teşkil etmektedir. Ancak Türkiye'de bürokrasi ve siyaset birbirine karışmış ve siyasetin bürokrasi üzerindeki etkisi yadsınamaz hale gelmiştir. Politikacıların bürokratik yapı üzerindeki etkisi nedeniyle, iktidara gelen tüm siyasi partiler büyük değişiklikler yapar ve bu nedenle ülkenin bürokrasisine liyakat sistemi yerleştirilemez<sup>110</sup>.

Siyasi makamların kendi politik gündemlerini uygulamaya koymaları için, bazı bürokratik personeli değiştirmeleri bir ölçüde kabul edilebilir gibi görünebilir, ancak bu bir önlem olmalıdır. Siyasi liderler ve parti üyeleri bürokratik personeli “ganimet” şeklinde dağıttılar ve siyasi partinin çıkarları bürokratlar açısından bir önceliktir. Tarafların çıkarları için devlet olanaklarının kullanılması ortak bir gerçeklik haline gelir ve kurumsal olmayan bürokrasi öncelikli olarak “hizmet” kavramını öncelikli olarak “siyasal bağlanma” kavramıyla birlikte algılar<sup>111</sup>.

Türkiye'de bürokrasi, mevzuat olarak hukuki temelindeki “liyakat” ve “kariyer” ilkelerine dayanmaktadır, ancak yolsuzluğun nedenleri üzerine yapılan bir araştırmaya

---

<sup>107</sup> Süleyman Aydın ve Yakup Yılmaz, **Yolsuzluk ve Mali Suçlar**, s.75-76

<sup>108</sup> Ae, s.80

<sup>109</sup> Uluslararası Şeffaflığı Derneği, Türkiye'de Yolsuzluk: Yasalar, Uygulamalar Ve Riskli Alanlar, 2016

<sup>110</sup> Heidenheimer, Arnold J, Political Corruption, s. 346

<sup>111</sup> Ae, s.156

göre<sup>112</sup>, en kolay yol yükselmek için partiler veya siyasi kişilerle iyi ilişkilere sahip olmaktır. Bunun farkında olan yetkililer hızla yükselme tutkularından dolayı, yozlaşmış faaliyetlere karşı dirençli kalamayabiliyorlar. Buna ek olarak, bürokrasinin liyakat ve kariyer ilkelerinden ayrılması da yetkili ve yetenekli insanların istismar edilmesine ve dışlanmasına yol açmaktadır. Bu, Türkiye'de ve Nijer'deki yolsuzluğun nedenleri arasında ortak bir noktadır.

Ülkenin bürokrasisinin en önemli özelliklerinden biri, önemli siyasi ve sosyal otoritelere sahip olmasıdır. Siyasi himaye yoluyla dostane ilişkiler kurarak belirli pozisyonlara gelen bazı bürokratlar, üst düzey bürokratlar ve politikacılar tarafından korunmakta ve sürdürülmektedir<sup>113</sup>. Bu durumda, en fazla otoriteyi kullanan bürokrat, kamu hizmetinin vazgeçilmez unsuru olan “herkes için eşit muamele” ilkesini ihlal etmekte ve yurttaşlar arasında var olan eşitsizliği körüklemektedir. Kamu hizmetleri veya kamu yönetiminde yer alan bürokratlar bu gelişmeleri kendi güçlerinin bir işareti olarak algılar ve durumu daha da kötüleştirir. Geniş kamu kurumlarının mali kazanca imkan veren takdir yetkisi kamu yararına uygun olarak kullanılmalıdır.

Demokratik engellerle takdir yetkisinin keyfi veya genel kullanımı, yolsuzluğu artıran itici bir güç haline gelir. Bir anlamda, “bürokratik aşırılık” olarak da düşünülebilecek takdir yetkisine sahip otoritenin keyfi kullanımı, kamu yöneticilerinin yasal düzenlemeleri görmezden gelmelerine ve egemenliklerini dayatmaya çalışmasına neden olmaktadır. Türkiye'deki yolsuzluk ve rüşvetlerin yapılandırılmasında bürokratik gizlilik etkilidir. Ulusal güvenlik meseleleri dışındaki gizlilik, kamu yönetimini şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinden uzaklaştırır ve sorumsuz kamu görevlilerinin oluşturduğu bir ortam yaratır<sup>114</sup>. En basit istatistiksel bilginin bile korunduğu bürokratik bir yapı, yolsuzluğun gizliliğini korumakta ve bürokrasi karşısında vatandaşları savunmasız ve çaresiz bırakmaktadır.

---

<sup>112</sup>[https://www.tepav.org.tr/upload/files/13134754134.Bir Olgu Olarak Yolsuzluk Nedenler Etkiler Cozum Onerileri.pdf](https://www.tepav.org.tr/upload/files/13134754134.Bir_Olgu_Olarak_Yolsuzluk_Nedenler_Etkiler_Cozum_Onerileri.pdf)

<sup>113</sup> Süleyman/ Aydın, **Yolsuzluk ve Mali Suçlar**, s.58-59

<sup>114</sup> Ae s. 59

Mevzuattan ve uygulanmasından doğan nedenler: cezai yetersizlik ve altyapı sistemi. Yargı sisteminden kaynaklanan sorunların ve genel olarak “adalet” ve “hukukun üstünlüğü” ilkeleri temelinde işleyişinin daha doğru olduğu açıktır. Bazı gözlemcilerin yorumlarına göre<sup>115</sup>, son yıllarda, “adalet” inancı belli sayıda olayın ortaya çıkmasıyla sarsılmıştır ve Türkiye'de “hukukun üstünlüğü” nün varlığı hakkında sorular doğmuştur.

## B. YOLSUZLUĞUN SONUÇLARI

Gelişmekte olan ülkelerde, yolsuzluğun büyümeyi ve gelişmeyi olumsuz etkilediği konusunda yeterli kanıt bulunmaktadır. Eski BM Genel Sekreteri Kofi Annan'a göre, “Yolsuzluk ekonomik performansı zayıflatıyor, demokratik kurumları ve hukukun üstünlüğünü baltalıyor, toplumsal düzeni bozuyor ve kamu güvenini yok ediyor, organize suç ve terörizme izin veriyor ve insan güvenliğine yönelik diğer tehditlerin oluşturuyor<sup>116</sup>”

“Yolsuzluk bir kanserdir: vatandaşın demokrasiye olan inancını yitiren bir kanser, inovasyon ve yaratıcılığa olan içgüdüyü azaltır<sup>117</sup>”

Bu ifadeler, yolsuzluğun ülkeler üzerinde sahip olabileceği zararlı etkilerini gösteren bir çok sözden bir kaçıdır.

Uzmanlar, yolsuzluğun etkilerinin yıkıcı olduğunu ve bir ülkenin sosyal, politik ve ekonomik yaşamının her yönünü etkilediğini kabul ediyorlar<sup>118</sup>.

Genel olarak yolsuzluk politik, ekonomik ve sosyal kalkınmanın önündeki bir engeldir; kalkınmayı ve idari performansı aksatır, ekonomik verimliliği zayıflatır, beyin

---

<sup>115</sup> [http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk\\_arastirma/index.htm](http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/index.htm)

<sup>116</sup>K Annan (2003): “Global action against corruption”, *The Merida Papers*, United Nations Office on Drugs and Crime, pp. 1-11.

<sup>117</sup>Joe Biden Former Vice President of United State, meeting in Bucharest with Romanian civil society groups and students back in May 2014.

<sup>118</sup> Ronald Wraith, Edgar Simpkins, **Corruption in Developing Countries**, s.172-174

göçüne yol açar, yabancı yatırımı engelleyip, kaynakların etkin kullanımını zayıflatır. Etkilenen ülkeleri savunmasız bırakıp dış çıkarılara bağımlı bırakmak, demokrasiyi yıkmak, devletin meşruluğunu baltalamak, sermayenin ülke dışına kaçması<sup>119</sup>, sağlık eğitimi ve altyapı gibi temel ihtiyaçlar için kamu harcamalarını arttırması ve sıkması, Sağlık çevresel bozulmaya, toplumsal değerlerin aşınmasına, yerel girişimlerin ve işletmelerin boğulmasına yol açmakta ve suç, işsizlik, yoksulluk ve etnik köken gibi diğer toplumsal sorunları yoğunlaştırmaktadır<sup>120</sup>.

Sonuç olarak yaygın yolsuzluk, kurumsal istikrar ve güvenlik için bir tehdit oluşturmaktadır. Uluslararası suç ve yolsuzluk, demokrasiyi, sosyal, politik ve ekonomik gelişmeyi zayıflatır, ekonomik gelişmeyi engeller, iş maliyetlerini artırır, hükümetin meşruluğunu zayıflatır ve halkın güvenini azaltır<sup>121</sup>.

Chinua Achebe Afrika'daki yolsuzluğun etkileri konusunda şu ifadeleri dile getirmiştir “Şüphesiz, yolsuzluk Afrika toplumuna nüfuz etti ve Afrika'da yolsuzluğun söz konusu olmadığını söyleyen herkes endişe verici bir aptal, bir dolandırıcı ya da bu kıtada yaşamıyor<sup>122</sup> ”

## 1. YOLSUZLUĞUN HUKUKİ SONUÇLARI (HUKUKİ GÜVEN VE İSTİKRARI BOZULMASI)

Birçok yorumcu, yolsuzluğun "insan haklarının yanlış tarafı"na benzediğine inanmaktadır. Hukuk devletin tehdit eder, çünkü kuvvetler ayrılığının ve insan haklarının kurumsallaşmasının merkezi sütunlarını zayıflatır.

---

<sup>119</sup> Sermaye kaçışı en çok Afrika ülkeleri muzdariptir; örnek olarak Kırk yıl boyunca, kıtanın sermaye kaçışıyla 1.3 trilyon dolara kadar kaybolduğu tahmin edilmektedir (Boyce ve Ndikumana 2012, Ndikumana ve Boyce 2012). Bu meblağ kıta dışına çıkan her türlü yasadışı mali akışı içermemektedir. Léonce Ndikumana , “ Fuite des capitaux et paradis fiscaux : impact sur l'investissement et la croissance en Afrique” Dans Revue d'économie du développement 2014/2 (Vol. 22), p 113 à 141

<sup>120</sup> Elizabeth / John , **Corruption in Africa: A Threat to Justice and Sustainable Peace**, s.25

<sup>121</sup> Ronald Wraith, Edgar Simpkins, **Corruption in Developing Countries**, P.16-17

<sup>122</sup> Achebe Chinua (1988): “Corruption and Development in Africa: Challenges for Economic and Political Change”. Humanity and Social Sciences Journal

Yolsuzluğun yargı sisteminde çıktığında, yargılama faaliyetlerinde olması gereken eşitlik, tarafsızlık, bağımsızlık gibi ilkeleri baltalamaktadır, başka bir deyişle yargı sisteminin performansı azaltırır<sup>123</sup>.

Düşük gelir grubunda yer alan kimseler yolsuzluğa ilişkin davalarda mahkemeler tarafından ayrımcılığa maruz kalmaktadır. Nijer örneği ele alındığında, çoğu durumda düşük gelir grubundan yer alan kimseler, mahkemelerde yüksek gelir grubundan yer alan kimseler nazaran daha fazla cezalandırılmaktadır. Cep telefonu hırsızlığı gibi adi suçlar cezalandırılırken; kamu mülkünü yönlendiren ve bu şekilde gelir elde edenler ise cezalandırılmadan kurtabilmektedir.

Düşük gelir kişiler, mahkeme masraflarını ödemek için para yetersizliğinden dolayı, yargılanmanın taleplerini karşılayamıyorlar.

Mahkemeler, hükümet ve ekonomik açıdan güçlü gruplar tarafından manipüle edilir. Yolsuzluğun yıkıcı boyutu, iyi yönetim kurallarının çok az saygın olduğu veya hiç sayılmadığı ülkelerde daha yaygındır. En az bir yasal yorumcu göre, yolsuzluk korkuya dayanan bir olgudur, ekonomik, sosyal ya da diğer hususların yarattığı korkudur<sup>124</sup>.

Bu tür korkular, özellikle adalet düzeyinde olmak üzere demokratik boşluklardan doğarlar. Bu anlamda, refahın demokratik bir şekilde yeniden dağılımının yokluğunda, bireyler doğal olarak kamu kaynaklarını gayri resmi olarak kendi kaynaklarına aktarma isteklidirler. Böylece yolsuzluk demokratik kurumlar için bir tehdit haline gelmektedir<sup>125</sup>.

İki yüz yıldan fazla bir süre önce, İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'nin (1789) başlangıcı, İnsan hakları konusundaki bilgisizlik, unutkanlık veya küçümseme, kamu

---

<sup>123</sup> Arnold J. Heidenheimer, **Political Corruption**, Library of Congress Catalog Card, 1970, p.317

<sup>124</sup> Elizabeth / John , **Corruption in Africa A Threat to Justice and Sustainable Peace**, s.442-446

<sup>125</sup> <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>

talihsizliklerinin ve hükümet yolsuzluğunun tek nedenidir." Bu ifade, İnsan haklarının yolsuzluğun yıkıcı karakterinin uzun zamandır var olduğunu göstermektedir<sup>126</sup>.

Yolsuzluğu en yaygın olduğu ülkeler, anı zamanda insan haklarının en fazla ihlal edildiği ülkelerdir. Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün 2013 yılına ait raporu, temel hak ve özgürlüklerle iyi yönetimin birbirine bağımlı olduğunu; yolsuzluğun kötü bir yönetime yol açtığı için temel insan haklarının ihlal ettiğini; insan haklarının sağlanamadığı, korunamadığı, ihlal edildiği ülkelerde yolsuzluğun yaygın olduğunu vurgulamaktadır<sup>127</sup>.

Adaletin yerini bulması diğer tüm suçlarda olduğu gibi yolsuzluk olduğunda da önemlidir. Yolsuzluğa ilişkin soruşturma ve kovuşturmalarında aşamalarında adaleti sağlamada temel prensip etkili, verimli ve tarafsız bir sürecin takip edilmelidir. Bu esnada kamu kurumlarında çalışan en alt memurdan en üst yöneticiye kadar kanun, kural ve mekanizmalar işletilmelidir; dokunulmazlık zırhı, devlet sırrı ve ticari sır gibi argümanlara sığınılmamalıdır<sup>128</sup>.

## 2. YOLSUZLUĞUN EKONOMİK SONUÇLARI

Yolsuzluğun ekonomik maliyetleri, hileli uygulamaların ölçeğine ve sıklığına göre değişmektedir.

Yolsuzluğun ekonomik etkileri, doğru bir şekilde ölçmek zor olsa da, yaygın olarak kabul edilmektedir. Yolsuzluğun kaynakların tahsisi ve yeniden dağıtımındaki birçok olumsuz etkisi kısaca listelenmelidir. Yolsuzluk, her şeyden önce, doğası gereği önemli maliyetler üretebilir. Yasal işlemlerin belirsizliğini ve maliyetini artırarak yolsuzluk, yatırım miktarını azaltma ve büyümeyi azaltma etkisine sahiptir.

---

<sup>126</sup>Süleyman/yakup, **Yolsuzluk ve Mali Suçlar**, s.141

<sup>127</sup>(Transparency.org 2014), aktaran, Süleyman Aydın ve Yakup Yılmaz Yolsuzluk ve mali suçlar kitabında, s.144

<sup>128</sup> Age, s.145

Hükümetler, rüşvet maliyetini aktaran yolsuzluk şirketlerine ihale ettiğinde, kamu kaynaklarının yanlış yönlendirilmesi söz konusu olur.

Yolsuzluğun yaygın olduğu yerlerde ülke ekonomisine büyük zarar verilmektedir<sup>129</sup>.

Vatandaşlar serbest olması gereken hizmetler için ödeme yapmak zorunda kalıyor. Yolsuzluk yapan politikacıların kamu kaynaklarını kötüye kullanarak ulusal bütçelere yük olmaktadır; Kamu kaynaklarının nasıl harcanacağına karar verenler özellikle büyük ölçüde projeleri rüşvete yol açabilecek faaliyetlerde bulunabilmektedir. Ulusal mevzuatın ve uygulamaların belirsiz olduğu ülkelerde, yabancı şirketlerin bu ülkelerde yatırım yapma konusunda isteksiz olması ülke ekonomisinin olumsuz etkilemektedir. Yolsuzluğun ekonomik sonuçları sadece parasal değildir. Kullanıcıların güvenini yitirmesi ve vatandaşların topluma katılma konusundaki isteksizliğinden ötürü görünmeyen bir bedel ödenir. Dahası, yolsuzluk sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşılmasını tehlikeye atabilir. Rüşvet almak, iş maliyetlerini artırır, küçük girişimciler üzerinde maliyeti artırır ve insan sermayesi ve yeteneklerinin yanlış yönlendirilmesine yol açar<sup>130</sup>.

Uluslararası piyasalarda rüşvet vermenin gerçekliği, ilgili ülkede ciddi sonuçlar doğurmaktadır.

Yolsuzluğa bağlı hükümet önceliklerini değiştirmek, harcamalara yönelik olarak aşağı yönlü baskı oluşturuyor. Devletin yolsuzluğa ilişkin olarak önceliklerine değiştirmesi kamu harcamaları üzerinde bir baskı oluşturuyor. Bunun bedelini ise düşük gelir grubundaki insanlar ödemekte ve bu durumda düşük ve yüksek gelir grubu arasında ekonomik dengesizliğin ağırlığını artırmaktadır.

Gelişmiş veya gelişmekte olan ülkede gerçekleşen yolsuzluk, piyasaların ve tedarikçilerin verimliliğini zayıflatmaktadır. Uluslararası ticaret, yolsuzluktan muzdarip

---

<sup>129</sup>Heidenheimer Arnold J, **Political Corruption**, s.570

<sup>130</sup> AYDIN/YILMAZER, **Yolsuzluk ve Mali Suçlar**, s.139

olduğunda, yerel işletmeleri etkilemekte ve hükümetleri denizaşırı ülkelerden satın almaya teşvik etmekte. Yolsuzluk, ithalatçıların gümrüklerden ve ithalat vergilerinden sakınmalarını sağlayarak, yerli firmalardan rekabetin erozyonuna neden olmaktadır<sup>131</sup>.

Geliştirilen ortak bir argüman, yolsuzluğun yatırımları, sermaye verimliliğini, sermaye girişlerini ve kamu refahını doğrudan etkileyen birçok diğer makroekonomik göstergeyi azaltmasıdır<sup>132</sup>.

Özet olarak, yolsuzluk ve ekonomik büyüme arasında doğrudan bir nedensel bağ olduğu öne sürülmüştür. Yolsuzluk, yurt içi ve yurt dışı yatırımları, vergilendirmeyi ve girişimciliği hafifletmeyi, kamu altyapısının kalitesini düşürmeyi, vergi gelirlerini azaltmayı, kamu arayışını rant arayışına saptırarak ekonomik büyümeyi engellemektedir ve kamu harcamalarının kompozisyonunu bozar<sup>133</sup>.

### 3. YOLSUZLUĞUN SOSYAL SONUÇLARI

Yolsuzluğun sonuçları sosyal düzeyde çok yıkıcıdır. Yolsuzluk, istikrar ve sosyal uyum faktörlerini bozar. Yolsuzluk devletin kalbine sızmakta ve kamu kurumlarında kamu güvenini zayıflatmakta, devletin istikrarı için bir tehdit oluşturmaktadır<sup>134</sup>. Aslında, temel sosyal hizmetlere erişimde ayrımcı uygulamaları artırır (eğitim, sağlık, su temini, sağlık hizmetleri, uygun konutlara erişim, gıda güvenliği, vb.). Vatandaşlar arasında adalet hizmetlerine eşitlik içinde erişimde bir kırılmaya yol açar ve cezasızlık kültürünün oluşmasını teşvik eder. Bu durum adalete olan güveni zayıflatmakta ve insanları kendi adaletini sağlama yoluna başvurmaya teşvik etmektedir. Böylece sivil barış ve siyasi istikrar için kalıcı bir tehdit oluşmaktadır<sup>135</sup>.

---

<sup>131</sup>[https://www.tepav.org.tr/upload/files/13134754134.Bir Olgu Olarak Yolsuzluk Nedenler Etkiler Cozum Onerileri.pdf](https://www.tepav.org.tr/upload/files/13134754134.Bir%20Olgu%20Olarak%20Yolsuzluk%20Nedenler%20Etkiler%20Cozum%20Onerileri.pdf)

<sup>132</sup> (çağlar 2007), Aydın age, s.141

<sup>133</sup> Aydın/Yılmaz, **Yolsuzluk ve Mali Suçlar**, s.135-137

<sup>134</sup> Arnold J. Heidenheimer, **Political Corruption**, s.570

<sup>135</sup> ae

Yolsuzluk sosyal eşitsizlikleri yaratır, çünkü bir sınıf geride kalırken diğeri daha iyi duruma gelir ve adaletsizliğe yol açar.

Yolsuzluğun genellikle organize suçlarla bağlantıları vardır ve çatışmalarda ve savaşlarda üretilir. Gerçekten de, yüksek düzeydeki yolsuzluklar, yolsuzlukların ortaya çıktığı bir ülkede çatışmanın devam etme ya da savaşın yeniden başlatılma olasılığını artırabilir. Küresel Isınma yönelik çabaları, yolsuzluktan dolayı baltalanabilmektedir, çevrenin korunmasına ilişkin düzenlemelerin görmezden gelinmesi amacıyla, birileri menfaatların için, rüşvet verebilmektedir<sup>136</sup>.

---

<sup>136</sup> Transparency International, Rapport Mondial sur la Corruption: Le Changement Climatique, 2012

## İKİNCİ BÖLÜM

### NİJER VE TÜRKİYE’ DE YOLSUZLUĞUN ÖNLENMESİNE İLİŞKİN STRATEJİLERİN KARŞILAŞTIRILMASI

Yolsuzlukla mücadele stratejileri, ulusal bağlamda yolsuzlukla mücadele tedbirlerini ve reformlarını bir bütün haline getirmek ve hiyerarşize etmek için hükümetler tarafından geliştirilen politikalar<sup>1</sup>. Bu politikalar, genellikle farklı sektörleri bir araya getirir ve farklı devlet kurumlarını kapsar. Dahası, birbirini tamamlamak, güçlendirmek veya birbirleriyle rekabet etmek için geliştirilebilirler.

Aşağıdaki bölümlerde, Nijer ve Türkiye’deki yolsuzluk önleminin stratejileri karşılaştırmalı olarak incelenmektedir. Bazen ülkelerde yolsuzlukla mücadele için belirlenmiş özel kurumlar bulunmaktadır. Fakat bu sorumluluk tek bir kuruma verilmemelidir, devletin farklı kurumlarına paylaştırılmalıdır. Yolsuzluk denetimi bir çok kurum arasında sağlıklı bir işbirliğini gerekli kılar. Yolsuzlukla mücadele mevzuatı, yolsuzluk denetiminin temelini oluşturur ve her ülkenin karşılaştığı kendine özgü zorluklara uygun olmalıdır. Ayrıca polisler, cumhuriyet savcısı, ve sonunda mahkemeler tarafından etkin bir şekilde uygulanmalıdır.

Yolsuzlukla mücadele stratejilerinde, kamu hizmetinin yeniden yapılanması, kamu ihaleleri usulü ile güvence altına alınması gibi bazı idari reformlar önemli unsurlardan olabilir<sup>2</sup>. Denetim organlarının görevi, kamu hesaplarını denetlemektir. Bunun için de denetim organları, hem uygun kaynaklara hem de gerekli bağımsızlığa sahip olmalıdır. Böylece, devlet gelirlerinin kötü yönetimi gibi yolsuzluklar tespit edilebilir. Birçok ülkede yolsuzlukla mücadeleye özgülenmiş kuruluşlar oluşturulmuştur. Bu kuruluşlar, çok geniş görevler üstlenebilir. Bu görevler arasında özellikle yolsuzluğun önlenmesi, tespit edilmesi ve kovuşturulması sayılabilir. Ayrıca çeşitli yolsuzlukla mücadele

---

<sup>1</sup> Convention des Nations Unies contre la corruption Stratégies nationales de lutte contre la corruption: Guide pratique d’élaboration et de mise en œuvre, New York 2016

<sup>2</sup>Mevzuat reformu veya yolsuzlukla mücadele komisyonlarının oluşturulması gibi yolsuzluğa karşı “standart tedbirler” odaklanmak yeterli değildir. Yolsuzlukla mücadele çabalarının başarısı, tarihi ve sosyo-kültürel koşullardan da büyük ölçüde etkilenmektedir. Bir ülkede yolsuzluk oranını açıklamak ve yolsuzlukla mücadele stratejisinin yeterliliğini değerlendirmek için bu faktörlerin dikkate alınması gerekir.

çabalarının koordine edilmesi hem ulusal hem uluslararası işbirliği ile sağlanmalıdır<sup>3</sup>. Sivil toplum örgütleri, medya ve siyasi elitler, yolsuzlukla mücadelede diğer önemli aktörlerdir. İlk ikisi, bir toplumda yolsuzlukla mücadele algısını oluşturmada önemli bir rol oynamaktadır. Ayrıca bu aktörler, devlet üzerinde yolsuzlukla mücadelenin yoğunlaştırılması yönünde baskı oluşturabilir. Siyasi elitler de yolsuzlukla mücadelede kilit bir rol oynamaktadır. Bunlar, yolsuzlukla mücadelenin genel stratejisini oluşturmaktan sorumlu oldukları gibi ayrıca davranışları ve dürüstlükleri ile genç politikacılara, memurlara ve toplumun tamamına bir rol model olmaktadır.

Bilindiği üzere, yolsuzlukla mücadele zor bir görevdir ama imkansız değildir. Bazı ülkeler yolsuzlukla mücadelede başarılı olmuştur. Yolsuzluğun yoğun olduğu bazı ülkelerde önemli bir azalma görülmüştür. Mesela Singapur ve Hong Kong bunu oldukça kısa bir sürede başardılar<sup>4</sup>.

Ayrıca yolsuzlukla mücadele siyasi, ekonomik, hukuki, idari, sosyal ve ahlaki yönleri hedef alan çok boyutlu ve disiplinli yaklaşım ve stratejiler gerektirmektedir. Bu, uzun vadede tutarlı yaklaşımlarla mümkündür. Yolsuzlukla mücadelede, suçlulardan ziyade kötü yönetimle mücadele etmenin daha önemli olduğu iddia edilmektedir<sup>5</sup>.

Ancak yolsuzlukla mücadelenin istikrarı birçok faktör yüzünden engellenebilir. Özellikle uzun vadede yolsuzluğun yoğun olduğu ülkelere bu faktörler, daha çok zarar verebilmektedir.

Ek olarak, yozlaşmış uygulamalar, bir ülkenin, sosyal yapısını derinden etkileyebilir bu yüzden bu uygulamaları ortadan kaldırmak en azından kısa vadede zordur. Son olarak, politikacılar ve yargı mensupları gibi, yolsuzlukla mücadeleden

---

<sup>3</sup>Elizabeth Nduku, John Tenamwenye, **Corruption in Africa: A treat to Justice and Sustainable Peace**, P.45

<sup>4</sup> Afrika için Küresel Koalisyon/ Global Coalition for Africa

<sup>5</sup> E Campos & B Bhargava (2007): "Tackling a Social Pandemic" in: E Campos & S Pradhan (2007): *The Many Faces of Corruption: Tackling Vulnerabilities and the Sector Level*, World Bank.

sorumlu aktörler yozlaşmış uygulamalardan faydalandıkları için gerekli önlemleri almayabilirler<sup>6</sup>.

Yolsuzlukla mücadelede başarılı stratejiler geliştirebilmek için, önce yolsuzluğun altında yatan sebeplere ve yolsuzluğu teşvik eden faktörlere bakılmalıdır. Ayrıca çeşitli yolsuzlukların sebeplerini ve biçimlerini anlamak için toplumda iç aktörlerin (politikacılar, kamu görevlileri, girişimciler ) ve dış aktörlerin (uluslararası finansal kuruluşlar, çok uluslu şirketler ve diğer bağışçılar ) rolleri incelemelidir. Yolsuzluk çok yönlü bir problem olduğundan, birbirini tamamlayıcı, farklı yöntemlerle ele alınmalıdır<sup>7</sup>. Aşağıdaki dört alan, yolsuzlukla mücadele etkili stratejilerinin tasarlanması için büyük öneme sahiptir: kamu görevlilerinin takdir yetkisini azaltarak ve devleti "yeniden boyutlandırma" yoluyla rant arama/sağlama fırsatlarını ortadan kaldırmak; kanuni düzenlemelerin iyileştirilmesi ve yolsuzluklara uygulanan yaptırımların etkinliğini sağlamak; toplumdaki yolsuzluk algısını düzeltmek ve bu yönde ahlaki bir bilinç oluşturmak; hesap verebilirliği ve şeffaflığı artırmak<sup>8</sup>.

Yolsuzluğu önleme stratejilerinin tasarlanması ve uygulanması için tek bir çözüm yoktur. Deneyimler, ulusal bir yolsuzlukla mücadele stratejisinin etkinliğinin, büyük ölçüde ülkenin bağlamı ve yolsuzluğun temel zorlukları göz önünde bulundurularak tasarlanıp tasarlanmadığına bağlı olacağını göstermiştir. Ayrıca, ülkede yolsuzlukla mücadele ve yönetişimin iyileştirilmesi için devam eden diğer çabalarla siyasi irade ve koordinasyon esastır<sup>9</sup>.

Bu nedenle, yolsuzluğu önleme ve mücadele stratejileri, sivil toplum kuruluşlarının ve diğer dış aktörlerin katılımını sağlayan sağlam ve yönetilebilir bir izleme ve değerlendirme sistemi içermelidir.

---

<sup>6</sup> Afrika için küresel koalisyon (1997); Corruption and anti-corruption strategies: Issues and case studies from developing countries Alan Doig and Stephen Riley

<sup>7</sup>A. Doig /S. Riley, "Corruption and Integrity Initiatives In Developing Country", New York (1998), P. 45

<sup>8</sup> Coalition mondiale pour l'Afrique 1997

<sup>9</sup> ONUDC, 2003, Guide des Nations Unies pour les politiques de lutte contre la corruption.

Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nin (UNCAC) 5. maddesi, hükümetleri yolsuzlukla koordineli mücadele politikaları geliştirmeye ve uygulamaya teşvik etmektedir. Ancak, bu tür politikaların nasıl daha iyi koordine edileceği ve geliştirileceği konuları hala belirsizdir.

Konunun can alıcı noktasına girmeden önce, kanaatimizce yolsuzluğu önleme ve mücadele ilişkin ortak stratejileri açıklamak gerekmektedir.

## **I. YOLSUZLUĞUN ÖNLENMESİ VE YOLSUZLUKLA MÜCADELE STRATEJİLERİNİN GEREKLİLİKLERİ<sup>10</sup> (GENEL OLARAK)**

Yolsuzlukla mücadele programlarının uygulandığı ülkelerden alınan sonuçlar, yoksulluğun azaltılmasının anahtarının, hayat kalitesinin artmasına ve çevre, eğitim, sağlık ve yönetime yönelik bir kalkınma yaklaşımına bağlı olduğunu göstermektedir<sup>11</sup>. İyi yönetim unsuru, yolsuzluk seviyesini düşürme, yolsuzlukla mücadelede etkili stratejiler geliştirme ve uygulama isteğini içerir. Kalkınma stratejilerinin kapsayıcı, kapsamlı, bütüncül, inandırıcı temellere dayanan, tarafsız, şeffaf ve etki odaklı olması gerekmektedir ve bu özelliklerin yolsuzlukla mücadele stratejileri için de geçerli olduğu ifade edilmektedir<sup>12</sup>.

Yolsuzluk olgusu, kanser gibi olup, bir sürede çözülebilecek bir hastalık değildir. Yolsuzlukla mücadele için toplumu oluşturan bütün birim ve unsurları devreye sokmak gerekir. Aksi takdirde istenilen sonuç elde edilemez.

---

<sup>10</sup> Guide des nations unies contre la corruption

<sup>11</sup> Petter Langseth, Helping Member States Build Integrity to Fight Corruption, Vienna, 2001

<sup>12</sup> ae

## **A. KAPSAYICI VE KAPSAMLI YAKLAŞIM GEREKLİLİĞİ**

Yukarıdaki da belirtildiği gibi, katılımcıların geniş bir çeşitlik veya paydaşların/çıkar gruplarından oluşması ilgili tüm aktörlerini beklentilerin artırmakta ve başarılı reform olasılığını artırmaktadır. Bu sadece üst düzey görevlileri, politikacılar ve diğer karar vericiler için değil, aynı zamanda genel nüfus için de geçerlidir.

Marjinal grupların stratejiye dahil edilmesi, onlara seslerini duyurma imkanı sağlayarak ve fikirlerinin değerini pekiştirerek onları güçlendirir.

Bu da politika yapma üzerinde etkili olacaklarını ve geliştirilmekte olan politikalar için daha fazla mülkiyet hissi vereceklerini göstermektedir. Yolsuzluğun endemik olduğu toplumlarda, yolsuzluktan en çok etkilenen ve hem günlük yaşamlarında hem de onlara karşı siyasi hareketlerden etkilenebilecek olan bireylerin, buna karşı harekete geçme olasılığı daha yüksektir<sup>13</sup>.

## **B. ENTEGRE ( incorporate) TEDBİRLER**

Yolsuzluk, karmaşık bir sorundur ve karmaşık cevaplar gerektirir. Bunun için yolsuzluğun ortadan kaldırılmasına mümkün olabildiğince katkıda bulunan faktörler yolsuzluğun birçok yönünü ele almaktadır. Bununla birlikte, etkili olmak için, bu yanıtlar birbirlerine birleşik bir yolsuzlukla mücadele stratejisine (iç entegrasyon) da entegre edilmelidir. Stratejiler ayrıca diğer dış faktörlerle de entegre edilmelidir; Her ülkenin prensipleri oluşturma çabaları gibi mevzuat, sürdürülebilir kalkınma, siyasi ya da anayasal reformlar, büyük ekonomik reformlar ya da ceza adalet sisteminin büyük reformları gibi. Modern yolsuzluğun pek çok yönü ulusötesi olmaktan çıkmaktadır.

---

<sup>13</sup>United Nations Manual on Anti Corruption Policy, Prepared by the Global Programme against Corruption, Centre for International Crime Prevention, Office of Drug Control and Crime Prevention, United Nations Office at Vienna. , Vienna 2001

Dışsal entegrasyon, yolsuzlukla mücadele stratejileri veya farklı ülkelerdeki stratejik unsurlar arasındaki entegrasyon ihtiyacını giderek daha fazla içermektedir<sup>14</sup>.

Entegrasyon ihtiyacı açık olsa da, uygulamaya ulaşma araçları basit değildir ve ülkeden ülkeye değişmektedir. Önemli bir ihtiyaç, uygulama sürecinin başlamasından sonra, konuların belirlenmesi, stratejiler ve stratejik unsurların geliştirilmesi ve aynı zamanda etkin iletişimin sağlanmasında mümkün olan en geniş katılımın sağlanmasıdır.

İhtiyaçların belirlenmesine geniş katılım, aynı yaklaşımla ele alınabilecek farklı sosyal sektörlerdeki kalıpları veya benzerlikleri tanımlamaya yardımcı olabilir. Kalkınma stratejilerine geniş katılım, her bir unsurun kapsamının açıkça tanımlanmasını ve uygulama sorumluluğunun açık bir şekilde oluşturulmasını sağlar, ancak her katılımcı, diğerlerinin neler yaptığını ve karşılaşılabilecekleri problemlerin farkındadır. Örneğin, mevzuat geliştirmeye yönelik planlar, aynı zamanda kolluk kuvvetlerinin ve savcılarının yasaları yürürlüğe koymaya hazır olmalarını sağlamaya yönelik planlara da yol açmalıdır; Ve ihtiyaç duyduklarında bunu yapacak uzmanlık ve kaynaklara sahip olmaları. Katılımcılar arasındaki etkili iletişim - örneğin düzenli toplantılar - stratejinin unsurlarının tutarlı ve koordineli bir şekilde uygulanmasını ve süreç sırasında ortaya çıkabilecek öngörülemeyen sorunların üstesinden gelmesini sağlayabilir.

### **C. ŞEFFAFLIK SAĞLANMASININ ÖNEMİ**

Yolsuzluğun önlenmesi seviyesinde bildirdiğimiz üzere, hükümetteki şeffaflık, hem yolsuzluğa karşı etkili bir şekilde mücadele etmek hem de daha genel olarak iyi yönetim için gerekli bir durum olarak görülmektedir. Halkın, kamuoyunun ve karar vermenin (örneğin seçimlerin) iyi bilgilendirildiğinden emin olmak için genellikle hükümetlerinin faaliyetlerini bilme hakkı olmalıdır. Bu bilgi ve anlayış, aynı zamanda, kamu politikalarının başka herhangi bir alanı için olduğu gibi yolsuzlukla mücadele politikaları için de geçerli olan, geliştirilen politikaların kamu mülkiyeti için de

---

<sup>14</sup> Global Coalition For Africa

gereklidir. Yolsuzlukla mücadele stratejilerindeki şeffaflığın eksikliği, aslında büyük bir heves ve katılım gerektiğinde, kamusal cehalete yol açabilir. Ayrıca, kredibilite kaybına ve ilgili programların yozlaşmış olduğu ya da hükümet unsurlarıyla uğraşmadığı algısına yol açabilir<sup>15</sup>.

#### **D. PARTIZAN OLMAYAN BİR İDARE KURULMASI GEREĞİ**

Yolsuzluğa karşı mücadele genellikle uzun vadeli bir çaba olacak ve çoğu ülkede birbirini izleyen siyasi yönetimleri kapsayacaktır. Yolsuzlukla mücadele çabalarının politik olarak hem hedeflerinde hem de uygulandıkları şekilde tarafsız kalması şarttır. Hangi parti veya siyasi grubun güce sahip olduğuna bakılmaksızın, yolsuzluğun azaltılması ve kamuya hizmet sunumunun iyileştirilmesi her zaman bir öncelik olmalıdır. Yolsuzlukla mücadele çabaları politik olarak tarafsız olamayacağından, yolsuzlukla mücadele stratejisinde, şeffaflığın ve yolsuzluğun gerçek doğası ve sonuçları hakkındaki bilgilerin önemli faktörler olması önemlidir; Çünkü ikincisi genellikle yolsuzluğun iç siyasette olumsuz bir etkiye sahip olması için çalışır.

Yolsuzluk yaygın olduğunda, popüler algı, hangi siyasi partinin iktidara sahip olacağını ve dolayısıyla taraftarları ödüllendirebileceğini tahmin ederek, bireysel çıkarların en iyi şekilde hizmet edilmesine yol açar<sup>16</sup>. Yolsuzlukla mücadele stratejilerinin temel amacı bu tutumun tersine çevrilmesi olmalıdır; Bu yüzden algı bozukluğana maruz kalan herhangi bir siyasi hizipin kamu yararına hareket etmemesi ve böylece uzun süre iktidarda kalması muhtemeldir.

Birçok Afrika ülkesinin deneyimi, yolsuzlukla mücadele yasalarının veya kuruluşlarının oluşturulmasının, bu olguya karşı mücadelede sadece bir ilk adım olduğunu ve hiçbir şekilde yolsuzluk seviyesinde bir etkiyi garanti etmediğini

---

<sup>15</sup> Elizabeth Nduku, John Tenamwenye, **Corruption in Africa: A treat to Justice and Sustainable Peace**, P.29-40

<sup>16</sup>Ae. S.39

göstermiştir<sup>17</sup>. En kötüsü, yolsuzlukla mücadele kurumları, kamuoyunu ya da uluslararası bağışçıları rahatlatmak ve böylece kleptokratik rejimlere meşruiyet kazandırmak için yaratılmıştır.

Bu paragrafın amacı, yolsuzluğa önlenmesinde ve yolsuzlukla mücadelede en önemli aktörleri belirlemek ve bir ülkenin stratejisinin etkinliğini değerlendirmek için kriterler geliştirmektir.

## **II. NİJER VE TÜRKİYE’DE YOLSUZLUĞUN ÖNLENMESİNDE KULLANILAN HUKUKİ ARAÇLARIN KARŞILAŞTIRILMASI**

Bir Francız atasözüne göre “vaut mieux prevenir que guerir”: “önlem almak, tedavi etmekten dahi iyidir<sup>18</sup>” demektir. Yolsuzluğun ortadan kaldırılması için hem önleyici tedbirlere hem de mücadele yöntemlerine<sup>19</sup> ihtiyaç duyulur. Önleyici tedbirler, sadece kamu idaresinin ve politik sistemin bütünlüğünü korumakla kalmaz, yürürlükte olan kural ve prosedürlerin uygulanmasını sağlar ve fonların doğru kullanımını sağlar, fakat aynı zamanda kamuoyunda güven ortamı yaratmaları ve kamu görevlilerinin davranışlarını uygun şekilde yönlendirmeleri bakımından daha genel avantajları vardır<sup>20</sup>.

Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nin (UNCAC) bir bölümü, hem kamu hem de özel sektöre yönelik tedbirlerle yolsuzluğun önlenmesine ayrılmıştır. Bu tedbirler arasında yolsuzlukla mücadele organlarının oluşturulması ve seçim

---

<sup>17</sup> Lucy Koechlin, “Corruption as an Empty Signifier: Politics and Political Order in Africa”, P.163-203, 2013

<sup>18</sup> [https://fr.wikipedia.org/wiki/Mieux\\_vaut\\_pr%C3%A9venir\\_que\\_gu%C3%A9rir](https://fr.wikipedia.org/wiki/Mieux_vaut_pr%C3%A9venir_que_gu%C3%A9rir)

<sup>19</sup> Mücadele yöntemleri 3. Bölümde daha detaylı olarak incelenecektir

<sup>20</sup> Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption, UNITED NATIONS New York, 2006, P.36-168

kampanyalarının ve siyasi partilerin finansmanında daha fazla şeffaflık gibi önleme politikaları modelleri yer almaktadır<sup>21</sup>.

Devletler, kamu hizmetlerinin verimlilik, şeffaflık ve liyakate dayalı işe alım gerekliliklerine tâbi olmasını sağlamalıdır. Kamu görevlileri işe alımları, mali ve diğer bilgilerin açıklanması için gerekli şartlar ve uygun disiplin işlemlerini takiben davranış kurallarına tabi olmalıdır. Kamu maliyesinde şeffaflık ve hesap verebilirlik teşvik edilmeli ve yargı ve kamu alımları gibi kamu sektörünün kilit alanlarındaki yolsuzluğun önlenmesi için özel şartlar getirilmelidir<sup>22</sup>.

Yolsuzluğun önlenmesi aynı zamanda sivil toplum örgütlerinin ve diğer unsurları katılımını gerektirir.

Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nin 5. maddesi şu şekilde belirlenmiştir:

*1) Her Taraf Devlet, yolsuzluğa karşı, iç hukukunun temel ilkelerine uygun olarak, toplumsal katılımı geliştirecek ve hukukun üstünlüğü, kamu ve kamu mallarının doğru yönetimi, bütünlük, saydamlık ve hesap verme sorumluluğu ilkelerini yansıtacak etkin ve eşgüdümlü politikaları geliştirip uygulayacaktır.*

*2) Her Taraf Devlet, yolsuzluğun önlenmesi amacıyla etkin uygulamaları yapmak ve geliştirmek için çaba gösterecektir.*

*3) Her Taraf Devlet, ilgili yasal mevzuatını ve idari tedbirlerini, yolsuzlukla mücadele ve yolsuzluğun önlenmesi amacına uygunluğunu tespit amacıyla periyodik olarak değerlendirmeye almak için gayret gösterecektir. 4) Taraf Devletler, iç hukukunun temel ilkelerine uygun olarak, bu maddede belirtilen önlemleri geliştirmek için birbirleriyle ve ilgili uluslararası ve bölgesel örgütlerle işbirliği yapacaklardır. Bu*

---

<sup>21</sup> [https://www.unodc.org/documents/brussels/UN\\_Convention\\_Against\\_Corruption.pdf](https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf)

<sup>22</sup> Age, s.7

*işbirliği, yolsuzluğun önlenmesini amaçlayan uluslararası program ve projelere katılımı kapsayabilir.*

Türkiye ve Nijer bu Sözleşmeyi imzalayan taraflardır. Bu nedenle bu iki ülkenin bu Sözleşme hükümlerini yürürlüğe koyması gerekmektedir. Özellikle de bu hükümler yolsuzluğun zararlarını önleme amaçlı bir silahtır.

Gerçekten de, bu olgunun çoklu tezahürleri göz önünde bulundurulduğunda, yolsuzluğun çok çeşitli önleyici tedbirler kullanması konusunda ustalaşılması şarttır.

Bu bölümde, benzerlikler, farklılıklar ve yetersizlikler ortaya çıkarılmaya çalışılırken, Nijer ve Türkiye'de yolsuzluğun önlenmesine yönelik tedbirler bu bölümde ele alınacaktır; hem de bu iki ülkenin, imzaladıkları sözleşmenin hükümlerini uygunluk haline getirip getirmediğini göstermektedir.

Önleme, yolsuzluk uygulamalarını azaltmanın en uygun yollarından biridir. Nüfusun hassaslaştırılması ve stratejilerin amaçlarının toplum tarafından bilinmesi, paylaşılması ve desteklenmesi esastır.

## **A. YÖNETİMDE AÇIKLIK VE ŞEFFAKLIK**

Şeffaflık, tüm ilişkilerde temel bir role sahiptir ve genellikle yönetim alanında “genel olarak kamuya/halkına bilgi sağlanması ve hükümet kurallarının, düzenlemelerin ve kararların netliği<sup>23</sup>” olarak tanımlanmaktadır.

Şeffaflık, kamu karar alma ve seçim tercihlerini kolaylaştırır ve demokratik yönetişimin önemli bir bileşeni olarak hareket eder. Kamu görevlilerinin, yöneticilerin ve idarecilerin gözle görülür, öngörülebilir ve anlaşılır bir şekilde davranma görevidir.

---

<sup>23</sup>Governance: Sound Development Management. Asian Development Bank. 1995. Disponible sur : [www.adb.org/Documents/policies/Governance/gov340.asp](http://www.adb.org/Documents/policies/Governance/gov340.asp)

Şeffaflık, hükümetlerin önceden belirlenmiş ve öngörülebilir kurallara göre faaliyet göstermesini gerektirir ve kamu denetiminin bir aracı olarak hareket eder. Çünkü "Ne kadar yakından izlenirsek, o kadar iyi davranırız."<sup>24</sup> Böylelikle, şeffaflık, kurumların ve kamu görevlilerinin sorumluluk/hesap verilebilirliği için bir araç haline gelir<sup>25</sup>.

Şeffaflık aynı zamanda sıradan vatandaşın yönetimin kendi adına ne yaptığını kontrol etmesine izin verir, böylece kurumlara olan güven güçlendirilir. Vatandaş, açıkça tanımlanmış kriterler temelinde bilgilendirilme hakkına sahiptir. Pek çok ülkede, kuralların, yasaların ve süreçlerin şeffaf olmayışı, yolsuzluk için verimli bir zemin yaratmaktadır. Teoride, hem Nijer hem de Türk ulusal hukuklarında, yolsuzluğun önlenmesi ve yolsuzlukla mücadele bağlamında devletin açıklığı ve şeffaflığıyla ilgili yasal hükümler olduğu görülmektedir.

Kamu Bilgilendirme Yasası, merkezi ve yerel düzeydeki tüm hükümet düzeylerinden bilgiye erişim taleplerinin yanıtlanması için temel teşkil etmektedir.

## 1. BİLGİ EDİNME HAKKI

*"İnsanlığın karşı karşıya olduğu temel sorunlardan hiçbiri bilgiye erişim olmadan çözülmeyecek"<sup>26</sup>*

Bu açıklama, bilgiye erişimin yalnızca yolsuzlukla mücadelede değil, tüm kamusal yaşamda önemini göstermektedir. Bilgi edinme hakkı, idarenin hukuk kurallarına uymasını zorunlu kılan bir mekanizmadır. Artık yönetimin gerçekleri ve eylemlerinin daha şeffaf olması ve vatandaşların devletin bilgi hizmetlerine ve idarenin belgeleri ve bilgilerine serbestçe erişebilmelerini istenmektedir.

---

<sup>24</sup>What is "transparency"? [http://www.transparency.org/news\\_room/faq/corruption\\_faq](http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq), HOOD C. *Transparency in Historical Perspective*. «Transparency»

<sup>25</sup>SCHAUER F, "Transparency in three dimensions" U. Ill. L. Rev. 2011, P.1346

<sup>26</sup> Christophe de loire, sınırsız muhabirler, genel sekreter

Bu hak, modern demokrasilerin nitelikli ve temel bir kriteri olarak kabul edilmektedir. Bireyleri yönetimden önce bir zayıflık durumunda korumaya hizmet eder. Bilgi edinme hakkı, insanın temel haklarından biridir<sup>27</sup>.

Bireylerin idare tarafından tutulan belgelere ve bilgilere erişim hakkı, demokratik sistemin içeriğini zenginleştirmekte ve insan haklarını daha önce hiç olmadığı kadar güvence altına almaya yardımcı olmaktadır<sup>28</sup>. İdari eylemlerin gizli oluşumu kesinlikle demokratik hukuk devleti ilkesiyle uyumlu değildir.

Şeffaflık, Türk hükümeti reformunun en önemli alanlarından biri olarak kabul edilmekte ve 2003 yılında 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Yasası'nın kabul edilmesi bu bağlamda bir atılım olmuştur<sup>29</sup>.

Bilgiye erişim hakkı ile ilgili düzenlemeler, her bir kamu kurumunun bir web sitesine sahip olması gerektiğini ve çoğu merkezi yönetimin ve yerel yönetim idari kurumlarının da kendi sitelerine sahip olmasını şart koşar. Devlet teşkilatı veritabanı, tüm bakanlıkların ve diğer kamu kurumlarının organizasyon yapısı ve İnternet adresleri hakkında bilgi içerir<sup>30</sup>.

Bazı çalışmalardan sonra, Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı Yasası, idarenin demokratikleşmesi çerçevesinde benimsenmiştir. 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu 24 Ekim 2003 tarihli Resmi Gazetede yayınlandı. 24 Nisan 2004 tarihinde yürürlüğe girmesi kararlaştırıldı. Kabul edilecek prosedürler 27 Haziran 2004 tarihinde kabul edilmiştir. Bu Yasa genel olarak herkese bilgi verme hakkı verir, bilgi ve belgelere erişim hakkı verir, buna aykırı diğer mevzuatı yürürlükten kaldırır. Şeffaflık elde etmek için idareler üzerinde yükümlülükler yükler, bu hakkın istisnalarını kullanır, yasanın

---

<sup>27</sup>Murat, « İdari Belgelere Ulaşma Hakkı – Fransa Orneği », (Le Droit d'accès aux Documents Administratifs), SUHFD, Melanges offert au Prof. Dr. Suleyman Arslan, c. 6, 1998, sy. 1-2, s. 343.

<sup>28</sup>Bahtiyar AKYILMAZ, Murat SEZGİNER, Cemil KAYA, **TÜRK İDARE HUKUKU**, 5.baskı, Seçkin, Ankara- İstanbul 2014, s.529

<sup>29</sup> Ae, s.530

<sup>30</sup> <http://proje.basbakanlik.gov.tr/dtvt>

uygulanmasından sorumlu bağımsız bir yönetim kurulu karar ve kanunun kötüye kullanılması için cezai hükümler öngörür<sup>31</sup>.

Bilgilendirme hakkının aktif kişisi, yani başvuran, Yasanın 4. maddesinde belirlenir. İlk önce bir yandan bilgilerin ne olduğunu ve diğer yandan belgelerin ne olduğunu tanımlamalıdır. 4982 sayılı Kanun, bilgiyi, kurum ve kuruluşların sahip oldukları kayıtlarda yer alan bu kanun kapsamındaki her türlü veri olarak tanımlar<sup>32</sup>.

Belgeleri, kurum ve kuruluşların sahip oldukları bu Kanun kapsamındaki yazılı, basılı veya çoğaltılmış dosya, evrak, kitap, dergi, broşür, etüt, mektup, program, talimat, kroki, plân, film, fotoğraf, teyp ve video kaseti, harita, elektronik ortamda kaydedilen her türlü bilgi, haber ve veri taşıyıcıları olarak tanımlar.

Bilgi edinme hakkının kullanılması için özel bir prosedür bulunmamaktadır. İlk olarak bir istek olarak talep edilmektedir. Talebin, e-posta, mektup, faks veya başka herhangi bir elektronik telekomünikasyon aracıyla gönderilmesi de mümkündür. Bireyler kendileri ya da tercih ettikleri bir arabulucu aracılığıyla bilgi edinme talebinde bulunabilirler. Bilgi Edinme Hakkı Yasası, bilgi talepleri için belirli bir bedel ödemeyi mümkün kılmaktadır.

Ayrıca bilgi verilmemesinin kanuna uygun olup olmadığını denetleyen bir idari kurul oluşturulmuştur<sup>33</sup>.

Bilgi edinme hakkına diğer kanunlarla da sınır getirebilir. Örneğin 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun "bilgi edinme ve başvuru hakkı" başlıklı 30/2. maddesinde, herkesin 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında çevresel bilgiye erişme hakkına sahip olduğu belirtildikten sonra "açıklanması halinde üreme alanları, nadir türler gibi

---

<sup>31</sup>Bahtiyar AKYILMAZ, Murat SEZGİNER, Cemil KAYA, **TÜRK İDARE HUKUK**, s. 530-537

<sup>32</sup> (Madde 3/ c).

<sup>33</sup> Bu kurula ileriki bölümlerde daha detaylı olarak değinilmiştir

çevresel değerlere zarar verecek bilgilere ilişkin talepler de bu kanun kapsamında reddedilebilir” denilmekle istisnalar getirilmiştir<sup>34</sup>.

Nijer ile ilgili olarak, vatandaşların bilgiye erişimi, 25 Kasım 2010 tarihli Nijer Anayasası'nda yer alan temel bir haktır. 31. maddesinde: “*Herkes, yasaların belirlediği şartlar altında kamu hizmetlerinin sahip olduğu bilgiye ulaşma ve bilgiye erişme hakkına sahiptir*”. Anayasaya koyucuya göre, “*şeffaflığın artırılması ve vatandaşların kamu işlerinin yönetimine daha aktif katılımını amaçlayan*” bu yasanın kabul edilmesi, devlet memurlarının bulunduğu bir ülkede yoğun bir rahatlama hissi uyandırdı. Kamu idaresinin, sömürgeci dönemden miras alınan belirli reflekslerden kurtulmakta güçlük çektiği gibi, söz konusu bilgilerin bir profesyonel sırrı olarak sistematik olarak saklanması da dahil olmak üzere.

Bu hükmün uygulanmasını etkili kılmak için, Nijer yasa koyucusu bu koşulları tanımlayan kanun gücünde bir yönetmelik hazırlamış ve kabul etmiştir. Bu, kamuya açık bilgilere ve idari belgelere erişim şartı ile ilgili 23 Şubat 2011 tarihli 2011-22 sayılı düzenlemiştir. Bu yönetmelik, Bilgi Edinme Hakkı genel kurallarını, erişilecek ve erişilmeyecek bilgi ve belgelerin türlerini, erişim prosedürlerini, talepte bulunan vatandaş, haksızlık olarak, kamu görevlinin tarafından, bilgi veya kamuya açık belgeler reddetmesi halinde çözüm yolları ve cezaları belirlemektedir.

Kullanıcıların bilgi veya belge erişimini kolaylaştırmak için, 2011'den beri yürürlükte olan bu yönetmelik, kamu idaresinin her bir kurumunun bir danışma hizmeti vermesini zorunlu kılmaktadır<sup>35</sup>. Her bir kurum bu hizmeti sağlarken duyuru ve ilan panolarında bilgilendirici yazılara ve broşürlere yer vermektedir. Bu sayede vatandaşlar müracaat noktalarını daha kolay bir şekilde öğrenebilmektedir.

Bu Yönetmeliğin 2. maddesi, “kamusal bilgi” terimini şöyle tanımlamaktadır: “*görevlerinin bir parçası olarak kamu görevlileri tarafından üretilen veya alınan her*

---

<sup>34</sup>Akyılmaz ve diğerleri, **TÜRK İDARE HUKUKU**, S.520-521

<sup>35</sup>Yönetmeliğin 24 ve 25. maddelerinde öngörülmüştür.

*türlü veri veya bilgi, çalışma veya deneyim, yazılı materyal, grafik veya ses, video ve görsel-işitsel medya yoluyla elde edilen. "* denilmektedir

Bu düzenlemenin amaçları doğrultusunda, kamu hizmetleri kamu yararı ile görevlendirilmiş herhangi bir kurum, kamu hukuku veya özel hukuk kişileridir. Yasaların öngördüğü istisnalara ve sürelerle bağlı olarak, halka açık bilgilere erişim serbesttir. Kamusal bilgi, bu düzenlemenin öngördüğü koşullar altında talep eden kişilere doğru olarak iletilebilir. Halka açık bilgilere erişim, herhangi bir ayrımcılık yapılmadan tüm kullanıcılar için eşit bir biçimde garanti altına alınmıştır. Herkesin kendisi ile ilgili veya sonuçlarına itiraz edebileceği idari belgede yer alan bilgileri bilme hakkı vardır.

Bu kanunun kapsamı dahilinde iletilebilecek bilgi veya idari belgeler şunlar kabul edilmektedir: *“herhangi bir kayıt, rapor, etüd, kamu politikalarına ilişkin belgeler, tutanak, istatistikler, direktifler, talimatlar, genelgeler, kanunun yorumlanması veya idari prosedürlerin açıklamasına ilişkin bakanların hukuki görüş ve açıklamalarını içeren cevapları , görüşler, tahminler ve kararlar.”<sup>36</sup>*

Ayrıca, ilgili tarafların talep ettiği idari belgelerde talep edenin kişisel bilgileri de mevcuttur. İdare, özel hayatın gizliliği, tıbbi veya ticari sırların gizliliğine dayanarak ilgili tarafın kişisel bilgilerini (nominative information) içeren ve aleyhine kullanılacak bu idari belgeleri vermektan kaçınamaz.

Kişisel bilgi (nominative information), kişilerin fiziksel özelliklerine ve davranışlarına ilişkin değer yargılarını içeren bilgiler olarak ortaya çıktığından bu bilgilerin ifşa edilmesi ilgili tarafa zarar verebilir.

Bazı idari bilgi veya belgelerin talep edenlere inceletilmesi veya iletilmesi olumsuz sonuçlara yol açabileceğinden erişime yasaklanmıştır. Bu olumsuz sonuçların etki doğuracağı durumlar şöyle sıralanabilir:

---

<sup>36</sup> 12. maddesi

- Hükümet görüşmelerinin gizliliği ve yürütme organının sorumlu yetkilileri; - ulusal savunmaya ilişkin sırlar; - Nijer'in dış politikasının yürütülmesi; - devletin güvenliği, kamu güvenliği veya kişilerin güvenliği; - kamuya ait kredi ve borçlar; - Yetkili makam tarafından izin verilmedikçe, mahkeme veya yargılama öncesi prosedürlere ilişkin ön hazırlık işlemleri

Kanun tarafından aksi belirtilmedikçe, aşağıdaki kamu bilgiler veya belgeler yalnızca ilgili kişiye verilebilir: - iletişimi ticari ve endüstriyel konularda gizliliğin korunmasına, tıbbi mahremiyete ve gizliliğe zarar verecek; - gerçek bir kişide kıymetli ve kolay tanımlanabilir bir değer ya da değer yargılaması yapmak; - Bir kişinin davranışını bildirmek, çünkü bu bilginin ifşa edilmesi onun için zararlı olabilir.

Tıbbi nitelikteki bilgiler sadece Halk Sağlığı Yasası hükümlerine uygun olarak, doğrudan ya da bu amaçla kendisine tayin edilen bir doktor aracılığıyla ilgili kişiye iletilmektedir.

İletilebilecek idari belge ve bilgileri sağlamak için gerekli makamlar ise: - Devletin merkezi ve devredilmiş idarelerinin başkanları; - Kamu programlarının ve projelerinin liderleri; - Yerel makamlar; - Şirket ve kamu kuruluşlarının yöneticileri; - Kamu hukuku kurumlarından ve kamu hizmeti misyonu ile suçlanan özel hukuktan sorumlu kişilerdir.

Halka açık bilgilerin yeniden kullanım şartlarının yanı sıra, olası telif haklarının miktarının tespit edilmesi için kullanılan hesaplama tabanları, bu bilgiyi üreten veya elinde bulunduran idareler tarafından kendisine soran herhangi bir kişiye iletilir.

İdari belgelere erişim, başvuru sahibinin talebi üzerine ve idarenin teknik imkanlarının sınırları dahilinde uygulanır: (a) belgenin korunmasına izin vermedikçe, yerinde ücretsiz danışma; (b) çoğaltmanın, belgenin korunmasını etkilememesi koşuluyla, bir kopya, idarenin kullandığı veya ona uygun olduğu ve başvuru sahibinin masrafiyle uyumlu bir ortam üzerinde, bu maliyetler olmaksızın, bu yeniden üretimin

maliyetini, kararname ile belirlenen koşullar altında aşamaz; (e) belgenin elektronik ortamda mevcut olduğu e-posta ile ve ücretsiz olarak.

İdari belgelere erişim talebi yazılı olmalıdır. Başvuru sahibine bir alındı belgesi verilmelidir. İdarenin bu talebe, yazılı olarak, başvurunun yapıldığı günden itibaren on beş (15) gün içinde makul bir cevap vermesi gerekmektedir. Ancak, araştırmacılardan ve gazetecilerin talepleri beş (5) gün içinde işlenmelidir.

**Bu enstrümanın** varlığı inkar edilemez bir şekilde Nijer'deki bilgiye erişimin ilerletilmesinde bir adımdır, ancak uygulamada, gerçek oldukça farklıdır; zorluklar hala devam etmekte. Yönetmeliğin hukuki alt yapının kurulması bakımından önemli varlığına rağmen, kamu idaresi yetkilileri, geçmişte olduğu gibi bilgi ve belgelerin tutulmasında hala üstün kalmaktadır. Bir gazete haberinde yer alan ifadeye göre belli kamu idareleri ve kurumları "talebe cevap vermemek için sahte iddialarda bulunarak bilgi talep edenlere cesaretlerini kırdılar"<sup>37</sup>

Nijerli sivil toplum aktivistlerinden birine göre, "Uzun zaman önce, Nijer tarafından verilen arama ve kullanma izinlerinin sayısı hakkında veri elde etmek için Maden Bakanlığı'na bir talepte bulundum. Şartnamesine cevap vermek için 15 günlük sürenin bitimine kadar, bir tepki almadım. Sessizliğin nedenini bilmek istediğimde, bana cevap verebilecek yetkilinin hareket halinde olduğunu söylendi."

---

<sup>37</sup>BTI Niger Country Report 2018, [www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/NER/](http://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/NER/); Transparency International: Overview of Corruption and Anti corruption in Niger, January 2017

## **Başvuru Yolları ve Cezalar ( Bilgi Edinme Hakkı'nın İhlalinin Müeyyidesi)**

Türkiye'de başvuru sahibinin, yasal yollara başvurmadan önce bir idari itiraz yolu imkanı vardır: Bunlar, Kanun'un 13<sup>38</sup> üncü maddesi ile tespit edilen Kurula itiraz usulleridir;

Bilgi Edinme Hakkı uygunluğunu sağlamak için, söz konusu yasada yaptırım standartları bulunmaktadır. Kanun'un 29. maddesinde: *“Bu Kanunun uygulanmasında ihmâli, kusuru veya kastı bulunan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında, işledikleri fiillerin genel hükümler çerçevesinde ceza kovuşturması gerektirmesi hususu saklı kalmak kaydıyla, tâbi oldukları mevzuatta yer alan disiplin cezaları uygulanır. Bu Kanunla erişilen bilgi ve belgeler ticarî amaçla çoğaltılamaz ve kullanılamaz.”*

Nijer'de Bilgi Edinme Hakkı ve Değerlendirme Kurulu bulunmamaktadır. Başvuru sahibi çareleri doğrudan yargısal ve diğer yollarla ele almalıdır, yani Türkiye'deki gibi idari müracaat yolu öngörülmemektedir.

Ombudsman, bu yönetmelikte öngörüldüğü gibi halka açık bilgilere erişme haklarına uygulamayı ve uygunluğu sağlamaktan sorumlu kurumdur.

Bir başvuru sahibi, bir kamu hizmeti görevi sunan bir idare veya özel bir organın kararına itiraz ettiğinde, bilgiye erişim açısından, aşağıdaki çarelere sahiptir:

- isti'taf başvurusu<sup>39</sup> ( recours gracieux ) ;

---

<sup>38</sup> Bilgi edinme istemi 16 ve 17 nci maddelerde öngörülen sebeplerle reddedilen başvuru sahibi, yargı yoluna başvurmadan önce kararın tebliğinden itibaren onbeş gün içinde Kurula itiraz edebilir. Kurul, bu konudaki kararını otuz iş günü içinde verir. Kurum ve kuruluşlar, Kurulun istediği her türlü bilgi veya belgeyi onbeş iş günü içinde vermekle yükümlüdürler.

Kurula itiraz, başvuru sahibinin idarî yargıya başvurma süresini durdurur.

<sup>39</sup> İdarenin bir eylem ve işlemiyle menfaat veya hakları ihlal edilen kişinin, bizzat bu eylemi yapan veya bu işlemi tesis eden idari makama başvurarak söz konusu idari işlemin geri alınmasını, ilga edilmesini veya değiştirilmesini, söz konusu eylem son verilmesini ve varsa bu eylem ve işlemden dolayı uğradığı zararın tazmin edilmesini istemesidir. İlgini başvurusu üzerine, ilgili makam, yaptığı eylem veya işlemin

- hiyerarşik başvurusu;
- Arabulucuya itiraz;
- yargı yolu.

Bu çareler, yürürlükte olan metinler tarafından sağlanan koşullar altında uygulanır.

Kamusal bilgi erişimi sağlanmasında zorluklarla karşılaşan bir vatandaşın başvurması durumunda, ombudsman, başvuru hakkında kayıttan sekreteryaya kadar on (10) günü geçmeyen bir süre içinde görüş bildirir. Ombudsman görüşlerini ilgili kişiye ve ilgili makama bildirir.

Davalı makam, bildiriye aldıktan sonra on (10) günlük bir süre içerisinde, arabulucuyu talep etmeyi amaçladığı eylem hakkında bilgilendirecektir. Bu süreden sonra, ilgili makam tarafından tutulan sessizlik, red kararının doğrulanmasıdır.

Ombudsman, yıllık kamu raporunda Cumhuri başkanına, vatandaşların kamusal bilgiye erişim hakkının kullanılmasında karşılaştıkları zorlukları yer vermek zorundadır.

Kamusal bilgisine ve idari belgelere erişim ile ilgili olarak bir kullanıcının oluşturduğu adli başvuru, Danıştay nezdinde dava olarak görülmüştür.

Yasal hükümlerin ihlal edilmesine ilişkin cezalar, Yönetmeliğin 32. ve 33. maddelerinde belirtilmiştir. Madde 32, idare makamlar veya kamu görevliler tarafından erişilebilek kamusal bilgilerin veya idare belgeleri reddedilmesi ilişkin bahsetmiştir<sup>40</sup>.

Madde 33<sup>41</sup> ise, 1. Paragrafta, erişilmeyecek idari bilgileri veya bilgeleri, kamu görevlileri ya da kamu makamları tarafından ifşa edilmesine atıfta bulunur.

---

hukuka uygunluğunu veya yerindelğini tekrar inceleyebilir. Böylece bu makam, kendi kendini denetlemiş olur. Kemal Gözler- Gürsel Kaplan, 21. Baskı, Haziran 2019 P.740

<sup>40</sup> Herhangi bir idari makam, herhangi bir kamu görevlisine ve hizmet sırasında elinde tuttuğu veya farkında olduğu kamusal açık bilgileri veya idari belgelere erişimi engelleyen veya sağlamayı reddeden yürürlükteki yasa ve yönetmeliklerle öngörülen cezaları doğurur.

İkinci paragrafta, Herhangi bir kamu hizmeti kullanıcısı, kamusal bilgileri ya da kamuya açık olmayan idari belgeleri yaymaktan suçlu bulunduğu, yürürlükteki metinlerin öngördüğü yaptırımlarıyla cezalandırmaktadır .

Böyle bir hakkın yasal olarak iki ülkesinde kabul edilmesinin demokrasi için ve özellikle yolsuzluğun önlenmesi ve mücadele edilmesi için iyi bir gelişme olduğu kesindir.

**Bu iki ülkenin bilgi edinme hakkı** kanunu ve uygulaması incelendikten sonra, bu tespitleri sunabiliriz ki, anayasal temellere sahip olan Nijer ve Türkiye yasaları birçok noktada benzerlik göstermektedir. Genel olarak her iki ülkenin yasalarında yer alan istisnalar, şeffaflığa engel teşkil edebilir (tam özgürlüğün verilmesini engelleyen ve hukuk alanını kısıtlayan problemler). İdare, kanunun sağladığı istisnaları bahane ederek bazı talepleri reddedebilir. İstisnaların yanı sıra kanunun gerekçelerinde ve yönetmelikte kanunun sınırlarına ilişkin düzenlemeler “açık” değildir. Örneğin "Devlet sırları" gibi terimlerin anlamı ve içeriği yeterince açık değildir. Aynı zamanda, bilgiye erişimin kolaylaştırılması, ne zaman ve hangi form bilgilerinin sunulması gerektiği ile ilgili kuralların açık bir şekilde tanımlanması ve reddedilme durumunda bir prosedürün sağlanması için özel araçlar devreye sokulmalıdır.

İki ülkenin ulusal mevzuatında ve uygulamasında benzerlikler bulunmasına rağmen bilgi edinme kurumu bulunmaması yönünden Nijer uygulaması farklılık göstermektedir. Bu nedenle ancak diğer idari yollara veya yargısal yollara başvurulabilmektedir.

Nijer bilgi edinme hakkı kanunu bakımından , bilgi edinme hakkı, kanuni bir temele kavuşturulmuş olsa bile, hem kanunu kendisinde hem de uygulanmasında eksiklikler bulunmaktadır. Özellikle kanun Nijer'deki okur yazar nüfusun oranı (%19) dikkate alınmadan düzenlenmiştir. Bu nedenle Nijer Bilgi Edinme Kanunu, Nijer

---

<sup>41</sup> Bu Yönetmeliğin 13 ve 14. Maddelerinde belirtilen kamuya açık olmayan bilgi veya belgelerin birini yaymaktan herhangi bir idari otorite veya herhangi bir kamu görevli , söz konusu metinlerde öngörülen yaptırımlara halel getirmeksizin, disiplin cezalarına tabidir.

toplumunun realitesi göz önünde bulundurularak hiç bir ayrımcılığa yer bırakmadan yeniden düzenlenmelidir.

## 2. MAL BİLDİRİMİNDE BULUNULMASI

Kamu görevlilerinin mal bildirimini, yolsuzluğun önlenmesi için önemli bir araçtır.

Bu, yolsuzluğun önlenmesine yardımcı olabilecek diğer araçların yanı sıra, demokrasilerin henüz olgunlaşmadığı, yolsuzluğun yaygın olduğu ülkelerde, vergi sistemlerinin işlevsiz olduğu yerlerde etkili olmayabilir. Bununla birlikte, iyi tasarlanmış ve operasyonel bir mal bildirim sistemi, yolsuzlukla mücadelede ve bir ülkenin bütünlüğü için genel sistemin önemli bir parçası olabilir<sup>42</sup>.

Dünya çapında birçok ülke, yolsuzluğun önlenmesi için kamu görevlileri için mal bildirim sistemi uygulamaya koymuştur. Bu sistemler ülkeden ülkeye önemli ölçüde değişmektedir<sup>43</sup>.

Mal Bildirimin ana hedefleri aşağıdaki sebepleri içerebilir:

- Politikacıların varlıkları hakkında bilgi vererek kamu yönetiminde şeffaflığı ve kamu güvenini arttırmak;
- Kamu görevlilerine, çalışanlarının çıkar çatışmasını önleme ve bu tür durumları ortaya çıktığında, kurumlarında dürüstlüğü teşvik etmek için yardımcı olmak.
- Politikacıların ve kamu görevlilerinin servet çeşitliliğini izlemek, onları suiistimalden caydırmak ve yanlış suçlamalardan korumak ve ek kanıt sunarak yasadışı zenginleştirme veya diğer yasadışı faaliyetlerin kapsamını netleştirmeye yardımcı olmak .

---

<sup>42</sup> OECD (2011), Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption, OECD Publishing

<sup>43</sup> OECD, Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia, İstanbul, 2008, s.66

**Türkiye'de**, yolsuzluk ve zimmete para geçirmeyle mücadelede mal bildirimini hakkındaki 3628 sayılı Kanun, özellikle kamu hizmetinde yolsuzluğu bastırmayı amaçlamaktadır.

Türk hukukunda kamu görevlilerine mal bildiriminde bulunma zorunlu getirilmiştir yolsuzluğun önlenmesi için Türkiye, tüm görevlileri için mal bildirimini zorunlu ilanını yapmıştır. Bununla birlikte, mal bildirimini yükümlülüğü genel olarak kamu hizmetini ilgilendirdiğinden seçilmiş kamu görevlilerini de kapsayarak genişlemiştir<sup>44</sup>.

Bu yasaya göre, kamu görevlileri her beş (5) yılda bir varlıklarını ve kişisel varlıklarını beyan etmelidir. Taşınır ve taşınmaz malların yanı sıra alacakları ve borçları da içermesi gereken özel bir formda yapılır<sup>45</sup>. Kanuna veya genel ahlaka uygun olarak sağlandığı ispat edilmeyen mallar veya ilgilinin sosyal yaşantısı bakımından geliriyle uygun olduğu kabul edilemeyecek harcamalar şeklinde ortaya çıkan artışlar, bu Kanunun uygulanmasında haksız mal edinme sayılır.

---

<sup>44</sup> **Madde 2** – a) Her tür seçimle iş başına gelen kamu görevlileri ve dışardan atanan Bakanlar Kurulu üyeleri, (Muhtarlar ve ihtiyar heyeti üyeleri hariç) ; b) Noterler; c) Türk Hava Kurumunun genel yönetim ve merkez denetleme kurulu üyeleri ile genel merkez teşkilatında ve Türk Kuşu Genel Müdürlüğünde, Türkiye Kızılay Derneğinin merkez kurullarında ve Genel Müdürlük teşkilatında görev alanlar ve bunların şube başkanları; d) Genel ve katma bütçeli daireler, il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluş veya alt kuruluşlarda, kamu iktisadi teşebbüsleri (İktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları) ile bunlara bağlı müessese, bağlı ortaklık ve işletmelerde, özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan ve kamu hizmeti gören kurum ve kuruluşlar ile bunların alt kuruluşlarında veya komisyonlarında aylık ücret ve ödenek almak suretiyle kamu hizmeti gören memurları, işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri ile yönetim ve denetim kurulu üyeleri; f) Siyasi parti genel başkanları, vakıfların idare organlarında görev alanlar, kooperatiflerin ve birliklerinin başkanları, yönetim kurulun üyeleri ve genel müdürleri, yeminli mali müşavirler, kamu yararına sayılan dernek yöneticisi ve deneticileri; g) Gazete sahibi gerçek kişiler ile, gazete sahibi şirketlerin yönetim ve denetim kurulu üyeleri, sorumlu müdürleri, başyazarları ve fıkra yazarları, mal bildiriminde bulunmak zorundadırlar.

<sup>45</sup> **Madde 5** – Bu Kanun kapsamına giren görevlilerin kendilerine, eşlerine ve velayetleri altındaki çocuklarına ait bulunan taşınmaz malları ile görevliye yapılan aylık net ödemenin, ödeme yapılmayan görevlilerin ise, 1 inci derece Devlet Memurlarına yapılan aylık net ödemenin beş katından fazla tutarındaki her biri için ayrı olmak üzere, para, hisse senetleri ve tahviller ile altın, mücevher ve diğer taşınır malları, hakları, alacakları ve gelirleriyle bunların kaynakları, borçları ve sebepleri mal bildiriminin konusunu teşkil eder.

**Nijer** için Mal Bildirimi, 31 Aralık 2001 tarih ve 2001-034 sayılı Kanun ile düzenelip, Mal bildirilmesi yükümlülüğüne tabi belirli kamu görevlilerini belirlenmektedir.

Anayasanın 63. Maddesinin 4. Fıkrası uyarınca, Mal Bildirimi yükümlülüğüne tabi olan diğer kamu görevlilerini öngörülmektedir.

22 Kasım 1999 tarihli 99-57 sayılı Yönetmeliğin 2. Maddesi uyarınca siyasi nitelikteki görevlere atanan merkezi ve bölgesel idari personel kapsamaktadır<sup>46</sup>.

Bu Yönetmeliğin ikici maddesinde, göreve geldikleri zaman, yukarıdaki belirtilen kişiler Anayasa Mahkemesi Başkanına mülklerinin şerefine yazılı bir bildirimde bulunmalıdırlar. Bu beyan, yıllık güncelleme ve fesih işlemlerine tabidir. Beyannamenin kopyası vergi makamlarına bildirilir. İlk deklarasyon ile güncellemeler arasındaki tutarsızlıklar usulüne uygun olarak gerekçelendirilmelidir. Anayasa Mahkemesi, bu alanda geniş takdir yetkisine sahiptir.

51 ve 78. maddeler, Cumhuriyet Başkanı , Başbakan, Bakanlar, Cumhuriyet kurumları başkanları ve bağımsız idari makamların başkanlarının Mal Bildirimini öngörmektedir. Madde 79, "eksik veya yanıltıcı olan herhangi bir mülkiyet beyanının,

---

<sup>46</sup> • Cumhurbaşkanının genelkurmay başkanı ve genelkurmay başkan yardımcısı; • Yüksek Komiserler; • Cumhuriyet Başkanlığı'nda danışman ve misyon yöneticileri; • Valiler, alt- vali yardımcısı, yardımcı alt-yardımcıları; • Büyükelçiler, konsoloslar genel, konsoloslar ve uluslararası kuruluşlara temsilciler; • Genelkurmay Başkanı ve Genelkurmay Başkan Yardımcısı; Başbakanlık'ta özel danışmanlar ve proje yöneticileri. - Hükümet ve Vekili Genel Sekreteri; - Başkanlık Genel Sekreteri ve Vekili; - Devlet müfettişleri genel; - yetkili temsilciler ve ödeyenler; - Bakanlıkların mali kontrolörleri; - Sekreter ve Genel Sekreter Vekilleri, Bölgeler ve Şehir Toplulukları Genel Sekreterleri; - Kamu kurumları, devlet şirketleri ve yarı kamu şirketleri yönetim kurulu başkanları; - FAN Genelkurmay Başkanı ve yardımcısı; - Ulusal Jandarma Komutanı ve yardımcısı; - FNIS'in ve Komutanının Yüksek Komutanı; - FAN Denetçisi Genel ve denetçiler; - Cumhurbaşkanının başkan yardımcısı; - askeri görevliler; - rektör, rektör yardımcısı, fakültelerin dekanları, üniversite okulları ve enstitüleri müdürleri; - proje direktörleri; - belediye başkanları; - Ulusal Meclis Genel Sekreteri ve yardımcısı; - İdari ve mali işler müdürleri; - Bakanlıklar Genel Sekreterleri ve milletvekilleri; - Merkezi yönetim, ofisler ve yarı kamu şirketleri (OSEM), kamu sanayi ve ticari kuruluşlar (EPIC), kamu idari kurumları (EPA) Genel Müdürleri; - koltuk ve parke zemin hakemleri; - Gümrük, polis ve vergiler genel, merkezi veya bölge müdürleri; - Hazine genel.

failin ceza yasası hükümlerine uygun olarak sahtecilikten kovuşturmaya maruz kalmasını" öngörür.

Açılış töreninden sonra ve kırk sekiz (48) saat içinde, Anayasa Mahkemesi Başkanı, Cumhurbaşkanının mülkünün onuruna yazılı olarak bildirir. Bu beyan, yıllık güncelleme ve fesih işlemlerine tabidir<sup>47</sup>. Bu maddenin hükümleri Başbakan ve Hükümet üyelerine kadar uzanmaktadır.

Tüm bu Mal Bildirimler yıllık güncelleme ve fesih işlemlerine tabidir. İlk deklarasyon ve güncellemeler Resmi Gazetede ve basında yayınlanmaktadır. Mad. 60 (8 Şubat 2004 tarihli, 2004-16): Bildirinin alınmasını takiben, Anayasa Mahkemesi Başkanı, raporunu on beş (15) gün içinde sunması gereken bir raportörü atar. Mahkeme, resmi oturumda toplanır ve ilk beyannameyi kaydeder ve tutanakları dakikalar şeklinde kaydeder. Önemli ve gerekçesiz tutarsızlıklar durumunda, Mahkeme daha fazla eylem için konuyu yetkili makamlara havale edecektir.

**Nijer'de Mal Bildiriminde bulunma** yasasının çok gelişmediği açıktır. Türkiye gibi tüm kamu görevlilerini kapsamamaktadır. Mal Bildiriminde bulunma yükümlülüğü yalnızca yüksek unvandaki kamu görevlileri ve seçimle iş başına gelen kamu görevlilerine yöneliktir. Bu durum, yolsuzluğun önlenmesi ve yolsuzlukla mücadelede engel teşkil edebilecek bir tutarsızlık olarak nitelendirilebilir. İki ülke yasası arasındaki bir diğer fark ise kamu görevlilerince verilen mal bildiriminin yenilemesi için öngörülen süreleredir. Türkiye'de bu süre sonu 0 ve 5'le biten yıllarda olarak ifade edilmiştir. Bu 5 yıllık süreye karşın Nijer'de her bir yıl sonunda mal bildirimini yenileme yükümlülüğü öngörülmüştür. Kanaatimizce Nijer'de öngörülen bu 1 yıllık süre, teoride yolsuzlukla mücadelede etkin bir araç gibi gözükmeyle birlikte, uygulamada sürenin kısalığı yükümlülüğe uyma konusunda bir isteksizlik olarak geri dönüş oluşturabilecektir. Diğer yandan da idarenin denetim faaliyetini yerine getirmesini yoğunluk sebebiyle zorlaştırabilir.

---

<sup>47</sup> Md. 57 (sayılı kanu 2004-16 du 8 şubat2004)

### 3. HEDİYE ALMA YASAĞI

Hediye, bağış ve rüşvet arasında var olan belirsizlikleri ayırt etmek ve açıklığa kavuşturmak önemlidir. İnsanlar hediye alışverişi yaptığında, sosyal bağlar ve ilişkiler güçlendirilir ve karşılıklılık (**reciprocite**) yaratılır<sup>48</sup>. Bu hediye evrensel bir olgudur. Hediyeler sosyal bir durumda verildiğinde, karşılığında ne beklenir? Hediyeler bir kamu sektörü faaliyetinde verildiğinde, karşılığında ne beklenir? Bir hediye ne zaman rüşvet olur? Her ülkenin hukuku, bu kavramlar arasındaki farkları belirlemeli ve özellikle kamu görevlilerinin karşılığında bir hizmet vermek şartıyla hediye almasının yasadışı hale getirilmesi için kurallar oluşturmalıdır.

Genel olarak insanlar hediye verme konusunda mahzur görmezler. Hediyeler genellikle normal sosyal ilişkilerin bir parçası olarak değiş tokuş edilir. Öte yandan, insanlar evrensel olarak rüşvetleri istenmeyen, zararlı ve yıkıcı bir eylem olarak kınıyor. Rüşvet, politik, bürokratik, ticari veya profesyonel bir kararın veya ilişkinin sonucunu etkilemek için verilir. Rüşvet yasadışı iken, hediyeler yasal sayılabilir. Bu fark açık ve net olmalı.

Yolsuzluk genellikle ahlaksızlık, kötülük ile ilişkilidir. Hediye ya da bağış ise iyilik ve fedakârlık ile ilgilidir.

Her iki ülkede de önceki bölümlerde gördüğümüz gibi, kurumsallaşmış ve çoğu kez yolsuzluk uygulamalarına yol açan bir hediye kültürü vardır.

**Türkiye'de** devlet memurları, kanun hükümlerine göre belirli kıymetleri aşan hediye veya diğer menfaatlar kabul edemezler. 657 Sayılı Kanun ile yetkililerin hediye kabulü yasaklanmış ve yasakların detayları ise Etik İlkeler Yönetmeliğinde belirlenmiştir.

---

<sup>48</sup> Adam Graycar & David Jancsics, "Gift Giving and Corruption", International Journal of Public Administration, 2016

657 sayılı Kanununun 29. maddesine göre, “Devlet memurlarının doğrudan doğruya veya aracı eliyle hediye istemeleri ve görevleri sırasında olmasa dahi menfaat sağlama amacı ile hediye kabul etmeleri veya iş sahiplerinden borç para istemeleri ve almaları yasaktır.”

Bu kanunu ikinci fıkrasında, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, hediye alma yasağının kapsamını belirlemeye ve en az genel müdür veya eşiti seviyedeki üst düzey kamu görevlilerince alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden istemeye yetkilidir.

Öte yandan, Etik İlkeler Yönetmeliği'nin 15. maddesinde<sup>49</sup>, hediyelerin kabul edilmesine ilişkin yasağın kapsamının, seyahat ve konaklama masraflarının yanı sıra, Kamu görevlisinin hizmette bulunduğu kurumla menfaat ilişkisi olanlardan alınan misafir kabul ödemeleri olarak kabul edilir. Sonuç olarak, 2009 yılında Etik Kurul, şirketlerin toplantılara katılacak olan kamu görevlileri için konut masrafları ödendiğinde yasağı ihlal ettiğini düşünmüştür. Örnek olarak, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kararı, Dosya No: 2008/105, 6/11/2008 başvuru tarihi, 2009/1, karar sayısı 2009/1 ve 23/1/2009 karar tarihi<sup>50</sup>. Sonuç olarak, iş ortaklarının veya yetkililerinin misafirperverliği,

---

<sup>49</sup> **Madde 15** — Kamu görevlisinin tarafsızlığını, performansını, kararını veya görevini yapmasını etkileyen veya etkileme ihtimali bulunan, ekonomik değeri olan ya da olmayan, doğrudan ya da dolaylı olarak kabul edilen her türlü eşya ve menfaat hediye kapsamındadır.

Kamu görevlilerinin hediye almaması, kamu görevlisine hediye verilmemesi ve görev sebebiyle çıkar sağlanmaması temel ilkedir.

<sup>50</sup> Kararı, 5176 sayılı Kanununun 5. maddesinin verdiği açık yetkiye istinaden çıkarılan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri igilidir; TEKEL Sigara Pazarlama ve Dağıtım A.Ş. Konya Başmüdürlüğüne bağlı bayi temsilcilerinin her ay düzenli olarak TEKEL A.Ş. **yöneticilerinin de katıldığı toplantılar düzenledikleri ve söz konusu toplantıların masraflarının** ise bayiler tarafından kararlaştırılan sıraya göre karşılandığı ve bu kapsamda, 2006 yılı Aralık ayı bayi temsilcileri toplantısının ise Şeb-i Aruz haftasına **denk gelen günlerde Konya Rixos Otel’de yapıldığı ve bu toplantı masraflarının Sigara Pazarlama ve Dağıtım A.Ş. Konya Başmüdürlüğüne bağlı Tekel ürünleri toptan satış bayii olan Kaan Sanayi Ürünleri Dağıtım ve Ticaret Limited Şirketi tarafından ödendiği**, görev yapılan kurumla iş, hizmet veya çıkar ilişkisi içinde bulunanlarca karşılanan ücretsiz konaklamanın hediye alma yasağı kapsamında etik davranış ilkelerine aykırılık teşkil ettiği iddiasıyla Etik Kuruluya ihbarda bulunulmuştur. Hakkında inceleme yapılan kamu görevlilerinden, Sigara Pazarlama ve Dağıtım A.Ş. ile Sigara Sanayi İşletmeleri ve Ticareti A.Ş. Yönetim Kurulları Başkanı Kazım ÇALIŞKAN, Sigara Pazarlama ve Dağıtım A.Ş. Yönetim Kurulu Üyesi ve Genel Müdürü Adnan TOP ve Sigara Sanayi İşletmeleri ve Ticareti A.Ş.

657 sayılı Kanununun 29. maddesinde belirtildiği gibi, kamu görevlilerinin hediye alma yasağının ihlali olarak değerlendirilebilir. Ek olarak, 3628 sayılı Kanun 3. maddede uluslararası ilişkiler bağlamında verilen hediyelerin kabul edilebileceğini, ancak değeri belirli bir miktarı (aylık asgari ücretin on katından fazla) aşanların otoriteye teslim edilmesini şart koşturmaktadır. Daha düşük bir değere sahip olan hediyeler Etik Kurula bildirilmelidir.

Hediyelerin alınmasına ilişkin kanun, Nijer'de uygulamadan itibaren teori düzeyinde geliştirildiği kadar değildir. Yasağı, Devlet Kamu Hizmetinin Genel Statüsü hakkında 23 Temmuz 2007 tarihli 2007-26 Sayılı Kanununun 22 ve 23. maddelerinde düzenlenmiştir. Madde 22'ye göre: “Kamu Hizmetinin herhangi bir kamu görevlisi, ne olursa olsun, kendisi tarafından veya herhangi bir isim altında bir aracı ile, Kamu hizmetinin denetimi altında olan bir şirketin veya kamu hizmetin o şirketle ilişkileri kapsamında çıkarları olup bağımsızlığını tehlikeye atmasını” yasaklamıştır.

Bir memurun eşinin, mesleki olarak kazançlı bir özel faaliyet yürüttüğü durumlarda, bunun görevlinin ait olduğu İdare'ye bir beyanı yapılmalıdır. Bu durumda, yetkili makam, uygun hallerde, hizmetin çıkarlarını korumak için önlemler alır. Bu madde genel olarak kapsamlıdır, ancak 23. maddeye<sup>51</sup> özeldir; “Kamu Hizmeti çalışanlarının ayrıca şu örnekleri izin almadan kabul etmeleri yasaktır: performans veya

---

Genel Müdürü Ahmet Eray ATAY'ın **toplantı ve konaklamasının mevzuata uygun bir şekilde yapıp tamamlanmasından, bununla ilgili gerekli tedbirlerin alınmasından yönetici olarak sorumlu tutulmaları gerekmektedir.** İnceleme kapsamındaki diğer kamu görevlilerinin ise, savunmaları ve dosya içeriği dikkate alınarak toplantının organizasyonundan sorumlu tutulamayacakları sonucuna varılmıştır. Yukarıda belirtilen nedenlerle hakkında inceleme yapılan kamu görevlilerinden Kazım ÇALIŞKAN, Adnan TOP ve Ahmet Eray ATAY'ın **Yönetmelik'in “hediye alma ve menfaat sağlama yasağı”na ilişkin 15. maddesi ile “yöneticinin hesap verme sorumluluğu”na ilişkin 20. maddesinde düzenlenen etik davranış ilkelerine aykırı davrandıkları sonucuna varılmış.** 23/1/2009 tarihinde oy çokluğu ile karar verilmiştir.

<sup>51</sup> Public Service employees are also prohibited from: - “soliciting, accepting, claiming or receiving, directly or indirectly, any payment, gift, donation or other benefit in kind, to perform or abstain from performing their duties or obligations even outside the performance of those duties, but because of them; - to offer a gift or other benefit likely to be in their favor or on behalf of their family members or friends, an influence on the judgment or actions of a person; - to use the public property or to require the services of a subordinate for activities other than those falling within their function or mandate.”

çekimsiz olmak için herhangi bir ödeme, hediye, bağış veya başka bir şekilde doğrudan veya dolaylı olarak talep etmek veya kabul etmek. Bu görevlerin yerine getirilmesinin dışında bile görevlerini veya yükümlülüklerini yerine getirmek; - kendilerine veya aile üyelerine veya arkadaşlarına fayda sağlayabilecek bir hediye veya başka bir fayda sunmak, bir kişinin kararını veya eylemlerini etkilemek; - Kamu mülkiyetini kullanmak veya görevlerine girenlerin dışındaki faaliyetler için bir alt hizmete ihtiyaç duymak”.

Genellikle uygulamada, kamu görevlileri tarafından alınan küçük değerli hediyeler, yolsuzluk yasasının anlamında bir avantaj teşkil etmemektedir ya da bu uygulamaların birçok ülkede standartlaştırılması ve kabul edilmesi söz konusudur<sup>52</sup>. Nijer ve Türkiye olayları örnek niteliğindedir; onlar, ceza hükümlerinin darbeleri altında kalmaları için muazzam bir değere sahip olmalı. Bununla birlikte, karar verme becerisine sahip bir kişiye düşük değerli faydaların verilmesi ve işin düzenli olarak sonuçlandırıldığı kişiler de dikkate alınmalıdır.

Bir yandan hediye ile öte yandan hizmet verme yükümlülüğü arasında zamansal bir ilişki kurma (yolsuzluk nedenleri, tüccar ve gümrük memuru arasındaki örnekte gördüğümüz gibi) tehlikesi vardır (yasadışı karar verme eylemi). Sonuç olarak, düşük bir değere sahip bir hediye vermek bile, niyetinin idari veya ticari bir karar alması, diğer bir ifadeyle kamu görevlisinin yardımının sağlanması bir yolsuzluk eylemi olabilir. Bu perspektiften bakıldığında, bir polis memuru, yolun davranış kuralları ihlali nedeniyle kendisine küçük bir miktar para vererek (Nijer'de 2000 CFAF) baştan çıkarabilir/yozlaşabilir. Öte yandan, yönetsel kararlar almak istediği izlenimi, hediyeler sistematik olduğunda daha kolay kurulur. O zamandan itibaren, bir kereden birkaç kat düşük değerli hediyeleri bile almaktan kaçınmak gerekir.

---

<sup>52</sup> Ronald Wraith, Edgar Simpkins, **Corruption in Developing Countries**, p. 35

## 4. KAMU İHALE SİSTEMİ

Kamu İhale Sistemi önemli ekonomik faaliyetler üretmektedir, ancak dünya çapında yolsuzluğa maruz kalmaktadır, bu durum sosyo-ekonomik kalkınmayı ve büyümeyi engelleyen bir kusurdur<sup>53</sup>.

Yolsuzluk, bir tedarik görevlisinin tedarikçiler ve yüklenicilerle ilişki kurması ve yasaları kişisel çıkarlar için kullanmak istemesi halinde ortaya çıkar. Bu genellikle rüşvet ve dolandırıcılık içerir.

Rüşvetler bir dereceye kadar sahtekarlık içerirler, çünkü hile ve hileli yollarla gizlenmiş olmaları gerekir. Rüşvet genellikle kamuoyunun dikkatini çekmesine rağmen, hileli alım uygulamaları çoğu zaman daha fazla maddi israfa yol açmaktadır. Kamu ihaleleri hem küçük hem de büyük yolsuzluklar yaratır. Küçük yolsuzluklar, özellikle küçük devlet sözleşmelerinde, özellikle de yerel yönetim makamları için mal, hizmet ve küçük ölçekli projeleri içerenler bulunmaktadır<sup>54</sup>.

Büyük anlaşmalar büyük yolsuzluğun konusudur. Bunlar genellikle merkezi hükümetler tarafından kendi fonları ya da bağışçılarla yürütülür. Genellikle kamu görevlileri ve yolsuz politikacılar tarafından şirketler veya onların temsilcileri ile ortaklaşa yapılabilir<sup>55</sup>. Ana alanlar şunlardır: Kamu işlerinin inşaat projeleri; Büyük miktardaki malların tedariki için sözleşmeler (ofis malzemeleri, motorlu taşıtlar ve eczacılık ürünleri); Büyük ekipmanların tedariki için sözleşmeler (enerji jeneratörü ve havacılık gibi) Kamu hizmetlerini çalıştırmak için imtiyaz sözleşmeleri; ve askeri teçhizat tedariki için sözleşmeler.

Türkiye’de, 2002 yılında, kamu ihaleleri alanında şeffaflığı artırmak ve yolsuzluğu önlemek amacıyla 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu yürürlüğe girmiştir.

---

<sup>53</sup> <https://www.oecd.org/corruption/acn/42740427.pdf>, s.73-74

<sup>54</sup> R. Bülent TARHAN, **Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri**, s. 74

<sup>55</sup> Süleyman AYDIN, Yakup YILMAZER, **Yolsuzluk ve Mali Suçlar**, S.140

Türk hukukunda, farklı konularda ihale usulü getiren, temel ihale kanunları, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'dur.

Bu düzenlemelere göre, 4734 sayılı Kanun, anılan Kanun kapsamındaki idarelerin kamu kaynağı kullanarak yaptıkları mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinde kullanılacak ihale usulünü belirlemektedir.

4734 sayılı KİK'nun 5. md ihale sürecine ilişkin ilkeler belirlenmiştir. Buna göre; İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

18. maddesinde ise ihale usulü düzenlenmiştir. Buna göre üç tane usulü bulunmaktadır: "Açık ihale usulü" ve "belli istekliler arasında ihale usulü" temel usullerdir. "Pazarlık usulü" ise kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ise ; genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin satım, kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi gibi İdare bütçesine gelir sağlayan işlerinde, sözleşmenin karşı tarafını belirlemede kullanılacak ihale usulünü öngörülmektedir<sup>56</sup>.

Yukarıdaki, bahsetmeğiz kanunlar dışında, diğer alanlarda kullanılan ihale usullerine ilişkin yasal düzenlemeler de bulunmaktadır. Örnek olarak özelleştirme ihaleleri 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'a tabidir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda, 54<sup>57</sup> ve 55<sup>58</sup> ve 57<sup>59</sup>. md ihale işlemlerine karşı idari başvuru yolları ve yargısal başvuru yolu düzenlenmiştir. İhale sürecindeki

---

<sup>56</sup>H. Eyüp ÖZDEMİR, Turan YILDIRIM, **İdare Hukuku**,7. bs, İstanbul, On İki LEVHA Yayıncılık, 2018, s. 585-586

<sup>57</sup>4734 sayılı Kanun'un 54. Md göre;İhale sürecindeki hukuka aykırı işlem veya eylemler nedeniyle bir hak kaybına veya zarara uğradığını veya zarara uğramasının muhtemel olduğunu iddia eden aday veya istekli ile istekli olabilecekler, bu Kanunda belirtilen şekil ve usul kurallarına uygun olmak şartıyla şikayet ve itirazın şikayet başvurusunda bulunabilirler.

Şikayet ve itirazın şikayet başvuruları, dava açılmadan önce tüketilmesi zorunlu idari başvuru yollarıdır.

hukuka aykırılık iddialarına dayalı olarak Kanun'un öngördüğü başvuru yolların, tüketmeden, birbirini takip ederek yapılması gerekmektedir. Önce ihaleye yapan idareye « şikayet » başvurusunda bulunulacak, sonra KİK'na « itirazın şikayet » başvurusu yapılacaktır. Bu idari başvuru yolları atlandıktan sonra ise yargı yoluna başvurulabilecektir.

Nijer'de ise Kamu İhale Kanunu, ilk olarak, 18 Eylül 2002 tarih ve 2002-007 sayılı Yönetmelikle düzenlenmiştir [13 Eylül 2003 tarih ve 13 sayılı Özel Resmi Gazete], 21 Şubat 2008 tarih ve 2008-06 sayılı Kararname ile değiştirilmiştir [27.03.2008 tarih 02 sayılı Özel Resmi Gazete]

Bu kanu kamu ihalelerinin verilmesi, onaylanması, yürütülmesi ve kontrolüne ilişkin kuralları belirler. Bu kurallar aşağıdaki ilkelere dayanmaktadır: Butün adayları Kamu alımlarına serbest erişimi, eşit muameliyi, ihale prosedürlerinin saydamlığı sağlanmasıdır.

Bu kanunun 2. maddesine göre ; - Kamu ihaleleri, mal, hizmet ve yapım işleri alımlarında ve devlet tarafından kamu hizmetlerinin sağlanmasında "ihale açan/veren kurum" tarafından göz önünde bulundurulması gereken yazılı sözleşmelerdir.

« İhale veren kurum », Kamu kurumları, yerel makamlar, devlet şirketler, devlete ait şirketler ve çoğunluğu kamu mali katılımı olan şirketler, devlet veya kamu hukuku tüzel kişileri adına hareket eden özel hukuk tüzel kişileri tanımlanmaktadır.

---

Şikayet başvuruları idareye, itirazın şikayet başvuruları Kuruma hitaben yazılmış imzalı dilekçelerle yapılır.

<sup>58</sup>4734 sayılı Kanun'un 55. Md; Şikayet başvurusu, ihale sürecindeki işlem veya eylemlerin hukuka aykırılığı iddiasıyla bu işlem veya eylemlerin farkına varıldığı veya farkına varılmış olması gereken tarihi izleyen günden itibaren 21 inci maddenin (b) ve (c) bentlerine göre yapılan ihalelerde beş gün, diğer hallerde ise on gün içinde ve sözleşmenin imzalanmasından önce, ihaleyi yapan idareye yapılır. İlanda yer alan hususlara yönelik başvuruların süresi ilk ilan tarihinden, ön yeterlik veya ihale dokümanının ilana yansımayan diğer hükümlerine yönelik başvuruların süresi ise dokümanın satın alındığı tarihte başlar

<sup>59</sup> **Madde 57-** Şikâyetler ile ilgili Kurum tarafından verilen nihai kararlar Türkiye Cumhuriyeti Mahkemelerinde dava konusu edilebilir ve bu davalar öncelikle görülür.

Nijr Kanunu, 15. mad.'si kamu ihale prosedürlerini tanımlar. Buna göre, Kamu ihaleleri ya açık ihale usulü ile ya belli istekliler arasında ihale usulü ya da pazarlık usulü kullanılabilir. Aşağıda belirtilen şartlar altında doğrudan anlaşma ile müzakere edilir. Açık ihale, kamu ihaleleri vermenin normal yoludur. İhale edilen tüm ihalelerin öncesinde, ihale makamının gelecek yıl başlatmayı planladığı sözleşmelerin kamuya duyurulması amaçlanan genel bir ilan bildirimidir. Kamu İhale Düzenleme Ajansı, kamu ihale dergisinde yayınlanan bu genel fikrin modelini tanımlayacaktır.

Adayların hariç tutulması halinde/İhalelere katılmaktan yasaklama karşı itiraz/şikayet başvuru yollarını 116 maddesinde öngörülmüştür. Bu başvurular, İhale Dokümanlarına ilişkin, ihale usulü, ihale kararları ilişkin, kanunda belirtilen sürelerle uyulmamasına ilişkin olabilir. Şikayet başvurusunu, İhale Dokümanlarının aldıktan sonra son başvuru tarihinden ve İhale sorumlu kişi tarafından veya Madde'de belirtilen azami sürenin sonunda verilen kararın verilip verilmemesi bildirilmesi, beş (5) iş günü içinde yapılmalıdır.

Başvuru sahibinin, önceki başvurusu (şikayet/ itiraz) bulduktan sonra beş (5) iş günü içinde elverişli bir kararın bulunmaması durumunda, İhale kurumuna bağlı Uyuşmazlık Çözüm Komitesine itirazda bulunmak için üç (3) iş günü vardır.

Komite, kararını on (10) iş gününü geçmeyen bir süre içinde yerine getirir. Bu süre zarfında ihalenin verilmesi askıya alınır.

İhale komitesinin kararı, sözleşmeden sorumlu kişi hakkında kesin ve bağlayıcıdır. Bir kamu sözleşmesinin sahibi, sözleşmenin yürütülmesi sırasında aralarındaki anlaşmazlıkların veya anlaşmazlıkların çözülmesini sağlamak amacıyla sözleşmeden sorumlu kişiye dostane bir itirazda bulunabilir.

Tatmin olmaması halinde, tarafların her biri, ihtilafı Kamu İhale Düzenleme Kurumu tarafından oluşturulan kamu alımları ihtilafı için ad hoc tahkim komitesine havale edebilir.

Tahkim kararının başarısız olması durumunda, tüm taraflarca imzalanan ve ihtilafli çekiciliğin yolunu açan bir uzlaşma raporu hazırlanır.

Bir dostane çözüm ve / veya tahkim bağlamında tatmin edici bir şekilde cevaplanmamış herhangi bir şikayet, ilgili yasaya uygun olarak yetkili mahkemeler önüne getirilebilir.

Kamu ihalelerinde yolsuzluğun giderilmesi için özel ve etkili kontrol ve denetim sistemlerinin hayata geçirilmesi gerekmektedir. Bu önlemleri uygulamakla görevli ajanslar, statülerine bakılmaksızın, faillelere karşı hareket etme yetenek ve istekliliğine sahip olmalıdır. Ayrıca, mahkumiyetlerini yaratabilecek ve uygulayabilecek bir hukuk sistemine de işaret etmektedir.

## **B. EYLEM PLANLARI**

Türkiye’de saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilmesine yönelik olarak, 21 Eylül 2001 tarihinde geniş katılımlı bir uluslararası konferans düzenlenerek elde edilen sonuçlardan faydalanılmıştır.

Bu çerçevede Türkiye aynı zamanda yolsuzluğu daha iyi önlemek ve yolsuzlukla mücadele için eylem planları hazırlanmıştır.

Hazırlanan, Türkiye’de saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilmesi amacıyla eylem planı, 2002 yılı Ocak ayında, Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiştir<sup>60</sup>.

Bu planın temel hedefleri geniştir.

- Eylem Planı, kamu hizmetlerinin insan kaynakları yönetim sistemini güçlendirmek amacıyla kamu kurumları ve kamu kuruluşları ile dernekler arasındaki düzenleyici ilişkileri geliştirmek için kamu hizmetlerinin sunumunda performans

---

<sup>60</sup> Bakanlar Kurulunun 12.01.2002 tarih, 2002/3 sayılı prensip kararı ile kabul edilmiştir

standartlarının geliştirilmesine öncelik vermiştir. Kamu yönetimi, bilgiye erişimi arttırmak, denetim ve denetim sistemini güçlendirmek, kara para aklamaya karşı mücadeleyi güçlendirmek için yargıyı geliştirmek, hesap verebilirliği artırmak ve seçim kampanyalarının finansmanında şeffaflık, varlık beyanları için hesap verebilirliğin artırılması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi. Eylem planı ayrıca, uygulanmasını koordine etmek için bakanlıklar arası bir komisyonun oluşturulmasını da sağlamaktadır.

- Türkiye cumhuriyet 58 NCİ Hükümet Genel Eylem Planı (Acil Eylem Planı)

Ocak 2003'te Eylem Planını, Kasım 2002'de seçilen 58. Hükümet tarafından ilan edilen Acil Eylem Planı oluşturmuştur. AEP'nin tartışmaya açık üç öncelik alanı olan bağımsız yolsuzlukla mücadele yönelik içermektedir : kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi, yolsuzlukla mücadelede uzmanlaşmış birimlerin güçlendirilmesi ve yolsuzluk konusunda hükümet- kamu yönetimi-yargı-medya-sivil toplum diyalogu geliştirilmesidir. AEP'nin uygulanmasına dair genel sorumluluk, Başbakan'a rapor veren Ulusal Planlama Sekreterliği'ne aittir. Buna ek olarak, 2002 yılı Mayıs ayında 2002 eylem planında öngörüldüğü üzere AEP'nin uygulanmasını koordinasyonu sağlaması için 2202/56 sayılı Başbakanlık Kararı ile bölümler arası bir komite kurulmuştur<sup>61</sup>.

### **C. SİVİL TOPUM VE MEDYA'NIN ROLÜ**

Sivil toplum örgütlerinin (STK'lar) ve medyanın yolsuzlukla mücadele faaliyetlerine katılımı kamu makamlarınıninkı kadar önemlidir.

Son yıllarda, uluslararası sivil toplum kavramı, kamu politikalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında, gelişmekte olan ülkelerde uluslararası kalkınma ve yolsuzlukla mücadele stratejilerinin önemli bir özelliği haline gelmiştir<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> R. Bülent TARHAN, *Yolsuzlukla Mücadele Mevzuatı*, s. 550-554

<sup>62</sup> Dünya Bankası 2002

Bu, tüm ilgili paydaşlarla diyalog yoluyla politika yapma ve yönetim reformlarını desteklemek için sosyal sermayenin<sup>63</sup> yaratılmasının daha kabul edilebilir bir yoluna dayanan yeni katılımcı demokrasi biçimlerinin ortaya çıkışını yansıtır.

Yolsuzlukla mücadele konusundaki uluslararası yaklaşımlar ve özellikle de Dünya Bankası'nın yolsuzlukla mücadele stratejisi ve OECD modeli, yolsuzlukla mücadeleye yönelik "gerçek" girişimlerin sosyal sermaye etkinliği hipotezine dayanmaktadır yani, paydaşların başarılı bir koalisyonu oluşturduğunda; Bu durumda devlet ve sivil toplum birlikte çalışılmalıdır.

Amerika Birleşik Devletleri Uluslararası Kalkınma Ajansı (USAID), sivil toplumun yolsuzlukla mücadelede etkili olmasını sağlayan üç alandaki faydalarına işaret etmektedir<sup>64</sup>: Birincisi, sivil toplum eylemi, özellikle fakir, kadın ve azınlıklar olmak üzere kamusal alanda grupları harekete geçirerek katılımı genişletmektedir. İkincisi, sivil toplum kuruluşları, olası yıkıcı davranışlara karşı bir tampon olarak hareket ederek ve insan hakları ihlalleri ve yolsuzluğun kamu performansını izleyerek vatandaşları devletletin hukuka aykırılıklarına karşı korur. Üçüncüsü, sivil toplum, politik hesap verebilirliği, demokrasinin ayırt edici özelliğini ve yolsuzlukla mücadeleyi sağlamaya yardımcı olur.

## **Medya**

Basın, gerçek bir güçtür çünkü herkes, haber kuruluşlarının kararımızı şekillendirdiğini, tutum ve düşüncelerimizi etkilediğini ve seçim ya da satın alma alanında olsun, belirli davranışlara yol açtığını kabul eder.

---

<sup>63</sup>“Sosyal sermaye” kavramı, Percy Lehning tarafından, “katılımcıların ortak hedefler doğrultusunda daha etkin bir şekilde hareket etmelerini sağlayan“ sosyal örgütlenme veya sosyal yaşam ağları, normlar, sosyal güven özellikleri ”anlamına gelecek şekilde geliştirilmiştir. Sosyal sermaye teorisi, genel olarak, diğer insanlarla ne kadar çok bağlandığımızı, onlara ne kadar çok güvendiğimizi ve bunun tersini söyler.

<sup>64</sup> PNUD, Intégration de la Lutte contre la Corruption dans le Développement, Note de Pratiques Anti-Corruption, 2008

Bu, medyanın insanları tutumlarını, davranışlarını ve görüşlerini değiştirmesine neden olabileceği anlamına gelir.

Gerçekten de, medyanın tüm alanlardaki rolünün ölçülemez olduğu açıktır. Siyasi, ekonomik ve sosyal terfi faktörleri, herkes fikirlerini, inançlarını, ürünlerini ve hatta sosyal projelerini yaymak için kullanır. Bütün bu nedenlerden dolayı, basın güç olduğu kabul edilir. Fakat insan ve toplumların gelişmesi için gerekli olan değerleri yaymak zorundadır.

Yolsuzlukla mücadelede ana akım medya merkezli bir rol oynamaktadır. Gizli sözleşmelerin kamuoyuna açık olması, kamu fonlarının kötüye kullanılmasının açıklanması, rüşvet uygulaması, yasadışı zenginleşme ancak medya aracılığıyla mümkün olmaktadır.

## **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

### **NİJER VE TÜRKİYE’DE CEZA HUKUKU VE İDARE HUKUKU BAKIMINDAN YOLSUZLUKLA MÜCADELE STRATEJİLERİNİN KARŞILAŞTIRMALI OLARAK İNCELENMESİ**

#### **I. YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE NİJER VE TÜRKİYE’NİN İDARE HUKUKU ACISINDAN KARŞILAŞTIRILMASI**

İdare hukuku; her zaman neye izin verilir ve ne yasaktır diye bunu belirtmez. Bu, yasayı uygularken somut olaylarla farkında kaynakları boşluğu kapatmayı amaçlayan bir durumdur. Yasa ilkeleri gösterebilir ancak belirli normları yürürlüğe koymaya yetecek kadar kesin olması için formülasyonunda her zaman başarılı olmaz. Üstelik, kamuoyunun ne hoşnutsuzluklarını her zaman yasaklamamaktadır, bu yüzden yasaklanan şey bazen yasa tarafından tolere edilir (veya en azından yasaklanmamıştır).

İdare hukuku aynı zamanda hukuki statüyü de kapsar; hem iç (yönetimin kendisi ve kamu görevlileri) hem de dış (kamusal) bir kapsamı vardır. Öyleyse, halk için hazırlanan kuralları (örneğin, kamu alımları ile ilgili) ve esas olarak iç düzende kullanılacak kurallarını (kamu görevlileri için davranış kuralları bir örnek) ayırmak gereklidir. Bazı kural ve yönetmelikler bazen iç ve dış iki yönlü bir amaca sahip olabilir.

İdari kurallar ve yönetmelikler bazen daha az kesindir ve yetkilileri vazgeçilmez bir takdir yetkisi bırakmaktadır. Kendi takdir yetkisini kullanırken, objektiflik, yükümlülükleri arasındadır. Bu gücün kendisine verildiği bir amaçtan başka bir şey yapmayan, nesnel ve tarafsız olmak ve hukuk önünde eşitlik ilkelerine uymak konusunda başarısız olabilir<sup>1</sup>.

Yolsuzlukla mücadelede, idare hukuku ve ceza hukuku arasındaki örtüşmeyi dikkate almak da önemlidir. Çoğunlukla yönetim, özellikle yolsuzluğun varsayımı

---

<sup>1</sup> Rapport du Programme d’Action contre la Corruption, Strasbourg, 1996

durumunda, polis ve mahkemelerden daha hızlı müdahale etmek için daha iyi bir konumda olabilir. Dolayısıyla, bir idari makamın kararı bir prosedürün devamını etkileyebilir ve sonucunu değiştirebilir.

İdari yolsuzluğa karşı mücadelede idari kontrolün rolünü daha iyi anlamak için, çeşitli denetim müesseselerinin ele alınması uygun olacaktır.

## **A. İDARENİN KURULUŞU AÇISINDAN**

Yöneticilerin hesap verebilirlik yükümlülüğü, 1789 Vatandaşlık ve İnsan Hakları Bildirgesi'nin 14. ve 15. maddelerinde öngörülen kamu hesaplarının hesap verebilirlik ve kontrol ilkelerine uygun olarak yönetişimin ve yolsuzlukla mücadelenin temel unsurudur. Bu amaçla demokratik toplumlar, kamu denetimlerinin üst düzey denetim kurumlarına veya iç denetçilere verilen bağımsızlık yoluyla, kamu fonlarının yönetimini denetlemek için özel kurumlar kurmuştur.

Bu kurumların misyonunun, yani toplum çıkarını koruma görevinin tanımlanması, ilk bakışta kolay görünse de, onlara emanet edilmesi gereken işlevlerin kapsamı oldukça karmaşıktır ve bazen idare içinde karışıklık yaratmaktadır<sup>2</sup>.

Bu Kurumlarını oluşturması tek başına yeterli değildir, kamu denetçilerinin görevlerini bağımsız olarak yürütebilmeleri, kaynaklara erişim ve siyasi kurumların geniş desteğinin yanı sıra kontrol konusundaki görüşlerini özgürce ifade etmeleri için yeterli yetkilere sahip olmaları gerektiği vurgulanmalıdır.

Bu kontrol kurumları, yolsuzluğun şiddetini ve kurumsallaşmasını önlemek ve kınamak için yardımcı olur<sup>3</sup>.

“İç kontrol”, kuruluşların (organizasyonel anlamda: örneğin bir bakanlık, program, kurum veya kamu kurumu) ana hedeflerine ulaşmalarına ve performanslarını

---

<sup>2</sup> R.Bülent Tarhan, Yolsuzlukla Mücadele Mevzuatı, s. 205-206

<sup>3</sup> Süleyman Aydın ve Yakup Yımazer, Yolsuzluk ve Mali Suçlar, s.196

korumalarına ve geliştirmelerine yardımcı olan bir yönetim aracı olarak tanımlanabilir. Bir "iç kontrol sistemi'nin uygulanması, bu kuruluşların ekonomik ve operasyonel ortamdaki değişikliklere uyum sağlayan yönetim sistemlerini verimli ve etkili bir şekilde geliştirmelerine olanak tanır, ve riskleri kabul edilebilir seviyelere indirerek kontrol etmeyi amaçlamaktadır<sup>4</sup>.

Gerçekten de, iç denetim mekanizmaları aracılığıyla idare içindeki yarı özerk konumu ve iç denetim mekanizmaları nedeniyle iç kontrol, bütünlük ilkesine ve yolsuzlukla mücadeleye saygı gösterilmesinde önemli bir rol oynayabilir. Bir OECD araştırması, iç kontrolün yasama ve diğer tedbirlerle güçlendirilmesine ve yolsuzluğun kontrolüne olan katkısının yaygın olarak tanınmasına yönelik bir "genel eğilim" olduğunu belirtmektedir.

İç kontrol mekanizması, devlet kurumları içinde "gözlerin ve kulakların" varlığını kabul ederek, hesap verebilirliği ve bütünlüğü kontrol altına almak için çekici bir mekanizma haline getirir.

Nijer'de, Türkiye'de olduğu gibi, çeşitli kurumlar, yolsuzlukla mücadele kurumları olmaksızın yolsuzluğa karşı müdahale etmektedir.

Türkiye'de kamu yönetimi, yetkilerin ayrılığı, hukukun üstünlüğü, hükümetin anayasallığı ve daha özel olarak idarenin bütünlüğü (md.123) genel ve idari mahkemeler (md.125) aracılığıyla adli kontrol ve idari işlemlerin yasallığı (md.126) ilkesi gibi 1982 Anayasasında yer alan bir dizi temel politik ve yasal ilkeye dayanmaktadır.

Yolsuzluğa karşı verilen mücadele, Türkiye'nin kamu yönetimini ayrılmaz bir parçası olup, birçok program ve çok sayıda özel proje bulunmaktadır; Özellikle kamu sektöründe şeffaflık düzeyinin yükseltmesini ve iyi yönetişimi geliştirmesini için eylem planına ilişkin Bakanlar Konseyi'nin 2002 tarihli kararıdır (yukarıda tartışılmıştır).

---

<sup>4</sup> ae

Türk yönetiminin reformu, çoğulukla, genel olarak iyi yönetişime ve özellikle de şeffaflığa odaklandı. Bu nedenle yolsuzlukla mücadelede yer alan çeşitli kontrol kurumlarının oluşturulmuştur.

**Nijer'in** yönetimine gelince, diğerleri gibi, onu birçok yönden etkileyen bir bağlamda gelişmektedir. 1992'de Ulusal Egemenlik Konferansı'nın düzenlenmesiyle güçlendirilen çok partili demokrasinin kurulmasından bu yana Silahlı Direniş Örgütü (ORA) ile Nisan 1996 barış anlaşmasında öngörülen tam bölgesel ademi merkeziyete ilişkin seçenek, Nijer kamu yönetimi büyük kurumsal reformlar için açılmıştır.

Kamu hizmetlerinin hem iç hem de dış kullanıcılarının çoklu gereksinimlerini karşılamak için organizasyon ve çalışmasını yeniden düzenlemeye çalışmıştır.

Nijer anayasası, yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi ve bölgenin yönetim şekli olarak idari yetki genişliği/déconcentration benimsemiştir.

## **1. TÜRKİYE'DEKİ YOLSUZLUKLA MÜCADELE EDEN KAMU İDARELERİ DENETİM KURULLARI VE DİĞER ENSTRÜMANLAR**

Yolsuzlukla mücadelede denetim kurullarının çok önemli katkılar sağladıkları tartışılmaz bir gerçektir.

Türkiye güçlü bir iç denetleme geleneğine sahiptir, her bakanlık/kurumun yanı sıra bazı özerk yapılar ve millileştirilmiş şirketler arasında bir denetim komitesi bulunmaktadır<sup>5</sup>. Kamu görevlisinin bakanı/başkanı ile sıkı sıkıya bağlı olan bu denetim komiteleri, polislerinkine benzer yetkilerle kontrol ve soruşturma yürütmektedir. Ayrıca idari organlar içindeki suçların işlenmesini önlemek için müdahale ederler. Denetim

---

<sup>5</sup> Süleyman Aydın ve Yakup Yılmaz, Yolsuzluk ve Mali Suçlar, s. 204-205

kurulları eylemlerini örneğin yıllık raporlar sunarak ve talebini araştırarak Başbakanlık hizmetlerine bağlı olanlarla koordine etmelidir<sup>6</sup>.

Yolsuzluğun farkında olan herhangi bir denetim komitesinin, 3628 sayılı Kanunun 17 ve 18. maddelerine uygun olarak doğrudan Cumhuriyet Savcılığına bildirilmesi gerekmektedir<sup>7</sup>.

Türkiye’de Devlet Denetlem Kurumu, Mali Suçları Araştırma Kurulu ( MASAK), Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı, Kamu İhale Kurulu ... gibi kurumlar yolsuzluğa karşı faaliyetler göstermektedir.

### **a. Devlet Denetleme Kurulu**

Anayasa’nın 108’inci maddesi uyarınca Devlet Denetleme Kurulu’nun amacı: *“İdarenin hukuku uygulununun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması”* olarak tanımlanmıştır. Ayrıca 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde *“Cumhurbaşkanlığı Bağlı Kurum ve Kuruluşlar”* arasında sayılmıştır. Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapma görev ve yetkisine sahip olan Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, kanunla ayarlanmaktadır.

Devlet Denetleme Kurulunun denetim faaliyetleri, doğrudan kurum ve kuruluşların eylem ve işlemleri üzerine olabildiği gibi, -afet yönetimi, yolsuzlukla mücadele gibi tematik alanlarda da olabilmektedir.

---

<sup>6</sup> ae

<sup>7</sup> Yolsuzluk ve Yolsuzlukla Mücadele Türkiye Değerlendirme Raporu, TESEV

## **b. Kamu İhale Kurumu**

Kamu ihalelerinde şeffaflığın sağlanması ve yolsuzluğun önlenmesi için, 4734 sayılı Kanun 04.01.2002 tarihinde kabul edilmiştir. Kanun, Maliye Bakanlığına bağlı ancak yükümlülüklerinin yerine getirilmesinde bağımsız olan Kamu İhale Kurumunu (KİK) oluşturmuştur. Genel olarak, KİK üyeleri görev süreleri dolmadan önce görevden alınamaz ve hiçbir kurum, makam, kuruluş ve kişi kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir veya talimat veremez. İhale prosedürlerine ilişkin olarak KİK'nun yükümlülükleri ve yetkileri şunlardır:

- İhale esas ve usulünün hukuka aykırılığını iddia eden şikayetleri değerlendirmek ve sonuçlandırmak;

- Kamu ihaleye ilgili her türlü mevzuatı hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek yönlendirmek;

-İhale mevzuatı konusunda eğitim geliştirmek ve ulusal ve uluslararası düzeyde koordinasyonu sağlamak;

-Yetkilerin şartlarına uygun sözleşmeler ve ihale prosedürleri hakkında bilgi toplamak; miktarlar, fiyatlar ve diğer faktörlerle ilgili istatistikleri derlemek ve yayınlamak;

-Tekliflere katılmaktan ve araştırma yapmaktan yasaklanan varlıkların bir kaydını tutmak.

## **c. Sayıştay**

Anayasa'nın 160. Maddesi uyarınca, Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve

işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla bir mali denetim organıdır<sup>8</sup>.

Sayıştay, yargı işlevlerine sahip bir kuruluştur. Sayıştay, denetim faaliyetlerini yürütmekte olduğu parlamentoya karşı sorumludur. Büyük bir özerkliğe sahiptir; kendi bütçesini hazırlar ve yönetir, İzleme programında tek başına karar verir ve raporun zamanlamasını ve içeriğini meclise sunar.

Anayasal bir kurum olarak, Sayıştay'ın görevleri genel olarak Anayasa' da öngörülmüştür<sup>9</sup>.

Sayıştay, tüm kamu kurumlarını kapsayan yüksek denetim kurumudur. Sayıştay'ın denetimine tabi kurum ve kuruluşlar ile denetimin kapsamı 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 4. Maddesinde sayılmıştır<sup>10</sup>.

Ayrıca Sayıştay, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nda «dış denetim» organı olarak nitelendirilmiştir<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> PROF. DR. BAHTİYAR AKYILMAZ, PROF. DR. MURAT SEZGİNER, PROF.DR CEMİL KAYA, TÜRK İDARE HUKUKU, 10.BASKI, SAVAŞ YAYINEVİ, ANKARA, ŞUBAT 2019,S.229

<sup>9</sup> Anayasa 148. Md; Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanını, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanını, Bakanlar Kurulu üyelerini, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Başkan ve üyelerini, Başsavcılarını, Cumhuriyet Başsavcivekilini, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Sayıştay Başkan ve üyelerini görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılar

<sup>10</sup>4. Madde: a) Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, sermayesinde doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı olan özel kanunlar veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kurulmuş anonim ortaklıkları, diğer kamu idarelerini (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç) ... b)... (a) bendinde sayılan idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketleri, c) Kamu idareleri tarafından yapılan her türlü iç ve dış borçlanma, borç verilmesi, borç geri ödemeleri, yurt dışından alınan hibelerin kullanımı, hibe verilmesi, Hazine garantileri, Hazine alacakları, nakit yönetimi ve bunlarla ilgili diğer hususları; tüm kaynak aktarımları ve kullanımları ile Avrupa Birliği fonları dahil yurt içi ve yurt dışından sağlanan diğer kaynakların ve fonların kullanımını, ç) Kamu idareleri bütçelerinde yer alıp almadığına bakılmaksızın özel hesaplar dahil tüm kamu hesapları, fonları, kaynakları ve faaliyetlerini, denetler.

<sup>11</sup> Devlet gelirlerinin, harcamalarının ve varlıklarının dış denetimlerini ve ayrıca yerel yönetim maliyesinin denetimlerini gerçekleştirir. Doğrulama Kurumu, kendi denetimini sadece mali denetim ve performans

Sayıştay üyeleri görevden alınamaz ve mahkeme seçim konseyi ve genel kurul tarafından belirlenen adaylar arasından Büyük Millet Meclisi tarafından seçilir.

Genel olarak, tüm kamu mali denetimleri kamuya açık olmasına rağmen, Hesap Verebilirlik Raporu, Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu, Genel Uygunluk Beyanı ve Faaliyet Raporları online olarak yayınlanmaktadır<sup>12</sup>.

#### **d. Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı**

13.12.1983 Maliye Bakanlığı'nda Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı mevcut olup, 178 sayılı Yasası düzenlemiştir.

Diğer tüm Bakanlıklarda olduğu gibi, Maliye Bakanlığı bünyesinde bir denetim komitesi bulunmaktadır. Ancak, bu komitenin yetkileri sadece Bakanlıkla sınırlı değildir. Gerçekten de, bu komite, tüm hesapları kontrol etme yetkinliğine sahip olduğu için herhangi bir kamu birimi / kuruluşu içerisinde soruşturma ve kontrol yapabilir. İlk Bakanlar Denetleme Kurulu, Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulundan daha üstün bir hiyerarşik pozisyona sahip olmasına rağmen, çeşitli teftiş komiteleri arasında örgütsel bağlar bulunmadığı halde, işbirliği yaparlar.

Komite, mali denetim ve vergi denetiminin ana işlevlerinin yanı sıra, yolsuzlukla mücadelede özel bir görev de yürütmektedir.

#### **e. Mali Suçlar Araştırma Kurullu (MASAK)**

MASAK, kara para aklama soruşturmalarını koordine etmek ve şüpheli işlemlerle ilgili veri toplamak amacıyla 1996 yılında Maliye Bakanlığı bünyesinde kurulmuştur (4208 sayılı Kanun). Bu komisyon, kara para aklamanın önlenmesi ve

---

denetimi ve hazine işlemleri açısından üstlenebilir. Gerekli durumlarda disiplin soruşturması ve savcı hakkında yetkili makamları bilgilendirir

<sup>12</sup> Kemal Gözler, Türkiye'nin Yönetim Yapısı,1. BASKI, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa 2018, s.131

soruşturulmasından sorumlu olan çok disiplinli bir kurumdur. Maliye Bakanlığı yetkilileri, denetçiler, vergi müfettişleri, denetçiler, yeminli denetçiler, mütevellî ve sermaye piyasası alanındaki uzmanları içerir.

MASAK, kara para aklama suçlarını tespit etme ve soruşturma işlev ve yetkinliğine sahiptir.

Şüpheli işlemler hakkında bilgi toplar, verileri analiz eder, kara para aklama soruşturmalarını koordine eder ve bu nedenle yolsuzluk vakalarının farkında olabilir. MASAK bir suçun işlendiği sonucuna vardığında dosyayı savcılığa gönderir. Bu şekilde, MASAK'ın çalışmaları diğer devlet kurumlarına tabi kılınmıştır. Soruşturmalar Başsavcı tarafından başlatılabilir ve kurumda icra yetkisi yoktur.

#### **f. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman)**

2010'un anayasa değişikliği ve 6328 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle, Kamu Denetçiliği Kurumu, Anayasanın 74. maddesinde yer alarak 2012 yılında oluşturulmuştur.

6328 sayılı Kanunun 5. maddesine göre “*Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla...*” görevlendirilmiştir<sup>13</sup>.

Ombudsman (Kamu Denetçiliği Kurumu) hukukun üstünlüğünü tesis etmeye ve bireysel hakları korumaya katkıda bulunan bir kurumdur. Şeffaf, adil ve hesap verebilir bir kamu yönetimi oluşturmayı amaçlamaktadır; önemli bir yolsuzluk mücadele aracı olarak da kabul edilmektedir. Bu nedenle, Yolsuzluğa Karşı Lima Beyannamesi başta

---

<sup>13</sup> <https://www.ombudsman.gov.tr/hakkimizda/index.html>

olmak üzere bir çok uluslararası belgede Ombudsman kurumunun düzenlenmesi önerilmektedir<sup>14</sup>.

Kamu Denetçiliği Kurumu ; idarenin hizmet kalitesinin yükseltilmesine; iyi yönetim ilkelerinin yerleşmesine; İnsan haklarının gelişmesine; hukukun üstünlüğünün sağlanmasına; hak arama kültürünün yaygınlaşmasına; şeffaf hesap verebilir; insan odaklı bir idarenin oluşmasına; katkı sağlamaya çalışmaktadır.

### **g. Kamu Görevlileri Etik Kurulu**

Cumhurbaşkanı bünyesinde 5176 sayılı kanunla kurulan kamu görevleri Etik kurulunun görevleri ; kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmektir<sup>15</sup>.

Bu kanunun 2. maddesinde; Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ve üniversiteler hakkında bu Kanun hükümleri uygulanmaz

3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanununun 9. maddesine 25.05.2004 tarihli 5176 sayılı Kanunun 8'nci maddesiyle eklenen « ek fıkra » uyarınca Kamu Görevlileri Etik Kuruluna da gerektiğinde mal bildirimlerinin inceleme yetkisi verilmiştir.

Üyelerin görev süresi dört yıldır. Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak üyeler, ciddi bir hastalık veya engellilik nedeniyle iş görememeleri veya atamaya ilişkin şartları kaybetmeleri halinde, atandıkları usule göre süresi dolmadan görevden alınır. Üyeler, görevi kötüye kullanmaktan veya yüz kızartıcı bir suçtan mahkûm olmaları halinde ise Cumhurbaşkanı onayıyla görevden alınır. Görevden alma nedeniyle veya süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşalan Kurul

---

<sup>14</sup> 5176 sayılı, 25.5.2004, 1. maddesi

<sup>15</sup> Süleyman Aydın, Yolsuzluk ve Mali Suçlar, s.208

üyeliklerine bir ay içerisinde Cumhurbaşkanınca yeniden atama yapılır. Bu şekilde atanan üye, yerine atandığı üyenin görev süresini tamamlar.

Bu Kanun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında Kurula başvurulabilir.

## **h. Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu**

Bilgi edinme hakkının etkinliğini sağlayacak bir kontrol sistemine duyulan ihtiyaç Bilgi Edinme Hakkı Değerlendirme Kurulunun kurulmasına yol açmıştır<sup>16</sup>.

Yönetim kurulu bağımsız bir idari otoritedir. Tüzel kişiliğe sahip değildir<sup>17</sup> çünkü Kanunda «kurulun görev ve çalışmalarına ilişkin esas ve usuller Başbakanlıkça hazırlanarak yürürlüğe konulacak bir yönetmelikle düzenlenir » hükmü yer almaktadır.

Konsey dokuz üyeden oluşmaktadır<sup>18</sup> ve üyeler Bakanlar Kurulu tarafından seçilecektir. Yönetim kurulu üyeleri dört yıllık bir dönem görev yapar. Görev süresi sona erenlerin yeniden seçilebilmesi mümkündür.

Kurulun görev ve yetkileri ise 4. Maddesinde belirtilmektedir. BEHK başlıca görevi, bilgi edinme başvurusuyla ilgili yapılacak itirazlar üzerine verilen kararları incelemek ve kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin

---

<sup>16</sup>14. Maddesinde: Bilgi edinme başvurusuyla ilgili yapılacak itirazlar üzerine, (...) (2) verilen kararları incelemek ve kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin olarak kararlar vermek üzere; Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu oluşturulmuştur.

<sup>17</sup> Pr.Dr Bahtiyar Akyılmaz ve diğerler, Türk İdare Hukuku, s.535

<sup>18</sup>Md. 14 :Kurul; birer üyesi Yargıtay ve Danıştay genel kurullarının kendi kurumları içinden önerecekleri ikişer aday, birer üyesi ceza hukuku, idare hukuku ve anayasa hukuku alanlarında profesör veya doçent unvanına sahip kişiler, bir üyesi Türkiye Barolar Birliğinin baro başkanı seçilme yeterliliğine sahip kişiler içinden göstereceği iki aday, iki üyesi en az genel müdür düzeyinde görev yapmakta olanlar ve bir üyesi de Adalet Bakanının önerisi üzerine bu Bakanlıkta idarî görevlerde çalışan hâkimler arasından Cumhurbaşkanınca seçilecek dokuz üyeden oluşur

olarak kararlar vermektedir. Kurul en az ayda bir defa veya ihtiyaç duyulduğu her zaman Başkanın çağrısı üzerine toplanır.

Kurul kararları tutanağa bağlanır. Tutanakta, itirazın kayıt numarası, itiraz eden, kararına itiraz edilen kurum ve kuruluş, varsa vekillerinin veya temsilcilerinin ad ve soyadları yahut unvanları ve adresleri, karar, karar tarihi ve oybirliği veya oyçokluğuyla verilip verilmediği yer alır. Tutanak Başkan ve üyeler tarafından imzalanır.

## **2. NİJER'DE YOLSUZLUKLA MÜCADELE EDEN KAMU İDARELERİ DENETİM KURULLARI VE DİĞER ENSTRÜMANLAR**

Nijer, diğer gelişmekte olan ülkeler gibi, yüksek bir yolsuzlukla karşılaşmaktadır. Özellikle kamu yönetiminde; ekonomik, idari ve politik yönetim sistemlerinin temel değerlerini baltalamakta ve ülkenin ekonomik ve sosyal kalkınmasının temellerini değiştirmektedir.

Böylece, Nijer'deki bütün ardışık siyasi rejimler, bu yolsuzluğu cumhuriyetçi kurumların güçlendirilmesine ve demokrasinin Cumhuriyetin temel bir değeri olarak demirlenmesine büyük bir engel olarak görmüştür.

Egemen ulusal konferansta<sup>19</sup>, yolsuzluk, Nijer'in gelişimini hücum eden kötülüklerden biri olarak kınandı ve yolsuzluk tüm biçimleriyle mücadele etmek gerekli görülmüştür.

Bu nedenle, yasadışı zenginleşmeyi yasaklayan bir düzenleme, cumhuriyetin yüksek konseyi tarafından kabul edilmiştir. 26 Aralık 1992 tarihli anayasa, Madde 5 ve 32'de aynı anlamayla yeniden düzenlemiştir.

---

<sup>19</sup> “ Conference Nationale Souveraine” 29 Temmuz 1991'de, Nijer'in demokratikleşme , siyasi ve medeni özgürlük sürecinin başlangıcı kabul edilen bir konferanstır.

Nijer'de yolsuzlukla mücadele etmek için, Devlet, her türlü cezai suçların bastırılmasına yönelik yargı organlarına ek olarak, bu olgu ile mücadele etmek için idari kurumlar kurmuştur.

Nijer'de yolsuzlukla mücadeleye girişen siyasi, stratejik kurumsal ve idari tercihin, çeşitli kontrol kurumlarının oluşturulmasıyla sonuçlandı.

Gerçekten de, ülkenin tüm sektörlerini rahatsız eden olguyla mücadele etmek amacıyla yetkililer birkaç girişim başlamışlar; Yolsuzlukla mücadele kurumu kurulması dahil: Yolsuzlukla Mücadele ve İlgili Suçlar İçin Yüksek Yetkili Makam (HALCIA), Yargı sektöründeki Bilgi-Şikayet Bürosu'nun kurulması, yolsuzluğa ve Nüfuz Ticaretine karşı mücadele edilebilmesi için ve Cumhurbaşkanı tarafından 2017 yılında başlatılan "Mai Boulala" operasyonu, tüm failler veya müşterek faillerin mali suçlarını cezalandırması için yapılmış bir uygulama öngörmüştür.

#### **a. Yolsuzluk ve İlgili Suçlara Karşı Mücadele Yüksek Kurumu**

Yolsuzluk ve İlgili Suçlara Karşı Mücadele Yüksek Kurumu (HALCIA), 26 Temmuz 2011 tarih ve 2011-219 / PRN / MJ sayılı kararname ile kurulmuş idari bir teşkilat olup, ve cumhurbaşkanına bağlıdır. HALCIA'nın görevi, yolsuzluk ve ilgili suçlarla önlemeyi ve bunlarla mücadele etmektir. Misyonu ise :

- Hükümetin yolsuzlukla mücadele programını izlemek ve değerlendirmek,
- İhbar edilen yolsuzluk ve benzeri ihlallere dair bilgileri tek bir merkezde toplamak ve bunları detaylı bir şekilde incelemek,
- Yolsuzluğu önlemek ve mevcut hukuka aykırılıkları ortadan kaldırmak amacıyla bu konu üzerinde idari, hukuki ve pratik boyutu olan çalışmalar yaparak çeşitli önermelerde bulunmak
- Yolsuzlukla mücadele ile ilgili metinleri kamuoyuna bildirmek ve toplumda bu konu hakkında bilincin oluşmasını sağlamak,

- Yolsuzluğun nedenlerini tespit etmek ve yolsuzluğun ortadan kaldırılması için yetkili ve görevli olan tüm kamu ve yarı-kamu kurumlara önerilerde bulunmak,
- Yolsuzlukla mücadeleye ilişkin Cumhurbaşkanınca tevdi edilen diğer görevleri yerine getirmek

Kararnamenin 4. maddesinde: “*Yolsuzlukla Mücadele ve İlgili Suçlarla İlgili Yüksek Yetkili Kurum, dava açılmasını haklı kılacak yeterli delil olduğunu düşündüğü zaman, suça bulaşmış olduğundan şüphelenilen kişi ya da kurumların bilgilerini de içeren, tam kimliğini belirten detaylı rapor ve öneriler bir dosyayı Cumhurbaşkanına sunar*” denmektedir. Bu hükme dayanarak HALCIA, kamuoyunun farklı bileşenleri için bilgi, farkındalık ve iletişim işlevlerini yerine getirmektedir. Benzer şekilde, HALCIA; yolsuzluk ve ilgili suçların ortadan kaldırılmasına yönelik idari soruşturma yapabilme işlevine de sahiptir<sup>20</sup>.

## **b. Devlet Genel Teftiş Kurumu**

**18 Temmuz 1997 tarihli 97-272 / PRN sayılı** Kararname ile oluşturulmuş olan Devlet Teftiş Kurumu, Cumhurbaşkanına doğrudan bağlı ve onun yetkisi altında yer alan en üst idari denetim ve teftiş kurumudur. Devlet Genel Teftiş Kurumu, yönetim biçimlerine veya coğrafi konumlarına bakılmaksızın, kamu kurumları, yerel yönetimler ve onların kuruluşları üzerinde genel bir denetim misyonuna sahiptir. Bunlara örnek olarak Silahlı Kuvvetler, adli hizmetlerin idari ve mali işletmeleri, devlete ait şirketler, devlet tarafından kontrol edilen yarı-kamu şirketleri, Devletin mali olarak teşvik, yardım vb sunduğu özel tüzel kişilikler, vb. Sayılabilir.

Devlet Genel Teftiş Kurumu'nun başlıca görevleri, “Devletin çıkarlarını ve bireylerin haklarını korumak ve tüm idarelerin, çalışma ve yönetimlerini düzenleyen

---

<sup>20</sup> HALCIA'nın yolsuzluk ve benzeri suçlara karşı mücadelesinde bazı kısıtlamalara tabi olması, özellikle mali ve işlevsel yönden özerkliğinin zayıflatılması gibi meseleler yolsuzlukla mücadelesinde etkinliğini sınırlandırmaktadır

mevzuatın idari, mali ve muhasebe işlemleri bakımlarından uygulanmasının gözetmektir”. IGE, özellikle, "kamu fonlarının kullanılmasının ve idarelerin faaliyetlerinin düzenlenmesi, yetkililere, para veya malzeme, komisyon görevlileri ve bilet sahiplerinin tüm kamu muhasebecilerinin düzenliliğinin doğrulanmasından" sorumludur.

Görevlerini yerine getirirken, resmi müfettiş, Cumhurbaşkanından, görevli memurları, resmi kuruluşları ve hizmet kurumlarını denetlemek bakımından görevlendirmelerini sağlayan daimi bir kişisel görev belgesi alırlar. Ayrıca, her türlü belge ve bilgi kaynağı ile tüm dış tahkik ve denetleme araçlarını kullanabilirler. Bu hüküm, soruşturma hakkıyla ilgili her türlü kısıtlamayı kaldırmaktadır. Ayrıca, idare ajanları müfettişler tarafından istenen bilgileri herhangi bir hiyerarşik amirin emrini beklemeden, kapalı bir dosya ile yazılı olarak derhal vermeli ve müfettişlerinin görevlerini engelleyecek veya yavaşlatacak ya da onları görevlerinde başarısızlığa ya da görevlerinde sekteye uğratacak ve görevi kötüye kullanma suçunu oluşturacak herhangi bir yaklaşım içinde bulunmamalıdır. Aksi takdirde mevzuatta bulunan cezalarla cezalandırılacaklardır. Bu elzem ve olağandışı görülebilecek yetkiler müfettişlerin görevlerini gereği gibi yerine getirebilmesi için elzemdir<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Ayrıca, IGE'yi karakterize eden güçlü yanların bir sonucu olarak, IGE araştırmalarından kaynaklanan tavsiyelerin genel olarak idari düzeyde uygulandığı belirtilmelidir. Ayrıca, bu yapının müdahalelerini kolaylaştıran belirli bir bütçe özerkliği vardır.

IGE, Cumhuriyet Başkanının yetkisi altındadır. Raporlar daha sonra gizlilik mührü ile mühürlenir ve yalnızca ikincisine yöneliktir. Dolayısıyla, Adalet Bakanı'nın, kendisine sunulan raporların sonuçlarını bilmesi, adaleti ele geçirmesi veya ele geçirmemesi sorumluluğundadır. IGE raporlarının siyasi muamele riski, genel olarak kötü yönetişimin adaletli baskısının ve özellikle yolsuzlukla mücadelenin engellenmesidir.

### **c. Finansal Bilgi İşleme Ulusal Ofisi**

CENTIF, 14 Eylül 2004 tarihli 2004-262PRN/ME/F sayılı Kararname ile kurulmuştur. Maliye Bakanlığının yetkisi altında mali özerkliğe sahip idari bir kuruluştur.

Kara para aklamayla mücadeleyle ilişkin 8 Haziran 2004 tarihli ve 2004-041 Sayılı Kanun'un 17. maddesi hükümleri uyarınca, görev alanına giren konular üzerinde özerk karar verme yetkisine sahiptir.

Kararnamenin 3. Maddesi: Karapara aklamayla mücadeleyle ilgili 8 Haziran 2004 tarihli 2004-041 sayılı Kanunun 17. Maddesi hükümlerine göre, CENTIF'in misyonu özellikle Gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılan işlemlerin kaynağını belirleyen veya şüpheli işlem bildirimine tabi işlemlerin niteliğini analiz etmek ve işlemektir.

CENTIF, misyonunu yerine getirmesi için gerekli diğer tüm yararlı bilgileri, özellikle denetleyici makamlar ve adli polis memurları tarafından iletilenleri de alır. Vergilendirilebilir şahısların yanı sıra şüpheli işlem raporlarını zenginleştirmek için kullanılacak herhangi bir gerçek veya tüzel kişi tarafından ifşa edilmesini isteyebilir.

CENTIF, ulusal topraklarda kara para aklama amacıyla kullanılan tekniklerin evrimi konusunda periyodik çalışmalar gerçekleştirmektedir veya yürütmektedir.

Devlet, kara para aklama politikasının uygulanması konusunda görüş bildiriyor. “Bu nedenle, kara para aklamaya karşı mücadelenin etkinliğini güçlendirmek için gerekli her türlü reformu önermektedir.”

Söz konusu kişiler tarafından yapılan şüphe beyanlarının ardından ve "Operasyonlar kara para aklama suçunu teşkil edecek gerçekleri vurgularsa, CENTIF bu

gerçekler hakkında savcıya bir rapor iletir, ve sonrasında savcı da tetkik hakimine iletir<sup>22</sup>".

Bu kanunun 26. maddesi şüpheli işlem bildirme yükümlülüğü ile ilgilidir.

5. Maddede ise atıfta bulunulan kişilerin, bu kanunu koyduğu şartlar altında ve Maliye Bakanı'nın talimatıyla belirlenen bir model bildirgesine göre CENTIF'e bildirmek zorundadırlar:

- Para aklanması ve bunların kara para aklamadan gelebileceği diğer mülkler;
- Para aklama sürecinin bir parçası olabileceği malları içeren işlemler;
- Terörün finansmanı için hedef alındığından şüphelenildiğinde, kara paranın aklanmasıyla ilgili işlemlerin gerçekleştirilmesinden kaynaklandığı düşünüldüğünde, paranın ve diğer mülklerin toplamı.

Yukarıda belirtilen kişilerin çalışanlarının, yöneticilerini haberdar oldukları anda hemen aynı operasyonlar hakkında bilgilendirmeleri gerekmektedir.

Yukarıda belirtilen gerçek ve tüzel kişiler, infazlarını ertelemek imkansız olsa bile veya operasyonun tamamlanmasından sonra ortaya çıkmış olsa dahi, gerçekleştirdikleri operasyonlara CENTIF'e bildirme yükümlülüğüne sahiptir. Para ve tüm diğer şüpheli menşei mülkleri içeriyordu.

Bu beyanlar gizlidir ve meblağın sahibine veya işlemlerin yazara açıklanamaz.

Beyannamede gerçek veya tüzel kişi tarafından yapılan değerlendirmeyi değiştirecek, şüphe uyandırma ya da çürütme eğilimi gösteren herhangi bir bilgi, gecikme olmaksızın, CENTIF'in dikkatine sunulmalıdır.

---

<sup>22</sup> Karapara aklama ile mücadeleye ilişkin 8 Haziran 2004 tarihli 2004-041 sayılı Kanununun 29 uncu maddesi.

Bu Kanun dışındaki herhangi bir metne uygun olarak bir makama bildirimde bulunulmaması, 5. Bölümde belirtilen kişilerin, bu Kanun kapsamındaki raporlama yükümlülüğünün yerine getirilmesinden muaf tutulmasına neden olacaktır.

#### **d. La Ligne Verte « Yeşil Çizgi »**

Yolsuzlukla ve nüfuz ticareti ile mücadele etmek için 12 Ağustos 2011 tarih ve 00056 / MJ / GS / PG sayılı kararname ile bir bilgilendirme ve şikayet bürosu oluşturulmuştur.

«Yeşil Çizgi » ismini taşıyan bu büro, hakimlerden, avukatlardan, noterlerden, icra memurlarından, katiplerden ve sivil toplumdaki oluşmuş bir kurumdur. Kurumun amacı yargı içindeki yolsuzluk eylemlerini duyurmaktır. Vatandaşın şikâyetinde bulunma veya gerçekleri raporlayarak bu kuruma yazmak için bir yeşil çizgisi (yani hemen kuruma ulaşabilmek konusunda bir imkan<sup>23</sup>) vardır.

Bu kurumun önemi, ihbar edilen eylemlerin ceza hukuku anlamında suç teşkil etmesi halinde, kurum tarafından tutulan raporun doğrudan Cumhuriyet savcısına iletilmesinin zorunlu olmasıdır.

#### **e. Sayıştay**

Sayıştay, kamu maliyesinin denetlenmesine dair konularda en yüksek mahkemedir. 26 Mart 2012 tarih ve 2012/28 sayılı Teşkilat Kanunu, Sayıştay'ın özniteliklerini, bileşimini, organizasyonunu ve işleyişini belirler ve ona organik ve mali bir özerklik verir. Sayıştay, yargı, inceleme ve danışmanlık yetkilerine sahiptir. Devletin ana hesaplarını, yerel yönetimlerin, kamu teşebbüslerinin ve kuruluşlarının, bağımsız

---

<sup>23</sup> Vatandaşlar, « yeşil çizgi » denen bir sistem ile kuruma 24 saat boyunca telefon ederek ya da bizzat giderek ulaşabilmektedirler. Söz konusu uygulama, yolsuzluk eylemlerini kolay bir şekilde kuruma hemen ihbar edebilme imkanı sağlamaktadır.

idari makamların, Devlet ve şubelerinden mali yardım alan tüm organların hesaplarını yargılar. Ayrıca fiili muhasebecilerin<sup>24</sup> hesaplarını ve yönetim hatalarını değerlendirir.

Görevlerinin bir parçası olarak Sayıştay genel bir kamu raporu hazırlar. Bu rapor Cumhuriyet Başkanı, Ulusal Meclis Başkanı ve Başbakan'a verilir, daha sonra halka açık hale getirilir.

Sayıştay, aynı zamanda kamuya açık özel raporlar da oluşturur. 2010 ve 2011 yönetimlerinin ilk raporunda, çeşitli makamlara sunulmuş ve 2012 nisan ayı ortasında kamuya duyurulmuş, Devletin, devlete ait şirketlerin, yerel makamların hizmet ve kurumları düzeyinde çeşitli mali sıkıntı ve kamu muhasebesi kurallarının ihlali ortaya çıkmıştır<sup>25</sup>.

Belirlenen ihlaller aşağıdakileri içermektedir :

- Kamu fonlarının kötüye kullanılması ;
- Herhangi bir yasal dayanağı olmayan desteklenmeyen nakdi veya ayni yardımlar ;
- Kamu mallarının kötüye kullanılması ;
- Kayıtların tutulmasında zayıflık ;
- Sabit kıymetlerin zayıf yönetimi ;
- Amortisman oranlarının yanlış uygulanması ;
- Analitik muhasebe yokluğu veya eksikliği ;
- Kamu ihalelerinin verilmesinde bölünme, fiyatları aşırı yükseltme, eşitlik ihlali, gizli anlaşma, çıkar çatışmaları ile yürürlükteki düzenlemelerin tam ihlal edilmesi ;
- İhtilas suçuna benzer piyasaların kayıt dışı olması ;
- Kayırmacılık ile yapılan gerçek dışı işe alımlar.

---

<sup>24</sup> Kamu fonundan düzensiz olarak çıkartılan fonları işleyen kişiyi ifade etmektedir

<sup>25</sup> <https://www.presidence.ne/new-page-2>

Genel olarak, bu farklı araçlar Devletleri yolsuzluğu önleme ve suç haline getirme, ulusal makamları veya yolsuzlukla mücadeleden sorumlu kurumları kurma, faaliyete geçirme, uluslararası işbirliğine teşvik etme, çalıntı varlıkların geri kazanımı özel ve kamu sektörlerinde teknik yardım ve bilgi alışverişini geliştirmek zorunlu kılmaktadır.

Sayıştay yeni oluşmuş bir kurum olmasına rağmen, savcılara, belirli yolsuzluk suçları hakkında (kamu fonlarının kötüye kullanılması, yasadışı zenginleştirme, kara para aklama vb.) rapor etmiştir<sup>26</sup>.

## **f. Millet Meclisi**

Kamu Maliyesinin ve genel olarak kamu işlerinin yönetiminde kötü uygulamalara karşı mücadele etmektedir. Pratikte Ulusal Meclisin aşağıdakiler üzerindeki kontrolü ile sağlanmaktadır :

- Her seneki Bütçe kanunu görüşmelerinde;
- Başbakan ve Hükümet üyelerine yönelik bütçenin uygulanması da dahil olmak üzere çeşitli konularda gensoru verilmesi/yorumlama suretiyle;
- Kesin hesap kanunu oylanırken/Yerleşim kanunu oylanırken

Bu kontrol, yolsuzlukla mücadelede her şeyden önce eğitici ve önleyici bir öneme sahiptir. Ayrıca, yolsuzluk ve ilgili suçlara karşı etkin bir mücadele için tasarlanan reformların benimsenmesini ve uygulanmasını savunan bir meclis ağının var olduğu belirtilmelidir.

---

<sup>26</sup>Rapport Général Public 2010-2011 de la Cour des Comptes ; <http://www.tamtaminfo.com/nigerrapport-2010-2011-de-la-cour-des-comptes-plusieurs-milliards-de-francs-cfa-volatilises/>

## **g. Danıştay**

13 Mart 2007 tarih ve 2007/6 Sayılı Danıştay Teşkilat Kanunu, Danıştayın oluşumunu, organizasyonunu, yetkilerini ve işleyişini belirlemektedir. Danıştay idari konularda en yüksek dereceli mahkemedir ve merkezi başkent Niamey<sup>27</sup>'de bulunmaktadır.

Bu kanunun 14. maddesine göre Danıştay, idari makamların yetkilerini aşması durumunda ve idari işlemlerin hukukiliğinin takdiri ve yorumlanması konularında ilk ve son merci/derece mahkemesi olarak yargılama yapmaktadır.

Ayrıca, idari mahkemelerin nihai kararlarına, idari organların yargısal karakterdeki kararlara, meslek kuruluşlarının nihai kararlarına ve seçim listelerine kayıt ile ilgili uyuşmazlıklarla ilgili verilen nihai kararlara karşı temyiz mahkemesidir.

## **h. Kamu İhaleleri Düzenleme Kurumu**

21 Şubat 2008 tarihli 2008-06 sayılı yönetmeliğin 122. maddesine göre Kamu İhaleleri Düzenleme Kurumu oluşturulmuştur.

Kurum, satın alma alanında özellikle aşağıdaki işlevlerden sorumludur:

- düzenlemelerin hazırlanması;

- personelin eğitimi;

- bilginin yayılması;

- Genel idari hükümlerin hazırlanması ve genel teknik hükümlerin düzenlenmesinin/redaksiyonunun koordinasyonu.

---

<sup>27</sup> Nijer'in başkenti, Niamey dir

Ayrıca, 9. madde (yeni) hükmü uyarınca teklif edilen, ihaleden yasaklanma ve muafiyet teklifini (bu metnin hükümleri uyarınca) incelemekte ve karar vermektedir.

Kamu İhaleleri Düzenleme Kurumu, Uyuşmazlık Çözüm Komitesi ve Ad Hoc Tahkim Komitesi yetkisi alanında sekretaryayı sağlar ve Kamu İhale icrası kararlarını yayınlar.

Kamu İhaleleri Düzenleme Kurumu, Başbakan'a bağlı bağımsız bir idari otoritedir. Faaliyetlerine ilişkin periyodik raporların, Sayıştay, bütçe disiplin kurulu ve Ulusal Meclise sunulması gerekmektedir.

## **i. İdari Yönetişimin Genel Denetim**

12 Ekim 2011 tarih ve 2011-499/PRN/PM/SGG sayılı Kararname ile oluşturulmuştur ve Hükümet Genel Sekreterliğine bağlıdır, İdari Yönetişimin Genel Denetimi (IGGA) aşağıdakilerden sorumludur:

- Kamu ve parapublic<sup>28</sup> hizmetlerinin idari işleyişini yöneten yasalara ve yönetmeliklere uygunluğu izlemektedir;
- İyi idari uygulamalar hakkında eğitim, bilgilendirilme ve iyi idari uygulamaların yaygınlaştırılması yoluyla zayıf idari yönetişimin önlenmesi;
- Verilen hizmetlerin kalitesini geliştirmek için gerekli tüm önlemleri teklif etmek;
- Performanslarını geliştirmek amacıyla hizmetlerin genel denetimlerini desteklemek;
- Denetlenen kamu hizmetlerinde, bulunan fonksiyon bozukluklarını düzeltmek için fikir yürütmek;

---

<sup>28</sup> Devlet kamu kuruluşlarından daha fazla özerkliğe sahip ve yönetim sistemleri özel sektöre çok yakın olan devlete bağlan bir örgüt

- Hükümet Genel Sekreterine, gözlenen idari işlev bozukluklarını düzeltmek amacıyla Hükümet başkanı tarafından yapılacak direktif ve genelge çözüm getirmek;

IGGA, Başbakanlık tarafından onaylanan tavsiyeleri ilgili kamu kurumlarına gönderebilir ve bu tavsiyelerin takibi hakkında bilgi talep edebilir.

Son olarak, tüm bakanlıklardan toplama, sentez ve operasyon için tüm denetim raporlarının bir kopyasını alır. Ayrıca, Hükümet tarafından uygulanacak Cumhurbaşkanlığı'nın İyi Yönetişim Birimi tarafından hazırlanan tavsiyeleri de alır.

Bu kurum karakterize eden güçlü yönler şunlardır<sup>29</sup>:

- Müfettişlerin becerilerinde çok sayıda uzmanlık bulunması;
- Bir bütçenin varlığı;
- Kendini sevk yetkinliği;
- Tavsiyelerin takibi.

## **j. Bakanlıklarda Hizmetlerin Genel Denetimi**

Her bakanlık teşkilatında, genel Hizmet Teftiş Birimi yer almaktadır (Genel Hizmet Teftiş Biriminin teşkilatı, yetkileri ve çalışma şekilleri ile ilgili 22 Şubat 2013 tarihli N ° 2013-070 / PRN / PM kararı); bu birim bakanlık Faaliyetlerinin düzenliliğini izlemek ve hizmetlerin performansını ve verimliliğini değerlendirmekle sorumludur.

---

<sup>29</sup>Rapport de la présidence, BILAN AXE 1. BÂTIR DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES, FORTES, CRÉDIBLES ET DURABLES

Ayrıca, kendi yetkileri dahilindeki hizmetlere ilişkin destek-danışmanlık görevi de vardır<sup>30</sup>.

## **k. Maliye Genel Denetleme**

21 Ağustos 2015 tarihli 2015-451 / PRN / MF sayılı Kararname ile oluşturulmuş olan IGF, Maliye Bakanlığına, Devletin maliyesi ve varlıkları, yerel makamların, Kamu kurumlarının, devlete ait şirketlerin veya devletin hissedar olduğu şirketler ile Devlet ve kamu hizmeti imtiyaz sahiplerinden mali ve / veya maddi destek alan her türden kuruluşun üzerindeki mutlak denetim görevinde yardımcı olmaktadır.

IGF, öngörülen usule göre müdahalede bulunan, yeterli sayıda ve çeşitlilikte profile sahip tecrübeli müfettişe sahiptir.

2015 kararnamesi, IGF'yi düzenleyen önceki metinlerden farklı olarak, genel finans müfettişlerine yaptırım uygulam yetkisinin yanında açık ve acil bir ihtiyaç durumunda, kişi özgürlüğünü kısıtlayanlar da dahil olmak üzere ihtiyati tedbirleri alma gücü tanımıştır.

Benzer şekilde, IGF'nin soruşturmalarından sonucunda verilen önerileri izlemek için bir komitenin varlığı not edilir. 17 Ocak 2012 tarih ve 0031 / MF / DGIF sayılı kararname ile oluşturulan bu komite, soruşturma raporlarında yer alan önerilere uyumu incelemek üzere toplantılarını altı ayda bir yapmakta ve ilgili birimler tarafından uygulanmaları için uygun gördüğü yönergeleri vermektedir<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup>Bakanlıklara Hizmetin Genel Denetim, birimlerin görevleri Devletin hizmetlerine yeterince dahil olamamıştır. Ek olarak, çoğu zaman operasyonel zorluklara maruz kalmışlardır

<sup>31</sup><http://www.finances.gouv.ne/index.php/direction-services/administration-centrale/l-inspection-generale-des-finances>: resmi web sitesinden

## **I. Mali Kontrol Kurumu**

16 Ağustos 2007-63-08 / PRN / MEF sayılı Karar ile kurulan ve 12 Şubat 2014 tarihli 2014-70 / PRN / MF sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle değiştirilen Mali Kontrol Kurumu, tüm Devlet harcamaları ve mali etkisi olan Devlet kredileri üzerinde tam kontrole sahiptir. Ödeneklerin kullanımı üzerinde finansal bir etki ile hareket eder. Harcama tekliflerinin yasallığını, düzenliliğini ve etiğe uygun olmasını sağlamaktadır.

Durumunu güçlendirmek için, Mali Kontrol Kurumu, Genel Bütçe Departmanı'ndan bağımsız olarak Genel Mali Kontrol Departmanına dönüştürülmüştür.

Mali kontrolcülerin yetkilerinin güçlendirilmesi amacıyla, mali kontrolün işleyişine ilişkin, etik kurallar içeren ve mali denetimin yürütülmesi ve mali denetimci eğitim modülü olan Finansal Kontrolörün Usul Talimatı (116 Ocak / F / DGCF) geliştirilmiş ve kullanıma sunulmuştur.

Son olarak, mali kontrolcülerin kamu maliyesinin yönetiminde tüm kötü uygulamalarla mücadele etmek için sisteme yerleştirilen vazgeçilmez filtreyi oluşturduğuna dikkat çekmek gerekir. Bu nedenle, son derece stratejik bir rol oynamaktadırlar, ve görevden almadan önce Temyiz Mahkemesi önünde yemin etmeleri istenmektedir.

### **m. Kamu İhaleleri ve Mali Taahhütlerinin Denetimin Genel Müdürlüğü ( DCMP/EFE)**

Kamu ihalelerinde dolandırıcılığın önlenmesi için önemli bir kurumdur. Maliye Bakanı kurumu bağlı olup, kamu denetçiliği alanında ön kontrol uygulamakta ve gerekirse kamu ihaleleri ilgili muafiyet de verebilmektedir.

## **n. Yargı Ortamında nüfuz ticaretİ ve Yolsuzlukla Mücadele Bilgi-Şikayet Bürosu**

12 Ağustos 2011 tarih ve 56 sayılı kararla, Yargı Ortamında Nüfuz Ticareti ve Yolsuzlukla Mücadele Bilgi-Şikayet Bürosu Adalet Bakanlığı'nda oluşturulmuştur ve « yeşil bir çizgi<sup>32</sup> » (0800111 sayılı) sahip olup aşağıdakilerden sorumludur:

- Kamu hizmeti kullanıcılarını bilgilendirmek ve onlara rehberlik etmek,
- Yargıda yolsuzluk olaylarıyla ilgili vatandaşların iddiaları ve şikayetlerini kabul etmek;
- Hükümetin yargı sektöründeki yolsuzlukla mücadele stratejisini uygulamak,
- vatandaşlar tarafından yapılan herhangi bir şikayet veya iddiaya ilişkin olarak soruşturma yürütmek;
- Soruşturma sonunda rapor hazırlamak, Adalet Bakanına vekalet ederek yetkili Cumhuriyet Savcısına iletmek.

Nijer ve Türkiye'nin Denetim araçlarının incelenmesinden, gerçek şu ki, teoride yeterince İdare ve diğer instrumanlar bulunmaktadır. bunlardan her biri yolsuzlukla mücadele programlarına tabidir. Ancak Nijer, Türkiye' ye göre yolsuzlukla mücadele konusunda daha özel Kurumlara sahiptir. (halcia, yeşil-çizgi, Centif).

Ayrıca, fark ettiğimiz diğer önemli bir husus, Niger ve Türkiye'de Sayıştay yaklaşık aynı görevleri sahiptir. Yani hem yargısal hem idari görevleri bulunmaktadır.

---

<sup>32</sup> Yeşil çizgi francızca olarak ligne verte, vatandaşın yolsuzluk olayların ihbar için arayabildiği 24h saat hizmet veren açık ve mevcut bir telefon hattıdır.

## B. KAMU GÖREVLİLERİNİN DÜZENLEMELERİ BAKIMINDAN

Disiplin cezaları, kamu hizmeti genel statüsü ve uygulama kararnamelerinde yer alan ilkelere dayanmaktadır. Disiplin cezaları, önleyici bir rol oynarken, aynı zamanda kabahat işleyen/kötü davranışta bulunan kamu görevlilerine ilgili yaptırım uygulanmasına yardımcı olmaktadır<sup>33</sup>. Genel olarak disiplin cezaları memurun hürriyetine veya mal varlığına bir zarar vermez. Ancak onun kariyerine ve görevinden kaynakanan haklarına bir zarar verir<sup>34</sup>. Yolsuzlukta ceza yaptırımı son çare olduğundan, disiplin cezaları yolsuzluğun önlenmesinde daha etkili olabilmektedir. Yolsuzluk gerçekleştirildikten sonra ceza kanunu ve disiplin cezası, artık cezalandırmak suretiyle üçüncü kişiler için sadece önleyici olabilecektir.

### 1. NİJER'DEKİ UYGULAMA

Nijer'de, kamu görevlilerindeki ahlaki ve mesleki değerlerin zayıflamasının cezasız kalması, vatandaşlar tarafından kınanmaktadır.

23 Temmuz 2007 tarih ve 2007-26 Sayılı Kanununun 19. Maddesi, Devlet Kamu Hizmeti Genel Statüsü ile ilgili olarak: *“kamu görevlilerinin, onları istihdam eden, ulusal topluma, Devlete, İdarelere ve kamu kurumlarına sadakat ve dürüstlikle hizmet etme yükümlülüğü bulunmaktadır. Kamu görevlileri her durumda Cumhuriyet'in kanunlarına ve düzenlemelerine saygı duymak ve onları uygulamak zorundadır.”* hükmünü içermektedir.

Aynı kanunun 20. Maddesi'ne göre ise: Kamu görevlileri, yasalara, Anayasa'nın güvence altına aldığı temel hak ve özgürlüklere ve kamu yararına uygun hareket etmelidir.

---

<sup>33</sup> Ali D. ULUSOY, **İDARİ YAPTIRIMLAR**, 1. BASKI, İSTANBUL 2013, S.6-7

<sup>34</sup> Kemal Gözler, Gürsel Kaplan, **İDARE HUKUKU DERSLERİ**, s.596

Kamu görevlileri, hizmet esnasında olduğu gibi özel hayatlarında da görevin gerektirdiği onurluluğa, ahlakiliğe, güvenilirliğe ve ihtiyatlılığa aykırı ya da onlarla bağdaşmayacak herhangi bir davranıştan kaçınmak zorundadırlar.

Bu yasanın 23. maddesi, kamu görevlilerine yolsuzluk uygulamalarını kesin bir şekilde ve şu ifadelerle yasaklamaktadır: “*Görevlerini veya yükümlülüklerini yerine getirmekten kaçınmak veya yapmaktan kaçınmak, herhangi bir ödeme, hediye, bağış veya diğer yardımları doğrudan veya dolaylı olarak kabul etmek, talep etmek veya almak; kendilerine veya aile üyelerine veya arkadaşlarına fayda sağlayabilecek bir hediye veya başka bir fayda sunmak, bir kişinin kararını veya eylemlerini etkilemek; - Kamu mallarını kendi adına kullanmak veya görevlerine veya görevlerine girenlerin dışındaki faaliyetler için bir alt hizmete talep etmek.*”

Bu hükümlerin ihlali durumunda, kamu görevlisine karşı disiplin cezaları uygulanacaktır. Bu, aynı yasanın 29 uncu maddesinde aşağıdaki gibi düzenlenmiştir: “*Kamu görevlilerinin, görevlerini yerine getirirken veya görevleri dışında, bu Kanunda öngörülen görev ve yükümlülüklerini ihlali halinde, cezai yaptırımlar saklı kalmak kaydıyla, kamu görevlilerinin bir kabahati varsa ayrıca idari yaptırımlara tabidir. Ancak, kamu görevlisi hakkında kendisine yöneltilen ithamlara ilişkin hakkında bilgi verilmeden veya savunması alınmadan disiplin yaptırımı uygulanamaz.*”

23 Temmuz 2007 tarihli 2007-26 Sayılı Kanun'un 116. maddesi kamu görevlilerine ilişkin disiplin yaptırımları ile ilgilidir. Disiplin yaptırımları, artan önem sırasına göre:

**Birinci derece yaptırımlar:**

- Uyarma;
- Kınama;
- Yer değiştirme
- Kademe ilerlemesinin durdurulması.

Bu yaptırımlar, doğrudan kamu görevlilerinin hiyerarşik üstü tarafından uygulanır. Suçlanan kamu görevlisinin savunması alınıp komiteyle görüştüktan sonra uygulanmaktadır.

### **İkinci derece yaptırımlar:**

- Geçici olarak görevden uzaklaştırma/ kısa süreli durdurma;
- Kademe indirme;
- Tenzil-i rütbe / Rütbe indirme;
- Re'sen emeklilik / Emekliliğe sevk;
- Mali hakları saklı kalmak kaydıyla memurluktan çıkarma ;
- Mali hakları olmaksızın memurluktan çıkarma

Bu yaptırımlar Kamu Görevi Bakanı tarafından disiplin prosedürünün takip edilmesinden sonra uygulanmaktadır.

Aynı kanunu 117 Maddesine gereğince: Görevi kötüye kullanmaktan suçlu bulunan bir kamu görevlisi, mevzuata göre görevden uzaklaştırılabilir. Geçici olarak görevden uzaklaştırma en az üç (3) ay en fazla altı (6) ay olmaktadır. Görevden uzaklaştırma boyunca, herhangi bir prim veya tazminata hak kazanamaz ve maaşını % 50 oranında alır. Fakat aile yardımlarından faydalanmaya devam eder.

Kademe indirme, mümkün olduğu ölçüde, bir kademe düşürülmesi olarak uygulanır. Tenzil-i rütbe, mümkünse, çalışanı bir sonraki en yüksek seviyeye indirir. Re'sen emeklilik ve işten çıkarma, hizmetin kalıcı olarak sona erdirilmesini ve kamu görevinden çıkarılmasını gerektirmektedir.

İncelediğimiz İdarie Yaptırımlar, genel olarak, kamu görevlilerin işlendiği kuralları aykırı olarak idari cezalarıdır. Nijer'de Kamu görevlileri, Yolsuzluk suçlarına işlediğinde, özel yaptırımlar bulunmamaktadır.

31 Temmuz 2008 tarihli ve 2008-244 / PRN / MFP / T sayılı kararnamenin 249. Maddesi, 2007-26 numaralı ve 23 Temmuz 2007 tarihli Devlet Kamu Görevlileri Genel

Kanununun uygulanmasına ilişkin ayrıntılı kuralları ortaya koyan disiplin prosedürü ile ilgilidir.

Disiplin prosedürü, kamu görevlisinin açıklamaları için, kamu görevlisinin bir üstündeki hiyerarşik amirin yazılı talebi ile başlatılır. Bununla birlikte, bu açıklama talebi, kamu görevlisinin herhangi bir eksikliğini fark etmiş olan diğer üst hiyerarşik amirler tarafından da kamu görevlisine yöneltilebilir. Kamu görevlisinin açıklamaları alındıktan sonra, bir değerlendirme yapılır. Açıklamalar ikna edici ise, başvuru kapanır; - Bariz hata görülürse, derecesi takdir edilir. Daha az önem arz eden bir hata/kusur için, hiyerarşik amir, birinci dereceden bir yaptırım uygular; - Daha ciddi bir bariz hata durumunda, Bakan veya ilgili kurumun başkanı, kamu görevlisini disiplin kuruluna yönlendirmek üzere, kamu hizmetinden sorumlu Bakan'a başvurur. Bununla birlikte, istisnai olarak, hatanın ciddiyeti kanıtlandığında, kamu görevinden sorumlu Bakanın kararı ile, kamu görevlisi statüsü askıya alınabilir. Kamu hizmetinden sorumlu Bakan'ın emri, disiplin soruşturmasına tabi olan kamu görevlisin disiplin kuruluna yönlendirilir. Bu emri, konsey üyelerini, bu kararnamenin 45, 46 ve 47. maddeleri ile belirlenen kurallara göre konsey üyelerini ve bu üyelerin arasında meclis raportörü belirlemektedir, konseye verilecek olan soruları üyelerine bildirir. Disiplin kuruluna yönlendirilen emirle hata yapan kamu görevlisine bildirim yapılır. İlgili kişi, bir raportörün emrinde ve kendisine ya da başkan tarafından kendisine gönderilen çağrılara cevap vermeye davet edilir. Disiplin kurulu'nun üyelerin içindeki herhangi bir değişiklik olduğunda, soruşturma altındaki kamu görevlisine bildirim yapılmaktadır.

## 2. TÜRKİYE'DEKİ UYGULAMA

Devlet memurlarının idareye karşı doğrudan doğruya verdikleri zararlardan dolayı sorumlulukları Devlet Memuru Kanunu 12.maddesinde düzenlemiştir. Bu maddeye göre: *“Devlet memurları, görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek ve kendilerine teslim edilen Devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorundadırlar. Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya*

*tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi esastır. -Zararların ödettirilmesinde bu konudaki genel hükümler uygulanır. Ancak fiilin meydana geldiği tarihte en alt derecenin birinci kademesinde bulunan memurun brüt aylığının yarısını geçmeyen zararlar, kabul etmesi halinde disiplin amiri veya yetkili disiplin kurulu kararına göre ilgili memurca ödenir.”*

Disiplin hükümler yanında bir de etik kurul uygulaması vardır. Türkiye'de kamu görevlilerinin, 1965'te yayınlanan bazı resmi etik ilkeler ile faaliyet göstermektedir (657 sayılı Kanun). Bu metin, yasallık, sadakat (md 6), tarafsızlık ve politik tarafsızlık (md 7), sorumluluk (md 10 ve 11), üstlere ve hizmete saygı ilkelerini ortaya koymaktadır. (md 8). Hediye alma ve menfaat sağlama yasağı 29.maddede düzenlenmiştir.

Kamu görevlileri için etik kurulu 2004 yılında oluşturulmuştur (5176 sayılı yasa). Şirketler, enstitüler, kamu sektörü fonları ve diğer devlet kurumlarında görev alanlar da dahil olmak üzere tüm kamu görevlilerinin etik kurul yetkisine tabidir<sup>35</sup>. 2005 yılında, Başbakanlıkça etik davranış ilkeleri yönetmelikle belirlenmiş ve o zamandan bu yana yetkilileri yolsuzluğa karşı duyarlı hale getirmek için eğitim verilmiştir<sup>36</sup>. Ancak, pek çok memur, akademisyenler, askeri personel, parlamenterler ve yargı dahil olmak üzere, bu yönetmeliğin kapsamına girmemektedir<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Madde1- Bu Kanunun amacı, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesidir. Bu Kanun, genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dahil tüm personeli kapsar. Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ve üniversiteler hakkında bu Kanun hükümleri uygulanmaz.

<sup>36</sup> AB İLERLEME RAPORU 2012

<sup>37</sup> **KAMU GÖREVLİLERİ ETİK DAVRANIŞ** Yönetmeliği 2.maddesinde/2 göre; Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı mensupları ve üniversiteler hakkında bu Yönetmelik hükümleri uygulanmaz.

Türkiye'de kamu personeline yönelik disiplin yaptırımları Anayasa'nın 129.maddesinde<sup>38</sup> düzenlenmektedir. Kamu görevlileri ve kamu meslek kuruluşları, kanun ve yönetmeliklerin ihlali nedeniyle disiplin cezalarına tabidirler. Genel olarak, iç denetim birimleri tarafından disiplin işlemleri başlatılır.

657 sayılı Kanununun 125. maddesine göre, disiplin yaptırımları aşağıdaki şekildedir:

Devlet Memurlarına verilecek disiplin cezaları ile her bir disiplin cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır;

(a) **Uyarma:** Memura görevinde ve davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir<sup>39</sup>.

(b) **Kınama:** Memura, görevinde ve davranışlarında kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesidir<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlüdürler. Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez.

Uyarma ve kınama cezalarıyla ilgili olanlar hariç, disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz. Silahlı Kuvvetler mensupları ile hâkimler ve savcılar hakkındaki hükümler saklıdır.

Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir.

Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idarî merciin iznine bağlıdır.

<sup>39</sup> Uyarma cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır: Verilen emir ve görevlerin tam ve zamanında yapılmasında, görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasların yerine getirilmesinde, görevle ilgili resmi belge, araç ve gereçlerin korunması, kullanılması ve bakımında kayıtsızlık göstermek veya düzensiz davranmak, Özürsüz veya izinsiz olarak göreve geç gelmek, erken ayrılmak, görev mahallini terk etmek, Kurumca belirlenen tasarruf tedbirlerine riayet etmemek, Usulsüz müracaat veya şikayette bulunmak, Devlet memuru vakarına yakışmayan tutum ve davranışlarda bulunmak, Görevine veya iş sahiplerine karşı kayıtsızlık göstermek veya ilgisiz kalmak, Belirlenen kılık ve kıyafet hükümlerine aykırı davranmak, Görevin işbirliği içinde yapılması ilkesine aykırı davranışlarda bulunmak.

<sup>40</sup> Kınama cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır: Verilen emir ve görevlerin tam ve zamanında yapılmasında görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasların yerine getirilmesinde, görevle

(c) **Aylıktan Kesme:** Memurun, brüt aylığından 1/30 ila 1/8 arasında kesinti yapılmasıdır<sup>41</sup>.

(d) **Kademe İlerlemesinin Durdurulması:** Fiilin ağırlık derecesine göre memurun bulunduğu kademede ilerlemesinin 1 ila 3 yıl durdurulmasıdır<sup>42</sup>.

---

ilgili resmi belge, araç ve gereçlerin korunması, kullanılması ve bakımında kusurlu davranmak, Eşlerin, reşit olmayan veya mahcur olan çocuklarının kazanç getiren sürekli faaliyetlerini belirlenen sürede kurumuna bildirmemek, Görev sırasında amire hal ve hareketi ile saygısız davranmak, Hizmet dışında Devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışta bulunmak, Devlete ait resmi araç, gereç ve benzeri eşyayı özel işlerinde kullanmak, Devlete ait resmi belge, araç, gereç ve benzeri eşyayı kaybetmek, İş arkadaşlarına, maiyetindeki personele ve iş sahiplerine kötü muamelede bulunmak, İş arkadaşlarına ve iş sahiplerine söz veya hareketle sataşmak, Görev mahallinde genel ahlak ve edep dışı davranışlarda bulunmak ve bu tür yazı yazmak, işaret, resim ve benzeri şekiller çizmek ve yapmak, Verilen emirlere itiraz etmek, Borçlarını kasten ödemeyerek hakkında yasal yollara başvurulmasına neden olmak, Kurumların huzur, sükun ve çalışma düzenini bozmak.

<sup>41</sup> Aylıktan kesme cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır : Kasıtlı olarak; verilen emir ve görevleri tam ve zamanında yapmamak, görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasları yerine getirmemek, görevle ilgili resmi belge, araç ve gereçleri korumamak, bakımını yapmamak, hor kullanmak, Özürsüz olarak bir veya iki gün göreve gelmemek, Devlete ait resmi belge, araç, gereç ve benzerlerini özel menfaat sağlamak için kullanmak, Görevle ilgili konularda yükümlü olduğu kişilere yalan ve yanlış beyanda bulunmak, Görev sırasında amirine sözle saygısızlık etmek, Görev yeri sınırları içerisinde herhangi bir yerin toplantı, tören ve benzeri amaçlarla izinsiz olarak kullanılmasına yardımcı olmak, İkamet ettiği ilin hudutlarını izinsiz terk etmek, Toplu müracaat veya şikayet etmek, Hizmet içinde Devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmak, Yasaklanmış her türlü yayını görev mahallinde bulundurmamak.

<sup>42</sup> Kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır: Göreve sarhoş gelmek, görev yerinde alkollü içki içmek, Özürsüz ve kesintisiz 3 ila 9 gün göreve gelmemek, Görevi ile ilgili olarak her ne şekilde olursa olsun çıkar sağlamak, Amirlerine veya maiyetindekilere karşı küçük düşürücü veya aşağılayıcı fiil ve hareketler yapmak, Görev yeri sınırları içinde herhangi bir yerin toplantı, tören ve benzeri amaçlarla izinsiz kullanmak veya kullandırmak, Gerçeğe aykırı rapor ve belge düzenlemek, Yetkili olmadığı halde basına, haber ajanslarına veya radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç vermek, Ticaret yapmak veya Devlet memurlarına yasaklanan diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunmak, Görevin yerine getirilmesinde dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayırımı yapmak, kişilerin yarar veya zararını hedef tutan davranışlarda bulunmak, Belirlenen durum ve sürelerde mal bildiriminde bulunmamak, Açıklanması yasaklanan bilgileri açıklamak, Amirine, maiyetindekilere, iş arkadaşlarına veya iş sahiplerine hakarete bulunmak veya bunları tehdit etmek, Diplomatik statüsünden yararlanmak suretiyle yurt dışında, haklı bir sebep göstermeksizin ödeme kabiliyetinin üstünde borçlanmak veya borçlarını ödemedeki tutum ve davranışlarıyla Devlet itibarını zedelemek veya zorunlu bir sebebe dayanmaksızın borcunu ödemediği yurda dönmek, Verilen görev ve emirleri kasten yapmamak, Herhangi bir siyasi parti yararına veya zararına fiilen faaliyette bulunmak.

(e) **Devlet Memurluğundan Çıkarma:** Bir daha Devlet Memurluğuna atanmamak üzere memurluktan çıkarmaktır<sup>43</sup>.

Kamu görevlilerin, düzenleyen kurallara uymamaları nedeniyle haklarında yürütülen soruşturmaya “disiplin soruşturma” olarak ifade etmektedir. Bu bağlamda, disiplin suçu işlediği iddia edilen memur hakkında yapılması gereken ilk şey, disiplin soruşturması açmaktır.

Disiplin soruşturma disiplin cezası vermeye yetkili amir veya merci tarafından doğrudan yapabileceği gibi, soruşturmacı atanarak da yapılabilir.

Yasanın 125 inci maddesinde sayılan fiil ve hâlleri işleyenler hakkında, bu fiil ve hâllerin işlendiğinin disiplin âmirince öğrenildiği tarihten itibaren, uyarma, kınama, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarını gerektiren hâllerde bir ay içinde disiplin soruşturmasına; Devlet memurluğundan çıkarma cezasını gerektiren hâllerde ise altı ay içinde disiplin soruşturmasına, başlanmadığı takdirde disiplin cezası verme yetkisi zamanaşımına uğrar. Yine aynı maddenin 2. fıkrası uyarınca disiplin cezasını gerektiren fiil ve hâllerin işlendiği tarihten itibaren iki yıl geçtikten sonra, disiplin cezası verilemez.

---

<sup>43</sup> Devlet Memurluğundan çıkarma cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır: İdeolojik veya siyasi amaçlarla kurumların huzur, sükun ve çalışma düzenini bozmak, boykot, işgal, engelleme, işi yavaşlatma ve grev gibi eylemlere katılmak veya bu amaçlarla toplu olarak göreve gelmemek, bunları tahrik ve teşvik etmek veya yardımda bulunmak, Yasaklanmış her türlü yayını veya siyasal veya ideolojik amaçlı bildiri, afiş, pankart, bant ve benzerlerini basmak, çoğaltmak, dağıtmak veya bunları kurumların herhangi bir yerine asmak veya teşhir etmek, Siyasi partiye girmek, Özürsüz olarak bir yılda toplam 20 gün göreve gelmemek, Savaş, olağanüstü hal veya genel afetlere ilişkin konularda amirlerin verdiği görev veya emirleri yapmamak, Amirine ve maiyetindekilere fiili tecavüzde bulunmak, Memurluk sıfatı ile bağdaşmayacak nitelik ve derecede yüz kızartıcı ve utanç verici hareketlerde bulunmak, Yetki almadan gizli bilgileri açıklamak, Siyasi ve ideolojik eylemlerden arananları görev mahallinde gizlemek, Yurt dışında Devletin itibarını düşürecek veya görev haysiyetini zedeleyecek tutum ve davranışlarda bulunmak, 5816 Sayılı Atatürk Aleyhine İşlenen Suçlar Hakkındaki Kanuna aykırı fiilleri işlemek.

Disiplin soruşturmasında bir diğer aşama memurun savunmasının alınmasıdır. Memura savunması alınmadan disiplin cezası verilmez. Soruşturmayı yapanın veya yetkili disiplin kurulunun yedi günden az olmamak üzere verdiği süre içinde veya belirtilen bir tarihte savunmasını yapmayan memur, savunma hakkından vazgeçmiş sayılır<sup>44</sup>. Soruşturmacı disiplin kararını verecek disiplin amiri tarafından atanır. Bu bakımdan bir üst disiplin amiri tarafından soruşturmacı atanmışsa, kararı da o disiplin amiri verir.

Türkiye’de Yolsuzluk ve ilgili suçlarında, bir kamu görevlisi suçlu bulunduğu , İdari yaptırımlar açısından, Nijerdeki olduğu gibi, özel hükümler bulunmamaktadır.

**Görüldüğü üzere** bütün kurumlar ve idari mücadelelere rağmen yolsuzlukla mücadele programı tam başarılı olmamıştır. Aynı zamanda idari yolsuzluk, sorunu çözmek için uygulamaya konan çeşitli reform programlarına ve kurallarına rağmen bugüne kadar ortadan kaldırılamamıştır.

Şimdi gelinen noktada temel soru şudur: Sorunu çözmek için gösterilen çabalar neden başarısız olmaktadır? Şüphesiz, başarısızlığın sebebi, kural ve yönetmelik eksikliği değildir ancak buna uyma gereğini ortaya koyan ortam zayıflığıdır. Bildiğimiz üzere, hükümetin mali kaynaklarının israfını önleyen kurallar ve düzenlemeler, örgütsel programların uygulanmasının yavaşlatılmasına ve hedeflerine ulaşılmasına neden olacak kadar detaylıdır.

Buna göre, idari yolsuzluk ve kamu mali kaynaklarının kötüye kullanımı, idari kurumlar için bir meydan okuma olmaya devam etmektedir. Bu nedenle, idari yolsuzluğun kökenini aramak önemlidir. Sosyo-kültürel, ekonomik, politik ve idari faktörler sorunun ana nedenidir. Artık idarinin yanı sıra ceza hukuku da yolsuzlukla mücadele etmelidir.

---

<sup>44</sup> DMK 130. MADDE

## **II. YOLSUZLUKLA MÜCADELENİN CEZA HUKUKU STRATEJİLERİ AÇISINDAN NİJER VE TÜRKİYE MEVCUT SİSTEMLERİN KARŞILAŞTIRILMASI**

Daha önce de belirttiğimiz gibi, yolsuzlukla mücadele, çok boyutlu olmalıdır ve bunlardan biri olan ceza hukuku, caydırıcı bir etkiye sahip olan önemli bir boyuttur.

Devlet memurlarının, iş ve işlemlerinin şeffaflığını sağlamak ve kamu gücünü kullanarak malların haksız bir şekilde elde edilmesini önlemek için farklı disiplinlerle iş birliği yapılması gerekmektedir. Bu doğrultuda, yasa koyucu caydırıcı yaptırımları öngörmektedir. Nitekim, idari düzenleyici ve iç kontrolleri oluşturup etkin hale getirerek, Ceza adalet sistemi, herhangi bir sorun olmaksızın yolsuzluk suçlarını inceleyerek ve soruşturarak, gerekirse yargıya taşıyarak kamuoyundaki temiz toplum, adil rekabet ve eşitliği ilkesi algısını yönlendirebilir. Gerçekten de, hayatın hemen hemen her alanında, toplumlarda hastalığa neden olan yolsuzluk virüsleriyle etkin bir şekilde mücadele edilmesi çok önemlidir.

Uluslararası örgütler bu mücadelede önemli bir rol oynamıştır ve yasal alanda gerekli tedbirlerin alınmasına çalışmıştır. Çünkü yolsuzluk suçları artık sınır ötesi bir boyut kazanmıştır. Bu nedenle, cezai normlara sahip uluslararası sözleşmeler ve üye devletler için bu sözleşmelerin getirdiği yükümlülükleri, bu olgu ile mücadelede ana stratejiler olarak ulusal stratejilerle birlikte kullanılabilir.

Yasalarda caydırıcılık açısından en yüksek yaptırım gücü ceza kanunudur. Ceza hukukunda, suçların yaptırımı hapis ve/veya adli para cezası olarak öngörülmektedir. Bu nedenle, suçlu bireyler üzerinde düzeltici işlevi üstlenen, toplumda suç işlemeyen insanlara da caydırıcı etki göstermektedir.

Örnek olarak, Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nin giriş bölümünde, “yolsuzlukla etkin bir şekilde mücadele etmek ve yolsuzluğu önlemek için kapsamlı ve çok boyutlu bir yaklaşıma ihtiyaç duyulduğu” vurgulanmaktadır. Burada

ceza hukuku, kuşkusuz en etkili rolü oynayabilir. Bu nedenle devletlerin en etkili yasal araçlardan biri olan ceza hukukuyla yolsuzlukla mücadele etmek doğaldır ve gereklidir ama bunların ağır olup olmaması değil etkin, caydırıcı olması daha önemlidir.

Bu çalışmada, yolsuzlukla mücadelede etkili ve gerekli olduğu düşündüğümüz üç ceza hukuku aracını incelemeye çalışacağız. Bunlardan birincisi, her iki ülkede de yolsuzluğun türleri ve suç politikası (suç tipinin belirlenmesidir), İkinci araç, her türlü baskıdan uzaklaşabilen etkin bir soruşturma ve kovuşturma mekanizmalarıdır. Son olarak üçüncü araç, işlenen suçları türlerine etkili orantılı, ve caydırıcı yaptırımların uygulanmasını içerir.

## **A. NİJER VE TÜRKİYE’DE YOLSUZLUK SUÇUNUN İNCELENMESİ**

Yolsuzluk olgusu, sadece bir biçimde değil, birkaç biçimde ortaya çıkabilir. Bu nedenle yolsuzluğun açık bir şekilde tanımlanması doğru ve mümkün değildir. Sınırlandırmamak yeni hallerini de içermesine imkan tanımak gerekir. Yolsuzluk, genel olarak çeşitli şekillerde tanımlanmaktadır. En iyi bilinen, en basit ve en yaygın yolsuzluk tanımı, "özel çıkarlar için kamusal gücün kötüye kullanılması"<sup>45</sup>dır.

Yolsuzluk türleri iki kategoriye ayrılabilirler: Geleneksel olarak yolsuzluk olarak kabul edilen suçlar ve yolsuzluk olarak asimile suçlar.

Türkiye’de 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması ve Rüşvet ve Yolsuzluk Mücadele Kanununda yolsuzluk sayılabilecek suçlardan söz edilmiş, bunlara ilişkin soruşturma ve yargılama yöntemlerine yer verilmiştir<sup>46</sup>.

Nijer’ de ise yolsuzluğa ve ilgili suçlara karşı mücadelede ardışık hükümetler tarafından çeşitli kanunlar düzenlenmiştir.

---

<sup>45</sup> Pranab Bardhan (Sept., 1997), "Corruption and Development: A Review of Issues". Journal of Economic Literature, Vol. 35, No. 3, P. 1320-1346

<sup>46</sup> R. Bülent Tarhan, Yolsuzlukla Mücadele Mevzuat

Bunlar:- 15 Temmuz 1961 tarih ve 61-27 sayılı Ceza Kanunu ve müteakip değişiklikleri. Bu hükümlerde, Ceza Kanunu, zimmet (121 ila 123. Maddeler), nüfuz ticareti (madde 131), görevi kötüye kullanma (124 ila 128. maddeler), denetim görevinin ihmali(madde 129) kamu mallarının kötüye kullanılması (madde 338.1), rüşvet (130 ve 132) vb içermektedir.

## **1. Nijer Ceza Kanunu'nun İlgili Hükümleri**

### **Rüşvet, Nüfuz Ticareti ve Görevi Kötüye Kullanma**

Nijer'in Ceza Kanunu sadece yozlaşmış kamu görevlisini (rüşvet alan) değil, yozlaştırıcıyı ( rüşvet veren) da cezalandırmaktadır<sup>47</sup>.

Nijer Ceza Yasası'nın **132. maddesinde aktif rüşvet suçu** olarak tanımlanmaktadır (aktif rüşvet konuları çoğunlukla kamu hizmetinin talebiler, sıradan vatandaşlar, özel şirketler tarafından uygulanmaktadır. Madde: *“Bir kamu görevlisine, ya resmî görevlerinin ifası yönünde hareket etmesi veya hareket etmekten kaçınması için yahut da madde 130 ve 131’de öngörülen menfaatleri elde etmek amacıyla; şiddet veya tehdit kullanılması ya da bir menfaatin vadedilmesi, hibe veya hediye teklif edilmesi veya, kişinin inisiyatifli olmasa bile, yolsuzluğa dönüşme ihtimali olan bir teklifin kabul edilmesi hallerinde, zorlama veya yolsuzluğun amacına ulaşmasına bakmaksızın, belirtilen maddelerde rüşvet alan kişi (kamu görevlisi) hakkında öngörülen cezanın aynısı uygulanacaktır.”*şeklindedir.

**130. maddesinde**, kamu görevlisinin rüşvet alması yani **pasif rüşvet** şu şekilde düzenlenmiştir: *“Kamusal bir görev ifa eden bir kişi, görevinin ifasıyla ilgili bir işi*

---

<sup>47</sup>Yolsuzluk suçu, mesela rüşvet suçunda yalnızca rüşvet veren ile rüşvet alan arasındaki "sözleşmenin" gerçekleşmesiyle değil, bir tarafca kabul edilmeyen teklifler veya vaatlerle de gerçekleştirilebilir. Gerçekten de, eğer yolsuzluk eylemi devlet görevlisinin eylemi ise “pasif rüşvet”ten söz edilir, eğer başka bir kişinin (vatandaş, özel şirket ...) rüşvet, hediye vermesi durumu söz konusu ise “aktif rüşvet”ten bahsedilir. Bunlar, suçlunun konumuna bağlı olarak iki farklı suçtur. Genel olarak belirtilmelidir ki, yolsuzluğa uygulamada, iki kişi katılır, ve bazı yolsuzluk biçimlerinde, bunlar suç ortağı olarak kabul edilir.

*yapmak veya yapmamak için, doğrudan veya başka bir kişi aracılığıyla, vaatlerde ya da tekliflerde bulunur ya da bunları kabul eder, hediye ya da hibe teklif eder ya da bunları kabul ederse cezalandırılacaktır.*

Yabancı kamu görevlilerinin ve uluslararası kamu kuruluşlarının yetkililerinin yolsuzluğu aynı sınırlar içinde değerlendirilmektedir.

Nüfuz ticareti, kendisi kamu görevlisi olmayan bir kimsenin, kamu görevlileri (memur, avukat, hakim, kaymakam, polis vs) üzerinde nüfuz sahibi olduğunu ileri sürerek haksız bir işi gördüreceği vaadiyle kendisine veya bir başkasına menfaat temin etmesi ile oluşur.

**Nüfuz ticareti**<sup>48</sup> Nijer Ceza Kanunu'nun **131. maddesinde suç** olarak düzenlenmiştir: *“Herhangi bir kişi (gerçekte var olan ya da olmayan) nüfuzunu kötüye kullanarak, bir kişi lehine kamusal otoriteler tarafından sunulan bir menfaati haksız bir şekilde sağlamak ya da buna teşebbüs etmek amacıyla vaatlerde ya da tekliflerde bulunur ya da bunları kabul eder, hediye ya da hibe teklif eder ya da bunları kabul ederse cezalandırılır.*

*Bununla birlikte, bu suçu işleyen kişinin kamu görevlisi veya kamusal bir görev ifa eden bir kişi olması halinde verilecek ceza artırılır*<sup>49</sup>”.

---

<sup>48</sup> Nüfuz ticareti suçu işleyen fail, haksız bir işi yaptırtmak için kamu görevlisinin pozisyonunu, yetki, görev ve gücünü kullanabileceğini üçüncü kişilere vaad etmektedir. Ancak, kamu görevlisi kendi pozisyonun kullanılarak haksız bir iş gördürüldüğünden haberdar değildir. Kamu görevlisi görevine giren haksız işin yapılmasına kendi iradesi ile iştirak ettiğinde “**rüşvet suçu**” meydana gelir.

<sup>49</sup> Nüfuzu gerçek veya varsayılan gerçekte bu şekilde imkan olmayan nitelikte olabilir. nüfuz ticareti, yolsuzlukla neredeyse aynı özelliklere sahiptir: aktif nüfuz ticaret (bir birey tarafından gerçekleştirilir) ve pasif nüfuz ticaret (kamu görevlileri tarafından işlenen) vardır.

Nüfuz ticareti suçu ile rüşvet suçu arasındaki fark şudur: Rüşvet suçunda kamu görevlisi de suç teşkil eden bir fiil işlemektedir. Rüşvet suçunda kamu görevlisi, ya rüşvet anlaşmasına katılmıştır ya da anlaşma bilgisi dahilinde gerçekleşmiştir. Kamu görevlisi, suçun işlenmesi açısından en önemli faildir. Nüfuz ticareti suçu ise kamu görevlisi ya da onun dışındaki kişiler tarafından işlenebilen bir suçtur. Yozlaşmış kişi, görevinin çerçevesinde değil, bunun dışında fiili gerçekleştirilir. Kamu görevinde, bir toplumda ya da yasama organında, arkadaşlıklarının veya diğer kamu görevlileriyle işbirliğine dayalı bağlantılar sahip

**Görevi kötüye kullanma**<sup>50</sup> Nijer Ceza Kanunu'nda **124 - 128** arasındaki **maddelerde** yer almaktadır. 124. maddeye göre “*Herhangi bir kamu görevlisi, devlet memuru veya vergi tahsildarının; ödenmesi gerekmeyen yahut ödenmesi gerekenden fazla şekilde, kişilerden vergi, katkı ve ödeme yapmalarını doğrudan veya başkaları aracılığıyla talep etmesi ya da onları buna zorlaması cezalandırılır.*” Buradaki hükümde haksız bir menfaat sağlanması ve bir kişinin mağduriyetine neden olunması söz konusudur.

**126. maddesinde** kamunun zararına neden olma ihmalinden bahsedilmektedir: “*kamu otoritesini elinde tutanlar, herhangi bir şekilde ve herhangi bir sebeple, kanunun izni olmaksızın, görev, vergi ve harçlardan muafiyet veya muafiyet tanınmamış veya devlet kurumlarının ürünlerini serbestçe teslim etmişlerdir*”<sup>51</sup>. Burada söz konusu olan, kamu görevlisine bu görevi dolayısıyla tanınmış olan yetkinin kötüye kullanılmasıdır.

Görevi kötüye kullanma suçundan bilerek faydalananlar suç ortağı olarak cezalandırılacaktır. Suça teşebbüs, suçun tamamlamış haliyle aynı ceza yaptırımına tabi olacaktır.

### **Kara Para Aklama, Zimmet ve Gizleme Suçları**

Karapara aklama kavramı, kanun dışı yollardan kazanılan gelirin değerini mümkün olduğunca koruyarak, yetkililerin dikkatini çekmeyecek ve kullanılabilirliğini artıracak şekilde gizleyerek veya kanuni gerekçe kazandırarak, başka varlıklara dönüştürülmesi işlemi olarak tanımlanabilir.

Nijer, ECOWAS<sup>52</sup> Direktifi'nin uygulanması sırasında kara para aklama konusunda 8 Haziran 2004 tarih ve 2004-41 sayılı yasayı kabul etmiştir. Yasa'nın 2.

---

olduğu nüfuzu kullanır ya da kötüye kullanır. Yozlaşmış kişi görevine değil, kalitesini kötüye kullanılmaktadır.

<sup>50</sup> Görevi kötüye kullanma suçunun oluşabilmesi için, gerçekleştirilen fiilin, kamu görevlisinin alanına giren bir hususla ilgili olması gerekir.

<sup>51</sup> Görevinin gereklerine aykırı hareket etmekten ibarettir

<sup>52</sup> Batı Afrika Devletleri Ekonomik Topluluğu

maddesi, Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nin 23. maddesinin 1. fıkrası uyarınca, kara para aklama suçunu tanımlamaktadır<sup>53</sup>. Özetle Kara Para Aklanma, suç geliri yasaların suç saydığı fiillerden, bilerek elde edilen her türlü ekonomik menfaat ve değer, yani “yasadışı yollardan sağlanan kazanç” olarak ifade edilebilir.

**Kara Para Aklama** Yasası'nın 46. maddesi, bu kanunun öngördüğü ve ulusal mahkemeler dışında ancak UEMOA<sup>54</sup> üyesi bir ülkede işlenen suçlar için ulusal mahkemelerin yargı yetkisini öngörmektedir.

**Suçtan kaynaklanan Malvarlığı**, Nijer Ceza Kanunu'nun **354. maddesinde** suç olarak sayılmaktadır. Bu madde gereğince suçtan kaynaklanan malvarlığı “*kasten işlenmesi halinde ihdas edilen suçların sonucunda elde edildiğini bilerek bir malvarlığının alıkonulması*” olarak tanımlamaktadır.

**Zimmet suçu:** Nijer Ceza Kanunu'nun IV. Bölümü, kamu görevlileri tarafından zimmete para geçirme ile ilgili suçları içermektedir. Nijer Ceza Kanunu'nun **121. maddesine göre**, kamu veya özel sektör fonlarını zimmete geçirme, görevlerini ifasıyla, tahmini nakit değeri, iki milyon Nijer parası altında elinde olan kamu malların kendi adına kötüye kullanması olarak öngörülmüştür.

**Edimin İfasına Fesat Karıştırma Suçu NCK 134.** maddede düzenlenmiştir. Bu maddeye göre “*bir kamu görevlisi, kamu görevi temsilcisi, seçilen bir kamu görevlisi ya da Devlet temsilcisinin, yöneticisinin, yerel makamlar, Kamu kurumları veya kuruluşları veya bunların adına hareket eden herhangi biri tarafından kamu gücünü kullanarak,*

---

<sup>53</sup>Malvarlığının yasadışı kaynağını gizlemek ya da değiştirmek yahut bir öncül suçun işlenmesine karışan bir kişiye eyleminin yasal sonuçlarından kurtulması için yardım etmek amacıyla, suç geliri olduğunu bilerek, bu malvarlığının dönüştürülmesi ya da transfer edilmesi; ii) Bir malvarlığının, suç geliri olduğunu bilerek, gerçek mahiyetinin, kaynağının, yerinin, tasarrufunun, hareketlerinin ya da mülkiyetinin yahut malvarlığına ilişkin hakların gizlenmesi ya da değiştirilmesi. b) Hukuk sisteminin temel kavramlarına bağlı kalarak; i) Teslim alındığında suç geliri olduğu bilinen malvarlığının edinilmesi, bulundurulması ya da kullanılması; ii) Bu maddeye uygun olarak ihdas edilen herhangi bir suçun işlenmesinde ya da işlenme teşebbüsünde yer almak, iştirak etmek veya tertip kurmak ve bu suçların işlenmesine yardım etmek, teşvikte bulunmak, kolaylaştırmak veya yol göstermek.

<sup>54</sup> Batı Afrika Ülkeleri Ekonomik ve Parasal Birliği

*yasalara veya düzenlemelere aykırı bir davranışla başka bir kişiye haksız bir avantaj sağlamak veya temin etme teşebbüsü” suç olarak öngörülmüştür.*

Bu eylemlerden yararlananlar da aynı cezalarla cezalandırılacaktır.

**Yargı görevi yapanı, bilirkişiyi veya tanığı etkilemeye teşebbüs: Nijer Ceza Kanununun 217 ve 218. maddelerine göre:** *“her kim, herhangi bir durum veya bir işlem tesisi sürecinde ilişkin herhangi bir konuda, yargılamadaki bir talep veya bir savunma; vaat, teklifler ya da hediye, baskılar, tehditler, manevralar veya hile kullanarak bir kimseye bir şey yapmak veya teslim etmek, yapmamak veya teslim etmemek için yanlış ifade, açıklama ya da beyan verdirmesi halinde, yöneldiği bu fiilleri gerçekleştirememiş olsa dahi cezalandırılır”.*

Nijer, **yasadışı zenginleşmenin**<sup>55</sup> bastırılmasına ilişkin 18 Haziran 1992 tarih ve 92-024 sayılı Kararname'yi kabul etmiştir. Bu kararname, *“yasadışı zenginleşme suçunun, bir kimsenin, yasal gelirin kendini haklı göstermesine izin vermediği bir miras ve / veya yaşam tarzı olduğu belirlendiğinde, kurulduğunu”* belirtmektedir. Yasadışı zenginlik, kamu görevlilerini değil aynı zamanda başka kişileri de ilgilendirmektedir.

**Denetim Görevinin İhmali,** Nijer Ceza Kanunu'nun **129. maddesinde** öngörülmüştür. Buna göre Denetim Görevinin İhmali suçu madde kapsamında *“her kamu görevlisi ya da kamu görevi temsilcisi, ihaleler, işletmeler veya emanetleriyle ilgili tamamen veya kısmen olarak idare veya denetim görevleri sırasında açık ya da yanlıtıcı eylemlerle ya da bir kişinin müdahalesiyle herhangi bir menfaat talep etmesi veya kabul etmesi halinde cezalandırılır”* şeklinde ifade edilmektedir.

**Yetkili olmadığı bir iş için yarar sağlama,** NCK'nın **134.maddesinde** düzenlenmiştir. Buna göre *“görevden uzaklaştırılan, memurluktan çıkarılan veya görevden alınarak başka bir göreve atanan herhangi bir kamu görevlisi veya kamusal bir makamda bulunan kimse, hakkında bu işlemlerin tesis edildiğinin kendisine usulüne*

---

<sup>55</sup>Türkiye’de aynı suçu, Haksız mal edinme suçu olarak belirlemektedir.

*uygun şekilde bildirilmesinden sonra bu daha önce sahip bulunduğu makamın yetkilerini kullanmaya devam ederse cezalandırılır.”*

### **Tüzel Kişilerin Sorumluluğu**

Nijer, 8 Haziran 2004 tarihli ve 2004-41 sayılı Kanun'da kara para aklama konusunda tüzel kişilerin cezai sorumluluğuna ilişkin düzenleme getirilmiştir. Bu kanunun 42. maddesi tüzel kişiler için cezai müeyyideler öngörmektedir. *“Bir aklama suçu veya bu kanunda öngörülen suçların herhangi biri organları veya temsilcileri tarafından işlenmiş olsun veya olmasın lehine veya aleyhine; gerçek kişiler tarafından yapılanların beş katı, yazarların ya da aynı gerçeklerin suç ortaklarının mahkumiyetine halel getirmeksizin.”* Dolayısıyla, tüzel kişilerin cezai sorumluluğu, temsilcilerinin veya suç ortaklarının bireysel cezai soruşturma ve kovuşturmalarını hariç tutmamaktadır. Öte yandan, bu sorumluluk para aklama suçuyla sınırlıdır. Yaptırımlarla ilgili olarak, madde 42'de para cezaları öngörülmekte, aynı zamanda kamu ihalelerinden hariç tutulma gibi başka cezalar da öngörülmektedir. Suçun işlenmesinde kullanılan mülkün müsadere edilmesi veya adli denetim altına alınması, tasfiyesi, veya iflas söz konusu olabilmektedir.

### **İştirak ve Teşebbüs**

Nijer, Ceza Kanunu'nun 48. maddesinde suçlara katılmasını ( iştirak), suç olarak öngörülmüştür. Bu da suçun suç teşkil ettiği durumlar haricinde bir suçtan dolayı suçun failleri ile aynı cezalara tâbi olduğunu belirtmektedir. 49. madde ayrıca provokasyon, talimat, yardım ve destek gibi birçok katılım biçimini cezalandırmaktadır.

Kara Para Aklama Yasası'nın 38. maddesi, kara paranın aklanması amacıyla anlaşma, örgütlenme ve suç ortaklığı için cezai yaptırımlar öngörür. Bir suç işlemeye teşebbüs, Ceza Kanunu'nun 2. maddesinde ve Kara Para Aklama Yasasının 3. maddesinde suç sayılmaktadır.

## 2. TÜRK CEZA KANUNU'NUN İLGİLİ HÜKÜMLERİ (TÜRKİYE'DE YOLSUZLUKLA MÜCADELE KAPSAMINDA KANUNİ DÜZENLEMELER

Türkiye Cumhuriyeti'nin ulusal mevzuatında yolsuzluk, suç ve yaptırımlara ilişkin hükümler içerisinde yer almaktadır. Hem doğrudan hem de dolaylı olarak, yolsuzlukla ve yozlaşmış ve hileli yollarla ve mekanizmalarla yapılan herhangi bir faaliyetle ilgili birden fazla yasa bulunmaktadır.

19 Nisan 1990 tarihli 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu kabul edilmiştir. Kanunun 17. maddesi, uluslararası ölçekte de yolsuzluk suçu kabul edilen suçlara yer vermektedir. 3628 sayılı Kanun'un 4. maddesinde Yasadışı zenginleşmeye “illicit Enrichment” yer verilmektedir. Madde gereğince *“kanuna veya genel ahlaka uygun olarak sağlandığı ispat edilemeyen mallar veya kişinin sosyal yaşantısı bakımından geliriyle uygun olduğu kabul edilemeyecek harcamalar şeklinde ortaya çıkan artışlar, bu kanunun uygulamasında Yasadışı Zenginleşme sayılır”*.

5237 sayılı yeni Türk Ceza Kanunu'nda özel sektörde rüşvet suçu kabul edilmiş; ihaleye fesat karıştırma suçunun uygulama kapsamı genişletilmiş; suçun tanımı, uluslararası standartlara göre uygun hale getirilmiştir ve “edimin ifasına fesat karıştırılması” ayrı bir suç olarak düzenlemiştir<sup>56</sup>.

### CEZA KANUNU REFORMU

1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, rüşvet, denetim görevinin ihmali, zimmet, irtikap, görevi kötüye kullanma, yetkilisi olmadığı bir iş için yarar sağlama, ihaleye fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama, göreve ilişkin sırrın açıklanması, nüfuz ticareti ve diğer yolsuzluk türlerini yasaklamaktadır.

---

<sup>56</sup> TCK 236. maddesinde düzenlenmiştir.

Türk Ceza Kanunu'nun dışında, Türk yolsuzlukla mücadele mevzuatının temel yasal dayanağı kısaca ve aşağıdaki gibi özetlenip sınıflandırılabilir:

- 5271 Sayılı Türk Ceza Muhakemesi Kanunu;
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu;
- 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve yolsuzlukla mücadele Kanunu;
- 90/748 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması Hakkında Yönetmelik;
- Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ( 13.04.2005 Resmi Gazete Sayısı: 25785).

## **TÜRK HUKUKUNA GÖRE RÜŞVET SUÇU**

1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5237 sayılı yeni Türk Ceza Kanununda rüşvet suçu tanımlanmaktadır.

Türk Ceza Kanunu'nun **252'nci maddesinin 1 ila 8'inci paragrafları**, Nijer'deki gibi aktif ve pasif rüşveti<sup>57</sup> suç olarak saymaktadır. Rüşvet suçu<sup>58</sup> düzenlemesinde “rüşvet alan” veya rüşvet veren” yer almaktadır.

Rüşvet suçu, 5237 sayılı TCK'nın 252. maddesinin birinci fıkrasında “*Görevinin ifasıyla ilgili bir işi yapması veya yapmaması için, doğrudan veya aracılar vasıtasıyla, bir kamu görevlisine veya göstereceği başka bir kişiye menfaat sağlayan kişi cezalandırılır.*” olarak ifade etmektedir

---

<sup>57</sup>Nijer deki gibi, Türkiye'de de **Rüşvet suçu**, bir tarafta “rüşvet veren” gerçek kişi ile diğer tarafta “rüşvet alan” kamu görevlisinin (memur, bilirkişi vs.) bulunduğu her zaman birden fazla failin olduğu kamu idaresinin güvenilirliğine karşı işlenen çok failli bir karşılaşma suçudur. Yani, hem rüşvet veren hem de rüşvet alan rüşvet suçu işlemektedir.

<sup>58</sup>Avrupa Birliği'nin uyum çerçevesi üzerinde hazırlanan yeni suç ve ceza düzenlemelerini ortaya koyan 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu (TCK), 01/06/2005 tarihinde yürürlüğe girmiş ve 765 sayılı Türk Ceza Kanunu'nu kaldırmıştır. Dördüncü bölümün "Millet ve Devlete Karşı Suçlar ve Nihai Hükümler" başlıklı yeni bölümünün ilk bölümü, "Kamu İdarenin Güvenilirliği ve İşleyişine Karşı Suçlar" ı içermektedir.

Bu tanımı, Rüşvet veren suç ( aktif rüşvet) bahsedilmektedir. **Aktif rüşvet ( rüşvet verme suçu)**, herhangi bir kimse tarafından işlenebilir<sup>59</sup>. Rüşvet alan kişinin kamu görevlisi olması şart olmasına rağmen, rüşvet veren kişi bir kamu görevlisi olabileceği<sup>60</sup> gibi herhangi bir vatandaş da olabilir.

Rüşvet alan ise, 252. maddenin ikinci fıkrasında öngörülmüştür. Buna göre, *“Görevinin ifasıyla ilgili bir işi yapması veya yapmaması için, doğrudan veya aracilar vasıtasıyla, kendisine veya göstereceği bir başka kişiye menfaat sağlayan kamu görevlisi de cezalandırılır”*.

252’nci maddesinin 3. fıkrasında: *“Rüşvet, bir kamu görevlisinin, görevinin gereklerine aykırı olarak bir işi yapması veya yapmaması için kişiyle vardığı anlaşma çerçevesinde bir yarar sağlamasıdır.”* olarak ifade edilmiştir

Rüşvet alan ile rüşvet veren arasında rüşvet konusunda anlaşmaya varılmış olması halinde, rüşvet verilemese bile, taraflar sanki suç tamamlanmış gibi rüşvet suçu nedeniyle cezalandırılır<sup>61</sup>. Bu durumda bir tessebbüs hali söz konusudur

9. fıkarda yer alan düzenleme, yabancı kamu görevlileriyle ilgilidir. Buna göre *“Görevlerinin ifasıyla ilgili bir işin yapılması veya yapılmaması ya da uluslararası ticari işlemler nedeniyle bir işin veya haksız bir yararın elde edilmesi yahut muhafazası amacıyla; doğrudan veya aracilar vasıtasıyla, menfaat temin, teklif veya vaat edilmesi ya da bunlar tarafından talep veya kabul edilmesi halinde de uygulanır”<sup>62</sup>.*

253. maddesinde tüzel kişiler hakkında düzenlenmiştir. Bu maddeye göre *“Rüşvet suçunun işlenmesi suretiyle yararına haksız menfaat sağlanan tüzel kişiler hakkında bunlara özgü güvenlik tedbirlerine hükmolunur”*

---

<sup>59</sup> TCK md. 252/1

<sup>60</sup> Kamu görevlisi de rüşvet veren taraf olabilecektir, fakat TCK’nın 266 md, kamu görevine ait araç ve gereçleri suçta kullanma başlıkta cezada artırım yapılabilecektir.

<sup>61</sup> TCK md. 252/3; İzzet Özgenç, İrtikap, Rüşvet ve Görevi Kötüye Kullanma Suçları, s.71

<sup>62</sup> Adem SÖZÜER, Türk Ceza Hukuku Mevzuatı

**4. fıkrada** ise kamu görevlisinin rüşvet talebinde bulunması ve fakat bunun kişi tarafından kabul edilmemesi ya da kişinin kamu görevlisine menfaat temini konusunda teklif veya vaatte bulunması ve fakat bunun kamu görevlisi tarafından kabul edilmemesi hâllerinde fail hakkında, birinci ve ikinci fıkra hükümlerine göre verilecek ceza yarı oranında indirilir.

**254.** maddesinde, 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 hükmolünmayacaktır.

**Dikkat edilmelidir ki,** Nijer ve Türkiye rüşvet suçunun tanımı ve hükümleri farklar göstermektedir. Örnek olarak Türkiyedeki rüşvet suçu Nijer'den daha geniş ve detaylıdır. Tanımı bakımından, kamu görevlisinin elde ettiği menfaatin, Türk hukukuna göre “haksız menfaat” olması öngörülmüştür. Nijer ise daha dar düzenlenmiştir, “ hediye, vaad ya da bağış ve teklif” olarak ifade edilmiştir. Kamu görevlisine sağlanan yarar, Nijer hukukunda, sadece “hediyeler, vaad, teklif ve bağış”olarak öngörülerek sınırlandırılmaktadır. Türk hukukunda rüşvet tanımı, daha gelişmiştir, “haksız bir menfaat” denilerek, hakimlerinin takdir yetkisini (haksız menfaatin ne olup olmayabileyeceğini) sağlar ve gelecekte kendini gösterebilecek diğer yarar biçimleri kapsamayı mümkün kılar. Diğer tarafta rüşvet veren bakımından, haksız bir menfaat sağlamak amacıyla, Nijer Ceza Kanunu “ tehdit, saldırı” kullanarak da kapsamaktadır.

Diğer önemli fark ise, Nijer, “üçüncü kişiye menfaat sağlamak” suçun tanımında öngörülmemektedir. Türkiye’de ise “veya göstereceği bir başka kişiye menfaat sağlayan” olarak düzenlenmiştir.

Başka önemli bir husus, tüzel kişi sorumluluğudur. Rüşvet suçu bakımından, tüzel kişilerin sorumluluğu Nijer’de düzenlenmemiştir.

**Nüfuz ticareti<sup>63</sup>, 5237 sayılı TCK 255. Maddesinin ilk halinde** “ yetkili olmadığı bir iş için yarar sağlama suçu”olarak düzenlenen ve 6352 sayılı Kanunla değiştirilen “Nüfuz Ticareti” suçu olarak düzenlenmiştir.

Nüfuz ticareti TCK’nın 255. maddesinde birinci fıkrasında “*kamu görevlisi üzerinde nüfuz sahibi olduğundan bahisle, haksız bir işin gördürülmesi amacıyla girişimde bulunması için, doğrudan veya aracilar vasıtasıyla, kendisine veya bir başkasına menfaat temin eden kişi cezalandırılır*”. olarak tanımlanamaktadır.

**Nüfuz ticareti suçu**, rüşvet gibi, herhangi bir kişi tarafından işlenebilir; failin kamu görevlisi olması halinde ise cezada artırım yapılmaktadır<sup>64</sup>. Yine nüfuz ticareti suçu, maddenin ikinci fıkrasında belirtildiği üzere teşebbüs suçu olarak düzenlenmiştir. Menfaat temini hakkında, anlaşma yapılması halinde, nüfuz ticareti suçu tamamlanmış gibi cezaya hükmolunacaktır.

Rüşvet suçu gibi, bu madde 7. fıkrasında yabancı kamu görevlilerini de kapsamaktadır.

Nüfuz ticareti bakımından Nijer ve Türkiye arasında farklar, aynı rüşvet gibi suçundaki farklar gibidir.

---

<sup>63</sup>Türkiye’nin de taraf olduğu “Yolsuzluğa Karşı Avrupa Devletler Grubu”nun (Greco’nun) tavsiyesi üzerine, Yolsuzluk Kaynaklı Suçlarla daha etkin mücadele amacıyla, 02.07.2012 tarih ve 6352 sayılı yasa ile yapılan değişiklikle; hem suçun ismi “nüfuz ticareti” suçu olarak değiştirilmiş hem de suçun maddi unsurları ve cezai müeyyideleri değiştirilerek suçun cezası artırılmış ve yapısı itibarıyla de “karşılama suç” haline getirilmiştir

<sup>64</sup> TCK’nın 255/1. Maddesine göre, “**Kişinin kamu görevlisi olması halinde, verilecek hapis cezası yarı oranında artırılır.**”

**Görevi kötüye kullanma suçu<sup>65</sup> 5237 sayılı TCK'nın 257. maddesinde,** İkinci Kitap Dördüncü kısmın, “Kamu İdaresinin Güvenilirliğine ve İşleyişine Karşı Suçlar” başlıklı Birinci Bölüm’ünün altında yer almaktadır.

Kamu görevlisinin, görevinin gereklerine aykırı olarak, kendisine tanınan yetkiyi kötüye kullanması durumunda, 257<sup>66</sup>. maddedeki suç oluşabilmektedir.

TCK'nın 257. maddesinde, görevi kötüye kullanma suçuyla ilgili olarak üç ayrı ihtimal öngörülmüştür. Bunlar “görevin gereklerine aykırı hareket etme”, “görevin gereklerini ihmâl veya geciktirme” ve “görevin yapılması için çıkar sağlama”dır.

Örnek olarak, kişilerin mağduriyetine sebebiyet verilmesi veya kişilere haksız bir menfaat sağlanması görevi kötüye kullanma suçunu oluşturmaktadır<sup>67</sup>. Bununla birlikte, Devlet görevi kötüye kullanma suçunun işlenmesi dolayısıyla malvarlığı itibarıyla suçtan zarar görmüş olabilir.

Görevi kötüye kullanma suçu tek failli bir suçtur ve sadece kamu görevlisi tarafından işlenebilen bir suçtur. Zira görevi kötüye kullanma suçunda, fail yalnız hareket edebilmektedir. Yani kimseyle anlaşma yapması gerekmekte, haksız bir menfaat kazanmak amacıyla göreve aykırı davranmaktadır.

---

<sup>65</sup> Görevi kötüye kullanma suçu, Türk Ceza Kanunu'nun (TCK) 2. kitabının “Mille ve Devlete Karşı Suçlar” başlıklı 4. kısmının “Kamu İdaresinin Güvenilirliğine ve İşleyişine Karşı Suçlar” başlıklı 1. bölümünde yer almaktadır.

<sup>66</sup> 257. Maddesinde üç fıkra halinde düzenlenmektedir. Buna göre, “*Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan hâller dışında, görevin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir kazanç sağlayan kamu görevlisi, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.*

*Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan hâller dışında, görevin gereklerini yapmakta ihmâl veya gecikme göstererek, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir kazanç sağlayan kamu görevlisi, altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.*

*İrtikâp suçunu oluşturmadığı takdirde, görevinin gereklerine uygun davranması için veya bu nedenle kişilerden kendisine veya bir başkasına çıkar sağlayan kamu görevlisi, birinci fıkra hükümlerine göre cezalandırılır”.*

<sup>67</sup> İzzet Özgenç, İrtikâp, Rüşvet ve Görevi Kötüye Kullanma Suçları, S.176

TCK'daki düzenlenişi itibarıyla, görevi kötüye kullanma suçu, kasten işlenebilen bir suçtur. Bu itibarla söz konusu suçun oluşabilmesi için, kamu görevlisinin görevinin gereklerine aykırı davranışta bulunduğu, ifa ettiği görev dolayısıyla kendisine tanınan yetkinin hukuken belirlenmiş olan sınırını aştığının bilincinde olması gereklidir<sup>68</sup>.

**TCK'nın görevi kötüye kullanma suçunun** tanımı, NCK hükümlerinden farklıdır. TCK tanımına göre kamu görevlisi kendisine ya da üçüncü kişiye haksız bir menfaat sağlayarak kişilerin mağduriyetine veya kamu zararına yol açmaktadır. NCK'ya göre bu menfaat sağlama vatandaşlara ek ödeme ya da olmayan bir ödeme yaptırmak veya ödeme ve vergilerden haksız şekilde muaf tutmak olarak karşımıza çıkar. Bu tanımlardan TCK'daki düzenlemenin NCK' dakinden daha kapsamlı olduğu ve hakim takdir yetkisine daha geniş yer verildiği anlaşılmaktadır. NCK hükmünde suçun tanımı spesifik olaylar öngörülerek yapılırken TCK da genel bir çerçeve çizilmiştir.

Ek olarak, TCK'nın 257. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan haller dışında, görevinin gereklerini yapmakta ihmal veya gecikme göstererek, kişilerin mağduriyetine veya görevi kötüye kullanma, kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir menfaat sağlayan kamu görevlisi cezalandırılır” şeklindeki düzenleme NCK hükmünde öngörülmemiştir.

TCK'daki bu hüküm, Nijer'deki yolsuzlukla mücadelede önemli bir rol oynayabilmektedir. Bu anlamda yozlaşmış kamu görevlilere karşı caydırıcı olabilmektedir. Önceki bölümde, Nijerdeki yolsuzluk nedenleri ve türlerine ilişkin incelememizde de izah edildiği üzere, bazen kamu görevlileri en basit hizmet için bile, gecikme göstererek “komisyon” ve “goro noro”<sup>69</sup> alabilmek amacıyla görevlerini kötüye kullanmaktadır. Nijer yönetimde bu tür yolsuzluk yaygındır. Dolayısıyla bu kanunun hükmün Nijer Ceza Kanunu'nda da düzenlemelidir.

---

<sup>68</sup> İzzet Özgenç, **İrtikap, Rüşvet ve Görevi Kötüye Kullanma Suçları**

<sup>69</sup> Haksız bir menfaat sağlamak amacıyla görevleri kötüye kullanmaktadır.

**Suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama, Türk Ceza Kanunu'nun 282. maddesinde** suç haline getirilmiştir. “Suçtan kaynaklanan malvarlığı değerleri'nin” “suç işlemek suretiyle elde edilen malvarlığı değerleri” nin; “suç işlemek dolayısıyla elde edilen malvarlığı değerleri<sup>70</sup>”ni ifade ettiği anlaşılmaktadır.

5237 Sayılı TCK'nın 282. maddesinin gerekçesinde, “suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerine meşruiyet görüntüsü verilerek ekonomik sisteme sokulması, suç işlemenin kazanç elde etme açısından cazip bir yol olarak görünmesine neden olmaktadır. Bu durum aynı zamanda suç delillerinin değiştirilmesi, gizlenmesi ve dolayısıyla, suçlunun kayırılması sonucunu doğurmaktadır. İşte bu düşünceler söz konusu suçun ayrı bir suç olarak tanımlanmasını gerektirmiştir” denilmektedir. Bu suçun kamu görevlisi tarafından veya belli bir meslek sahibi kişi tarafından bu mesleğin icrası sırasında işlenmesi halinde verilecek hapis cezası yarı oranında artırılır.

**Gizleme Suç,** Türk Ceza Kanunu'nun 281<sup>71</sup>.maddesinde düzenlenmektedir. Pratikte delillerini karartma suçu olarak da bilinen suç delillerini karartma gizleme ve yok etme suçu TCK 281'deki ilgili düzenlemeye göre gerçeğin ortaya çıkmasını engellemek amacı ile herhangi bir suçun delillerini yok eden, değiştiren, bozan veya silen kişi hukuki anlamda suçludur. Bu suçun oluşabilmesin için, failin gerçeğin meydana çıkarılmasını engellemek amacıyla hareket etmesi gerekir. Ancak fıkra metninde bir şahsi cezasızlık sebebine yer verilmiştir. Buna göre kişiye kendi işlediği veya işlenişine iştirak ettiği suçun delillerine yok etmesi, gizleme veya değiştirmesi dolayısıyla ayrıca ceza verilmez.

---

<sup>70</sup>Olgun Değirmenci, Mukayeseli Hukukta ve Türk Hukukunda Suçtan Kaynaklanan Malvarlığı Değerlerini Aklama Suçu, , Ankara, Turhan Kıtabevi, 2007, s.9

<sup>71</sup> Madde 281 - (1) Gerçeğin meydana çıkmasını engellemek amacıyla, bir suçun delillerini yok eden, silen, gizleyen, değiştiren veya bozan kişi, altı aydan beş yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Kendi işlediği veya işlenişine iştirak ettiği suçla ilgili olarak kişiye bu fıkra hükmüne göre ceza verilmez.

(2) Bu suçun kamu görevlisi tarafından göreviyle bağlantılı olarak işlenmesi hâlinde, verilecek ceza yarı oranında artırılır.

(3) İlişkin olduğu suç nedeniyle hüküm verilmeden önce gizlenen delilleri mahkemeye teslim eden kişi hakkında bu maddede tanımlanan suç nedeniyle verilecek cezanın beşte dördü indirilir.

Maddenin ikinci fıkrasına göre, bu suçun kamu görevlisi tarafından göreviyle bağlantılı olarak işlenmesi, daha ağır cezalandırmaktadır. Üçüncü fıkrada ise, etkin pişmanlık hükmüne yer verilmiştir. Buna göre, ilişkin olduğu suç nedeniyle hüküm verilmeden önce gizlenen delilleri mahkemeye teslim eden kişi hakkında verilecek cezada indirim yapılacaktır<sup>72</sup>.

**5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 247. maddesinde zimmet suçu, 248. Maddesinde etkin pişmanlığa ilişkin hüküm ve 249. Maddesinde daha az cezayı gerektiren hal yer almaktadır. TCK 247/1'de zimmet suçunun basit hali, 247/2'de cezanın arttırılmasını gerektiren hal olarak nitelikli zimmet suçu ve 247/3'te daha az ceza verilmesini gerektiren hal olarak kullanma zimmeti düzenlenmiştir<sup>73</sup>.**

Zimmet suçu, kamu görevlisi tarafından işlenmiş olan bir güveni kötüye kullanma suçu niteliği taşımaktadır.

Maddenin 1. fıkrasına göre “*Görevi nedeniyle zilyedliği kendisine devredilmiş olan veya koruma ve gözetimiyle yükümlü olduğu malı kendisinin veya başkasının zimmetine geçiren kamu görevlisi cezalandırılır.*” İkinci paragraf “*Suçun, zimmetin açığa çıkmamasını sağlamaya yönelik hileli davranışlarla işlenmesi halinde, verilecek ceza yarı oranında artırılır.*” Ve üçüncü paragrafı ise “*Zimmet suçunun, malın geçici bir süre kullanıldıktan sonra iade edilmek üzere işlenmesi halinde, verilecek ceza yarı oranına kadar indirilebilir.*” seklindedir.

Zimmet suçu bakımından Nijer ve Türkiye hukukunun karşılaştırmasından şu hususlar ortaya çıkmaktadır. İlk olarak tanımı açısından diğer incelediğimiz suçlar gibi, TCK daha genel olarak kapsamlıdır. TCK “kendisine veya başkasının” diye ifade etmektedir; NCK ise sadece “kendisini devredilmiş mal ve para” olarak öngörülmüştür. Diğer hususta nitelikli unsurla ilgilidir. TCK'nın sisteminde, zimmet suçunun “zimmetin açığa çıkmamasını sağlamaya yönelik hileli davranışlarla işlenmesi” bu suçu

---

<sup>72</sup> Adem Sözüer, Türk Ceza Hukuku Mevzuatı, s.373.

<sup>73</sup> İzzet Özgenç, Zimmet Suçu, ikinci bası, Ankara 2012, s.9.

bakımından daha ağır cezayı gerektiren bir nitelikli unsur olarak düzenlemiştir. NCK'da ise, suç konusu “devredilmiş malların tahmini nakit değeri olarak” zimmete geçirilmiş olması, “nitelikli zimmet” olarak ifade edilmiştir<sup>74</sup>.

Türkiye, **haksız mal edinme**, 3628 sayılı mal Bildiriminde bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu'nda (Madde 4, 13 ve 14) yasadışı bir fiil olarak düzenlenmiştir. Kanun'un 4. maddesinde haksız mal edinme tanımlanmıştır. Buna göre, *“kanuna veya genel ahlaka uygun olarak sağlandığı ispat edilmeyen mallar veya ilginin sosyal yaşantısı bakımından geliriyle uygun olduğu kabul edilemeyecek harcamalar şekline ortayan çıkan artışlar, bu kanunun uygulanmasında haksız mal edinme sayılır”*. 13<sup>75</sup>. maddede Haksız mal edinme, mal kaçırma veya gizleme olarak tanımlanmaktadır. Bu maddesinde, kanunen daha ağır bir cezayı gerektirmediği takdirde haksız mal edinmek (2. fıkraya göre haksız edinilen malı kaçıran veya gizleyene de aynı ceza verilir.). Zorallm açısından da 14. maddede<sup>76</sup> açık ve ayrıntılı düzenlemeye yapılmıştır.

### **Yargı Görevi Yapanı, Bilirkişiyi veya Tanığı Etkilemeye Teşebbüs Suçu**

Türk Ceza Kanunu **Yargı Görevi Yapanı, Bilirkişiyi veya Tanığı Etkilemeye Teşebbüs Suçunu** 277. madesinde<sup>77</sup> düzenlenmiştir. Madde gerekçesine göre hüküm, bir davada taraflardan birinin veya bir kaçının ve sanıkların, katılanların veya

<sup>74</sup> Devredilmiş “para veya mal” nakit olarak tahmini artırarak, ceza da artar

<sup>75</sup> Mezkur Kanununun 13 üncü maddesi uyarınca; kanunun daha ağır bir cezayı gerektirmediği takdirde haksız mal edinene üç yıldan beş yıla kadar hapis ve beş milyon liradan on milyon liraya kadar ağır para cezası verilir. Haksız edinilen malı kaçıran veya gizleyene de aynı ceza verilir. Bu kişiler, müebbeten kamu hizmetlerinden yasaklanır.

<sup>76</sup> Buna göre haksız edinilmiş olan malların zorallımına hükmolunur. Bu malların elde edilememesi veya bir malın tümünün haksız mal edinme konusu teşkil etmemesi sebepleri ile zorallımın mümkün olmadığı hallerde haksız edinilen değere eşit bedelinin hazineye ödenmesine karar verilir. Bu bedel, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunur.

<sup>77</sup> (1) Görülmekte olan bir davada veya yapılmakta olan bir soruşturmada, gerçeğin ortaya çıkmasını engellemek veya bir haksızlık oluşturmak amacıyla, davanın taraflarından birinin, şüpheli veya sanığın, katılanın veya mağdurun lehine veya aleyhine sonuç doğuracak bir karar vermesi veya bir işlem tesis etmesi ya da beyanda bulunması için, yargı görevi yapanı, bilirkişiyi veya tanığı hukuka aykırı olarak etkilemeye teşebbüs eden kişi, iki yıldan dört yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. (2) Birinci fıkradaki suçu oluşturan fiilin başka bir suçu da oluşturması halinde, fikri içtima hükümlerine göre verilecek ceza yarısına kadar artırılır

mağdurların leh veya aleyhine yargı görevi yapanlara emir vermeyi veya baskı yapmayı veya nüfuz icra etmeyi veya yargı görevleri yapanları ne suretle olursa olsun hukuka aykırı olarak etkilemeye teşebbüs etmeyi cezalandırmaktadır. Emir verildiği, baskı yapıldığı veya nüfuz icra edildiği veya etki yapılmasına girişildiği anda cürüm tamamlanmış olur. Suç, herhangi bir yargı görevi yapana karşı işlenebilir. Teşebbüs iltimas derecesini geçmediği takdirde faile daha az ceza verilmesi öngörülmüştür. Burada iltimastan maksat, hatıra binaen ricada bulunmaktır<sup>78</sup>.

### **Denetim görevinin ihmali**

Madde metninde denetim görevinin ihmali, ceza yaptırımına bağlanmıştır. Bu suç TCK 251’de öngörülmüştür. Birinci fıkrada zimmet veya irtikap suçunun işlenmesine kasten göz yuman denetimle yükümlü kamu görevlisinin hüküm altına alınmıştır. Bu durumda, kamu görevlisi, zimmet veya irtikap suçunun işlendiğinden haberdardır ve buna rağmen denetim görevini kasten ihmal etmektedir.

Buna karşılık, denetimle yükümlü kamu görevlisinin bu görevini ihmal etmesinden yararlanılarak zimmet veya irtikap suçunun işlenmesi halinde; kamu görevlisinin, denetim görevini kasten ihmal etmesi dolayısıyla, ceza hukuku bakımından sorumluluğu kabul edilmiştir Bu durumda kamu görevlisinin zimmet veya irtikap suçu açısından kastı yoktur. Ancak denetim görevini kasten ihmal etmektedir<sup>79</sup>.

### **İhale Fesat Karıştırma<sup>80</sup>**

İhale Fesat Karıştırma suçu, TCK’nın 235. maddesinde tanımlanmıştır. Maddenin birinci fıkrasına göre, ihalenin “*kamu kurum veya kuruluşları adına yapılan mal veya*

---

<sup>78</sup> Türk **Ceza Kanununun 265. maddesi**, Birleşmiş Milletler Sözleşmesinin 25 (b) Maddesi uyarınca bir kamu görevlisine karşı zorla veya tehdit kullanılmasını cezalandırmaktadır.

<sup>79</sup> R. Bülent Tarhan, Yolsulukla Mücadele Mevzuatı, s.54

<sup>80</sup> İhale, kamuda yolsuzluk vakiasının en sık yaşandığı alanı oluşturmaktadır. İhale Yolsuzlukları sayesinde kişiler büyük kazançlar edinebilmektedir. İzzet Özgenç, İhale Sürecinde İşlenen Suçlar, 4. Bası, Seçkin Yayıncılık, s. 29.31

*hizmet alım veya satımlarına ya da kiralamalara ilişkin ihaleler” ya da “yapım ihalelerine fesat karıştıran kişi cezalandırılır”*

Madde gerekçesinde (söz konusu suç tanımı ile korunan hukuki değerle ilişkindir) şu açıklamalara yer verilmiştir: *“Bu hükümlerle korunmak istenen hukuki değer, “kamusal faaliyetlerin dürüstlük ilkesine uygun olarak yürütüldüğüne dair ve özellikle, kamu adına yapılan mal veya hizmet alım veya satımı gibi ihale işlemlerinin yapılmasıyla ilgili olarak, kamu görevlilerine duyulan güven” dir*

Bu itibarla, kamu kurum veya kuruluşları adına yapılan ihaleler, ihaleye fesat karıştırma suçunun oluşturmaktadır.

### **Dolandırıcılık**

Dolandırıcılık suçunun niteliğinin sınıflandırılması öncelikli öneme sahiptir. Bu sınıflandırma yapılırken, dolandırıcılık suçunun, ekonomik değerlere karşı işlenen bir suç olduğu belirlenmesi yapılmaktadır<sup>81</sup>.

Dolandırıcılık suçu, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun malvarlığına karşı suçlar başlıklı bölümünün 157. maddesinde tanımlanmıştır. 158. maddesinde de daha fazla cezayı gerektiren biçimi olan nitelikli dolandırıcılık suçu düzenlenmektedir.

TCK’nın 157’nci maddesinde suçla ilgili olarak, *“Hileli davranışlarla bir kimseyi aldatıp, onun veya başkasının zararına olarak, kendisine veya başkasına bir yarar sağlayan kişi cezalandırmaktadır.”* denilmektedir. 158. maddede ise *“Dolandırıcılık suçunun bazı durum, şart ve araçları kullanmak, istismar etmek vesaire durumunda hükmolunur.”* ifadesi kullanılmıştır.

**İrtikap suçu TCK’nın 250’nci maddesinde düzenlenmiştir.** Buna göre *“Görevinin sağladığı nüfuzu kötüye kullanmak suretiyle kendisine veya başkasına yarar sağlanmasına veya bu yolda vaatte bulunulmasına bir kimseyi icbar eden kamu görevlisi*

---

<sup>81</sup> Süleyman Aydın/Yakup Yılmaz, Yolsuzluk ve Mali Suçlar, s.65

*cezanlandırılır. Kamu görevlisinin haksız tutum ve davranışları karşısında, kişinin haklı bir işinin gereği gibi, hic veya en azından vaktinde görülmeyeceği endişesiyle, kendisini mecbur hissederek, kamu görevlisine veya yönlendireceği kişiye menfaat temin etmiş olması halinde, irtikap varlığı kabul edilir”.*

Bu tanımı bakımından, irtikap suçunun faili kamu görevlisidir ve mağdur olan kişinin rızası icbar, ikna veya hata suretiyle elde edilmektedir. Başka bir deyişle irtikap suçunda kamu görevlisi kamu gücünün kullanmasını nedeniyle üstün konumdadır<sup>82</sup>.

### **Tüzel Kişi Sorumluluğu**

Türkiye, Ceza Kanunu'nun 60.maddesinde ve kabahatler kanunu 43/A maddesinde yolsuzluk suçlarına karışan tüzel kişilerine güvenlik tedbirleri öngörmüştür. Tüzel kişilere karşı yaptırımlar sadece “yasa tarafından açıkça verildiği takdirde” uygulanır<sup>83</sup>.

Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nin kapsadığı suçlarla ilgili olarak, yaptırımlar rüşvet (TCK 253. maddesi), kara para aklama (bölüm 282 (5)) ve zimmet (Bankacılık Kanunu'nun 160. bölümü) suçları için uygulanmaktadır. Bu yaptırımlar sadece "özel tüzel kişiler" içindir (Ceza Kanununun md. 60<sup>84</sup> para. 1, 5326 sayılı kabahatler kanunu 43 / A). Fakat hissesinin % 50'den fazlası Devlete ait olan tüzel kişiler bu kapsama dahil değildir. Ticari faaliyette bulunmaları halinde ise onlar da "özel hukuk tüzel kişisi" olarak kabul edilir ve kapsama dahil olur.

Tüzel kişilerin sorumluluğu, yolsuzluk suçlarından suçlu bulunan gerçek kişiler üzerindeki yaptırımların uygulanmasını engellemez.

---

<sup>82</sup> Murat Çakır, Türk Ceza Hukukunda Rüşvet Suçu, S.22

<sup>83</sup> Ceza Kanunu 60 (4) Maddesi.

<sup>84</sup> 5237 sayılı TCK'nın 60'ıncı maddesinde, işlenen bir suç sebebiyle tüzel kişilere özgü üç ayrı güvenlik tedbirlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Bunlar; 1. Faaliyet izninin iptali, 2. Eşya müsaderesi ve 3. Kazanç müsaderesidi.

Uygulanacak yaptırımlar arasında idari para cezası, 5326 kabahatler kanunu 43/A maddesi<sup>85</sup>, izinlerin iptali TCK 60. Maddesi<sup>86</sup> ve kamu ihalelerinin verilmesinde yasaklama yasağı; Kamu İhale Kanunu'nun 11 (a) paragraf) bulunmaktadır.

### **İştirak ve teşebbüs**

Genel olarak Türk Ceza Kanunu'nun 37<sup>87</sup>. ve 40. Maddeleri suç ortağı ve yardım eden olarak cezai suçlara katılanların suç olarak cezalandırılır. 40. maddesinde bağlılık kuralı tanımlanmıştır. Buna göre, suça iştirak için kasten ve hukuka aykırı işlenmiş bir fiilin varlığı yeterlidir. Suçun işlenişine iştirak eden her kişi, diğerinin cezalandırılmasını önleyen kişisel nedenler göz önünde bulundurulmaksızın kendi kusurlu fiiline göre cezalandırılır.

---

<sup>85</sup>Tüzel kişinin organ veya temsilcisi ya da organ veya temsilci olmamakla birlikte bu tüzel kişinin faaliyeti çerçevesinde görev üstlenen bir kişi tarafından; a) 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun; 1) 157 nci ve 158 inci maddelerinde tanımlanan **dolandırıcılık suçunun**, 2) 235 inci maddesinde **tanımlanan ihaleye fesat karıştırma suçunun**, 3) 236 ncı maddesinde tanımlanan **edimin ifasına fesat karıştırma suçunun**, 4) 252 nci maddesinde **tanımlanan rüşvet suçunun**, 5) 282 nci maddesinde **tanımlanan suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama suçunun**, b) 19/10/2005 tarihli ve 5411 sayılı Bankacılık Kanununun 160 inci maddesinde **tanımlanan zimmet suçunun**, c) 21/3/2007 tarihli ve 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanununda tanımlanan kaçakçılık suçlarının, ç) 4/12/2003 tarihli ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanununun Ek 5 inci maddesinde tanımlanan suçun, d) 12/4/1991 tarihli ve 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun 8 inci maddesinde tanımlanan terörün finansmanı suçunun, tüzel kişinin yararına olarak işlenmesi halinde, ayrıca bu tüzel kişiye onbin Türk Lirasından ikimilyon Türk Lirasına kadar idarî para cezası verilir. (2) Bu madde hükümlerine göre idari para cezasına karar vermeye, birinci fıkrada sayılan suçlardan dolayı yargılama yapmakla görevli mahkeme yetkilidir.

<sup>86</sup> (1) Bir kamu kurumunun verdiği izne dayalı olarak faaliyette bulunan özel hukuk tüzel kişinin organ veya temsilcilerinin iştirakiyle ve bu iznin verdiği yetkinin kötüye kullanılması suretiyle tüzel kişi yararına işlenen kasıtlı suçlardan mahkûmiyet hâlinde, iznin iptaline karar verilir.

(2) Müsadere hükümleri, yararına işlenen suçlarda özel hukuk tüzel kişileri hakkında da uygulanır.

(3) Yukarıdaki fıkralar hükümlerinin uygulanmasının işlenen fiile nazaran daha ağır sonuçlar ortaya çıkarabileceği durumlarda, hâkim bu tedbirlere hükmetmeyebilir.

(4) Bu madde hükümleri kanunun ayrıca belirttiği hâllerde uygulanır.

<sup>87</sup> Madde 37 – (1) Suçun kanunî tanımında yef alan fiili birlikte gerçekleştiren kişilerden her biri, fail olarak sorumlu olur, (2) Suçun işlenmesinde bir başkasını araç olarak kullanan kişi de fail olarak sorumlu tutulur. Kusur yeteneği olmayanları suçun işlenmesinde araç olarak kullanan kişinin cezası, üçte birden yansına kadar artılır.

38<sup>88</sup> ve 39<sup>89</sup>. maddeler ise cezai bir suç işlemeye teşvik olarak cezalandırmaktadır. Suça teşebbüs 35. Maddede düzenlenmiştir<sup>90</sup>.

## B. YOLSUZLUK SUÇLARINDA SORUŞTURMA VE KOVUŞTURMA

Hukuk kurallarına ve insan haklarına dayalı demokrasilerde yargı tam bağımsızlık ve tarafsız hakimler tarafından adil bir duruşma hakkını garanti etmekte; temel hak ve özgürlükleri korumaktadır. Gelişmiş ülkelerde yargı ve yargı kararlarının genel olarak isabetli oluşu; fakat birçok gelişmekte olan ülkede, kolluk kuvvetlerinin yolsuzluklara ilişkin yargı sürecine etkide bulunması dikkat çekicidir<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> (1) Başkasını suç işlemeye azmettiren kişi, işlenen suçun cezası ile cezalandırılır.

(2) Üstsoy ve altsoy ilişkisinden doğan nüfuz kullanılmak suretiyle suça azmettirme hâlinde, azmettirenin cezası üçte birden yarışma kadar artırılır. Çocukların suça azmettirilmesi hâlinde, bu fıkra hükmüne göre cezanın artırılabilmesi için üstsoy ve altsoy ilişkisinin varlığı aranmaz, (Azmettirenin cezası üçte birden yarısına kadar artırılır)

(3) Azmettirenin belli olmaması hâlinde, kim olduğunun ortaya çıkmasını sağlayan fail veya diğer suç ortağı hakkında ağırlaştırılmış müebbet hapis cezası yerine yirmi yıldan yirmibeş yıla kadar, müebbet hapis cezası yerine onbeş yıldan yirmi yıla kadar hapis cezasına hükmolunabilir. Diğer hâllerde verilecek cezada, üçte bir oranında indirim yapılabilir.

<sup>89</sup> 1) Suçun işlenmesine yardım eden kişiye, işlenen suçun ağırlaştırılmış müebbet hapis cezasını gerektirmesi hâlinde, onbeş yıldan yirmi yıla; müebbet hapis cezasını gerektirmesi hâlinde, on yıldan onbeş yıla kadar hapis cezası verilir. Diğer hâllerde cezanın yarısı indirilir. Ancak, bu durumda verilecek ceza sekiz yılı geçemez.

(2) Aşağıdaki hâllerde kişi işlenen suçtan dolayı yardım eden sıfatıyla sorumlu olur:

a) Suç işlemeye teşvik etmek veya suç işleme kararını kuvvetlendirmek veya fiilin işlenmesinden sonra yardımda bulunacağını vaat etmek.

b) Suçun nasıl işleneceği hususunda yol göstermek veya fiilin işlenmesinde kullanılan araçları sağlamak.

c) Suçun işlenmesinden önce veya işlenmesi sırasında yardımda bulunarak icrasını kolaylaştırmak.

<sup>90</sup> 1) Kişi, işlemeyi kastettiği bir suçu elverişli hareketlerle doğrudan doğruya icraya başlayıp da elinde olmayan nedenlerle tamamlayamaz ise teşebbüsten dolayı sorumlu tutulur.

(2) Suça teşebbüs halinde fail, meydana gelen zarar veya tehlikenin ağırlığına göre, ağırlaştırılmış müebbet hapis cezası yerine onüç yıldan yirmi yıla kadar, müebbet hapis cezası yerine dokuz yıldan onbeş yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Diğer hâllerde verilecek cezanın dörtte birinden dörtte üçüne kadarı indirilir.

<sup>91</sup> Nduku / Tenamwenye, **Corruption in Africa A Threat to Justice and Sustainable Peace**, p.103

Uluslararası saydamlık örgütü 2005 yılında algısında, bazı ülkelerde yargı yapı sistemindeki yolsuzlukların en önemli kaynağı olduğunu tespit etmiştir<sup>92</sup>.

Yolsuzlukla mücadelede kovuşturma süreci çok önemlidir. Özellikle rüşvet başta olmak üzere bazı yolsuzluklarda delile ulaşmak ve ispat etmek güçtür. Dahası güç olan yolsuzluk kovuşturmalarında, kovuşturmayı yapan adli ve idari personelin rüşvete yönelmesidir. Bazı ülkelerde kovuşturma kolluk kuvvetleri tarafından yapılırken, bazılarında savcıların bu süreci yönetmesi söz konusudur. Her iki durumda da savcı ve polisler önemli görev düşmektedir.

Yolsuzluk durumlarında soruşturma ve kovuşturmanın temel amacı rüşvetten elde edilen gelirle mücadele etmek de olmalıdır.

Ayrıca “Bilirkişilik müessesesi bir statüye kavuşturularak konusunda uzman kişilerin bilirkişi seçilmeleri, saydamlığın ve objektifliğin sağlanması ile niteliklerinin tespit edilmesi için yasal düzenleme yapılmalıdır. Kanun hakimiyeti tesis edilmelidir. Cezalar yolsuzlukları caydırıcı seviyede olmalıdır. Toplum ve kamu vicdanını rahatsız eden, yolsuzlara cesaret veren ve sık sık tekrarlanan af yasaları gündemden düşmelidir”.

## **1. Türkiye’ de Soruşturma ve Kovuşturma Yöntemlerinin İncelemesi**

Türkiye’de suç soruşturmasının usulleri CMK’ da düzenlenmektedir. Adli bir olayı haber almasından itibaren Cumhuriyet Savcısı olayın iç yüzünü öğrenir ve adli açıdan gereğini yapar ya da emirleriyle yaptırır. Bu duruma göre adli bir olayın, Türkiye’de koordinasyonu savcılara aittir. Bu, her türlü suç için geçerli olduğu gibi yolsuzluk suçlarında da geçerlidir.

5271 sayılı CMK da yolsuzluk ve ilgili suçlar yanı sıra rüşvet, zimmet, irtikap, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma gibi bazı özel koruma tedbirleri

---

<sup>92</sup> Yolsuzluk ve mali suçlar, Süleyman Aydın, Yakup Yılmazler, Ankara, s.230 ,2014.

düzenlenmiş. Cumhuriyet savcıları ve mahkemeler anılan suçlar yönünden yasada yazılı önlemleri alma hususunda yetkilendirilmişlerdir. Bunlar: “Taşınmazlara, hak ve alacaklara el koyma” (Madde 128) “İletişimin tespiti, dinlenmesi ve kayda alınması” (Madde 135) “Teknik araçlarla izleme” (Madde 140) ve “Zorlama amaçlı el koyma ve teminat belgesi” (Madde 248) önlemleridir

**a. El koyma tedbiri<sup>93</sup>; Müsadere güvenlik tedbiri olarak yaptırım**

Soruşturulan adli olayda suçun ispatında yardımcı olabilecek nitelikteki eşya ve kazançlara el konabilir.

Türkiye'de, suç gelirlerinin müsadere edilmesi, Ceza Kanunu'nun 55. Maddesinde düzenlenmiştir. Yolsuzluk suçları için kullanılan veya kullanılması amaçlanan mülk, materyal ve belgelerin el koyulması Madde 54<sup>94</sup>'te düzenlenmiştir.

El koyma tedbirinde hakim kararı gerekmektedir, ancak gecikmesinde sakınca bulunan hallerde bu tedbir savcının yazılı emriyle, savcıya ulaşamayan durumlarda ise kolluk amirinin yazılı emriyle gerçekleştirilebilmektedir.

Müsadereye değere dayalı olarak başvurmak mümkündür. İyi niyetli üçüncü şahısların korunması, 54/1 ve 55/3. Suç gelirlerinin tespiti ve takibi için, izleme ve el koyma ile ilgili genel hükümler (Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 121-128 mad) ya da savcılık ve hakimler tarafından bilgi talepleri (161 ve 332 maddeleri) düzenlenmiştir.

---

<sup>93</sup> CMK md.123-129 de öngörmüştür

<sup>94</sup> (1) İyiniyetli üçüncü kişilere ait olmamak koşuluyla, kasıtlı bir suçun işlenmesinde kullanılan veya suçun işlenmesine tahsis edilen ya da suçtan meydana gelen eşyanın müsaderesine hükmolunur. Suçun işlenmesinde kullanılmak üzere hazırlanan eşya, kamu güvenliği, kamu sağlığı veya genel ahlak açısından tehlikeli olması durumunda müsadere edilir. (Ek cümle: 24/11/2016-6763/11 md.) Eşyanın üzerinde iyiniyetli üçüncü kişiler lehine tesis edilmiş sınırlı aynı hakkın bulunması hâlinde müsadere kararı, bu hak saklı kalmak şartıyla verilir.

## **b. Mal Bildirimi İsteme<sup>95</sup>**

Cumhuriyet Savcısı yolsuzluk suçlarının işlendiğini öğrendiğinde sanıklar hakkında doğrudan doğruya ve bizzat soruşturmaya başlamakla beraber durumu atamaya yetkili amirine veya 8. maddede sayılan mercilere bildirir. Hatta soruşturmaya konu olan malların kaçırılması ihtimaline binaen şüphelinin ikinci dereceye kadar kan ve sıhri hısımları ile gelini ve damadından da mal bildiriminde bulunmasını isteyebilir. Bu istemin sanığa ve diğer ilgililere ulaştığı tarihten itibaren yedi gün içinde<sup>96</sup> Cumhuriyet Savcısına mal bildirimini verilmesi zorunludur.

Soruşturmanın müfettiş veya muhakkik tarafından yapılması halinde müfettiş veya muhakkik de sanıktan ve yukarıda sayılan ilgililerden mal bildirimini isteminde bulunurlar. Bu istemin sanık ve ilgililere ulaştığı tarihten itibaren yedi gün içinde müfettiş veya muhakkike mal bildirimini verilmesi keza zorunludur<sup>97</sup>.

Cumhuriyet Savcısı, kamu davası açılmadan önce haksız edinildiği yolunda delil veya emare elde edilen para veya mal ile ilgili tedbirin alınmasını görevli mahkemeden veya para veya malın bulunduğu yer hukuk mahkemesinden isteyebilir.

## **c. Gizli Soruşturmacı kullanılması**

Gizli soruşturmacı kullanılması tedbiri suçları aydınlatmak ve failleri ele geçirmek amacıyla başvurulan bir tedbirdir. Gizli soruşturmacı görevlendirilmesi ceza muhakemesine ilk olarak 4422 sayılı Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Kanunu ile girmiştir. Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 139. maddesi ile de ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

---

<sup>95</sup> Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluk Mücadele Kanunu md.19 düzenlenmiştir

<sup>96</sup> Süleyman AYDIN VE Yakup Yılmaz, Yolsuzluk ve Mali Suçlar, s.215

<sup>97</sup> Normalde Türk mevzuatında ispat yükümlülüğü iddia makamına aittir ancak mal bildiriminde bulunması istenilen kişiler, bu malları yasal yollardan kazandıklarını ispat etmeye yükümlüdürler. Yani ispat yükümlülüğü burada tersine dönmektedir. Bu sayede yolsuzluk suçlarında maddi delillerin toplanmasının kolaylaştırılması amaçlanmıştır.

Eğer bahse konu suçların işlendiğine dair, suç işlemek için kurulan bir örgüt tarafından olduğu şüphesi varsa ve başka türlü delil elde etme olanağı da bulunmuyorsa, kamu görevlileri gizli soruşturmacı olarak görevlendirilebilirler. Bu görevlendirme hakim kararıyla olmaktadır. Ancak gecikmesinde sakınca bulunan hallerde savcı da bu tedbire başvurabilir<sup>98</sup>.

#### **d. İletişimin Tespiti, Dinleme ve Kayda Alma<sup>99</sup>**

Bazı yolsuzluk suçlarını konu edinen ve bu suçlara ilişkin devam etmekte olan bir soruşturma kapsamında, eğer kuvvetli şüphe söz konusuysa ve başka surette delil elde edilemez hale gelindiye şüphelinin iletişimini tespit etme, dinleme veya kayda alma tedbirlerine başvurulabilir. Bu tedbire başvurmak için hakim kararı gereklidir, ancak gecikmesinde sakınca bulunan hallerde savcı da bu tedbirin uygulanmasına karar verebilir.

#### **e. Teknik Araçlarla İzleme, Ses veya Görüntü Kaydı Alma<sup>100</sup>**

Bahse konu suçların işlendiğine dair kuvvetli şüphe varsa ve başka türlü delil elde etme olanağı kalmamış ise, şüphelinin kamuya açık yerlerdeki faaliyetleri ve işyeri teknik araçlarla izlenebilir, bu yerlerde suçun aydınlatılması maksadıyla ses veya görüntü kaydı alınabilir. Bu tedbire başvurmak için hakim kararı gereklidir, ancak gecikmesinde sakınca bulunan hallerde savcı tarafından da bu tedbire başvurulabilir<sup>101</sup>.

#### **f. Yolsuzluk suçlarında kovuşturma**

Genel olarak, Cumhuriyet Savcısının adli bir olayı haber alarak işin gerçeğini araştırmaya başlaması ve delilleri toplamasından, bütün bulguları iddianame adı altında düzenleyerek mahkemeye sunmasına kadar geçen bu sürece soruşturma denmektedir.

---

<sup>98</sup> Aydın / Yılmaz, **Yolsuzluk ve Mali Suçlar**, s.215

<sup>99</sup> **CMK md.135**

<sup>100</sup> **CMK md.140**

<sup>101</sup> R. Bülent Tarhan, **Yolsuzlukla Mücadele Mevzuatı**, s.73

Mahkemeye sunulan bu iddianamenin, mahkeme tarafından kabulünden itibaren başlayan ve karar verilene kadar geçen, hakim önündeki yargılama sürecine de kovuşturma denmektedir. Türkiye’de adli olayların sonuçlanması için Sulh Ceza, Asliye Ceza Mahkemesi ve Ağır Ceza Mahkemesi bulunmaktadır. Türkiye’de bütün ceza kovuşturmaları saydığımız mahkemeler tarafından yürütülür. Yolsuzluk suçları da aynı mahkemeler tarafından görülür. Özel ihtisas mahkemeleri bulunmamaktadır. Ancak yolsuzluk suçları da ağırlıklarına göre belirli mahkemeler tarafından görülmektedir<sup>102</sup>.

Diğer kamu görevlisi kategorisini yargılamak için, denetleyici makamların idari izni alınmalıdır. Mesela bir hakim veya savcuyu soruşturabilmek için Adalet Bakanlığı'ndan izin alınması gerekmektedir (2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Yasası'nın 83. maddesi).

Kamu görevlisini yargılamak için yetkili idari makamların izni alınmalı ve ikinci olarak bir ön soruşturma yapılmalıdır. (4483 sayılı kamu görevlileri ve diğer kamu görevlileriyle ilgili davalar hakkındaki 3 ve 5. maddeler). Ancak bazı yolsuzluk suçlamalarında izin gerekmeden doğrudan soruşturma mümkündür.

Bu yetkinin (bazı üst düzey yetkililer hariç) kovuşturmanın 3628 sayılı Kanun kapsamındaki suçlarla ilgili olması gerekmemektedir. Ancak, 4483 sayılı Kanunun 9 uncu maddesi uyarınca, soruşturma yetkisinin alındığı tarihte Taahhüt verilmediği takdirde, Taç'ın mahkeme sistemini kullanma ve kamuya açık bir yargılama başlatma hakkı vardır. Mahkeme, soruşturmanın lehine karar verirse yetkili makam mahkemenin kararına uymak zorundadır.

## **2. Nijer’de Yolsuzluk Soruşturma ve Kovuşturma Sürecinin İncelemesi**

Nijer’de Ceza Muhakemesi sisteminde re’sen araştırma uygulanmaktadır. **Kovuşturmayı** Cumhuriyet Savcısı Adalet Bakanının hiyerarşi yetkisi altında veya

---

<sup>102</sup> Aydın/Yılmaz age, s.216

tetkik hakimi tarafından yürütülür. Ayrıca mutazarrır tarafı şikayet de tetkik hakimi tarafından incelenir. Cumhuriyet Savcısı ve istisnai olarak soruşturma yargıçları, bu amaç için adli polis soruşturmaları yürütmektedir.

Yürürlükteki metinler, 1961 tarihli Ceza Kanunu'nda yer alan yolsuzluk ve ilgili suçları bastırıcı hükümlerdir. Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'nin hükümlerini uygulamak için, bir taslak hazırlanmış ve kabul edilme aşamasındadır. Taslak Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu'nun hükümleri de 8 Haziran tarihli ve 2004-41 sayılı para aklamayla ilgili Sayıştay Kanunu, Kamu Görevlileri Kanunu ve Devlet Suçları Kanunu'nun hükümleri ile ilgilidir.

Nijer, yolsuzlukla mücadelede uluslararası şartları yerine getirmeyi amaçlayan yasalar veya yasal düzenlemeler de dahil olmak üzere reform çabalarını sürdürmektedir. Nijer'de başta Adalet Bakanlığı olmak üzere Yolsuzluk ve Yolsuzlukla Mücadele Yüksek Kurumu'nun (HALCIA) yolsuzlukla mücadelesinde birçok yetkili rol oynamaktadır.

Uygulamada, bir kamu görevlisinin yargılanması halinde, Adalet Bakanlığı tarafından Kamu Hizmetleri Bakanlığı'na ve olası disiplin önlemlerine devam etmek için kamu görevlisinin ana bölümüne bir kovuşturma bildirimi gönderilir. Ayrıca, Ceza Kanunu, Kamu Hizmeti Yönetmeliği ve Kara Para Aklama Yasası, mahkumiyetin ardından kamu görevlilerinin veya ofislerinin bir kamu dairesinde çalışmasını yasaklanmasını öngörmektedir.

### **a. Dondurma El Koyma ve Müsadere:**

Nijer Ceza Kanunu ve Kara Para Aklama Yasası bu prosedürlerle ilgilenmektedir. El koyma ile ilgili olarak, Nijer Ceza Kanununun 132/2. maddesi, "rüşvet, kendisinin veya mallarının teslim ettiği şeyleri iade etmek için hiçbir zaman yapılmayacağını, bunların Hazine tarafından el konulacağını" şart koşmaktadır.

Kara Para Aklama Yasası'nın 41/10 ve 42/2. maddeleri, gerçek ve tüzel kişilerin müsadere edilmesine ilişkin yaptırımları öngörmektedir ve 45. maddede kara para aklama gelirlerinin zorunlu olarak el konulması düzenlenmektedir. Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 89 ila 92. maddeleri ve Kara Para Aklama Yasası'nın 36. Maddesi, arama ve el koyma ve geçici tedbirlere izin vermektedir. Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 89 ila 92. maddeleri ve Kara Para Aklama Yasası'nın 36. Maddesi, arama ve el koyma ve geçici tedbirlere izin vermektedir.

El konulan veya el konulan dondurulmuş malların idaresi, adli makamın yargı yetkisini sağlayan Nijer Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 92 ila 95. Maddelerinde düzenlenmektedir. Dokümanların üretimi ve ele geçirilmesi, Ceza Muhakemesi Kanunu ve cezai konularda karşılıklı yardım için de geçerli olan Kara Para Aklama Yasası tarafından sağlanmaktadır. Para Aklamayı Önleme Yasası'nın 45. Maddesi, para aklama gelirlerinin “sahiplerinin hileli kökenlerinden habersiz olmadıklarını belirlemesi halinde” zorunlu olarak el koymalarını öngörmektedir. İyi niyetli üçüncü tarafların hakları, Kara Para Aklama Yasası'nın 30. Maddesi kapsamında kısmen dikkate alınmaktadır. Kara paranın aklanmasıyla ilgili olarak banka gizliliğinin kaldırılması öngörülmekte olup, bu hususta genel bir hüküm bulunmamaktadır.

### **b. Zaman Aşımı Şartları**

Nijer Ceza Muhakemesi Kanunu, 7 ve 8. maddelerinde zamanaşım ile ilgili kuralları belirlemektedir. Zamanaşımı süresi, suçlar için, suçun işlendiği tarihten itibaren 10 yıl olup, eğer bir soruşturma veya kovuşturma eylemi yapıldıysa, zamanaşımı son işlem tarihinden başlar. zamanaşımı süresi, aynı koşullar altında kabahatler için 3 yıldır.

### **c. Yargı Yetkisi :**

Nijer Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 42. maddesine göre, “suçun bulunduğu yerdeki yetkili savcı, Suça karıştığından şüphelenilen kişilerin ikametgahı, bu kişilerden

birinin tutuklandığı yer [...]. Ancak Nijer, aynı eylemlerde diğer devletlerle soruşturma veya kovuşturma yapılmasına yönelik bir çerçeveye sahip değildir.

#### **d. Yolsuzluk Eylemlerinin Sonuçları**

Nijer, İhale Katılım kurallarına uyulmaması durumunda Kamu İhale Düzenleme Kurumu tarafından uygulanan kamu ihaleleri alanında yasaklayıcı hükümler içermektedir. Ayrıca Kamu ihalelerinin ve Mali Taahhütleri Denetleme Genel Müdürlüğü kamu ihalelerini ihaleyi ve icra edilmesini kontrol etmektedir.

#### **e. Zararın Tazmini**

Ceza Muhakemesi Kanununun 80 ila 86. Maddeleri uyarınca, sivil partinin şikayet oluşturulmasının yanı sıra, etkilenenler de mağdur olan herhangi bir kişi (suçtan zarar görenler şikayeti) tarafından yapılabilir. 80. Maddede “bir suç veya suç tarafından zan altında bulunan herhangi bir kişi, şikayette bulunarak, yetkili yargıcın önünde bir sivil eylem/ suçtan zarar gören şikayet gerçekleştirebilir.” hükmünü getirmektedir.

#### **f. Yolsuzluk Soruşturmasında Uzman Yetkileri**

Kovuşturma makamının bir parçası olan Nijer'deki adli polis, kolluk kuvvetiyle yolsuzlukla mücadelede uzmanlaşmış otorite rolünü oynamaktadır. Yargı Polisinin ikinci bölümü, kamu fonlarının yolsuzluk ve suiistimal edilmesi de dahil olmak üzere ekonomik ve mali işlerden sorumludur. Her bölüm, Polis Komiserinin yetkisi altındadır. Adli polis memurları, savcılığın denetim raporları ve alt-müdürlüğüne dayanarak soruşturmaktadır.

Bu bağlamda kurumlar arası işbirliği bulunmaktadır; Ceza Muhakemesi Kanunu ve soruşturma ve kovuşturmaları yöneten Kara Para Aklama Yasası'nda çeşitli yasal hükümler bulunmaktadır. Kanunun 29. maddesine göre, örneğin, operasyonların kara

para aklama suçu oluşturması muhtemel ise, CENTIF Cumhuriyet Savcılığına bilgi vermektedir. Halcia, Sayıştay, Maliye ve Devlet Genel M¼d¼rl¼đ¼ ve G¼mr¼k İdaresi gibi diğer bazı ulusal otoriteler rapor hazırlar, olası yolsuzluk olaylarını soruşturur ve Cumhuriyet Savcılığı ile işbirliği yapar.

Kara paranın aklanması ile ilgili yasa, bu yasanın kapsadığı suçların sınırları ve Madde 5'te atıfta bulunulan gerçek ve t¼zel kişiler için Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla M¼cadele S¼zleřmesi'nin 39<sup>103</sup>. Maddesini uygulayan h¼k¼mler içermektedir. Vatandaşların olası yolsuzluk durumlarında isimsiz olarak Şikayette bulunmalarını sağlayan Adalet Bakanlığı'ndaki Bilgi ve Doğrulama B¼rosunu kurmuştur.

## **g. Uluslararası İş Birliği**

### **(1) Suçların İadesi**

Suçların iadesi 1927 Yasası ve Kara Para Aklama Yasası tarafından y¼netilmektedir. Nijer, uluslararası işbirliği için h¼k¼mler içeren yasa tasarısını hazırlanmıştır. Nijer, ECOWAS iade s¼zleřmesini de onaylamıştır. ayrıca, Sahel Ceza Adalet İşbirliği Platformu'nda bir paydaştır. Nijer'in, bir antlaşmanın varlığına iadesini Şart koşmadığı, ancak ifte suçluluk ilkesini izlediği belirtilmelidir.

İade Şartları, atıfta bulunulan iki yasa tarafından sağlanır, asgari s¼re gerekli değildir. Kara Para Aklama Yasası'nın 72. Maddesi, talep edilen Devletin yetkili savcısına doğrudan iade talebinin g¼nderilmesi için basitleştirilmiş bir prosed¼r belirler. 1927 Yasası'nın 19. Maddesi ve Para Aklamayı ¼nleme Yasası'nın 74. Maddesi, geçici tutuklama için aciliyet durumunda hızlandırılmış bir prosed¼r ¼ng¼rmektedir.

---

<sup>103</sup> 1. Her Taraf Devlet, iç hukukuna uygun olarak, ulusal soruşturma ve kovuşturma makamlarının ¼zel sekt¼r kuruluşları ile, ¼zellikle mali kuruluşlarla, bu S¼zleřme ile ihdas edilen suçların işlenmesini içeren hususlarda işbirliğini teşvik etmek ¼zere gerekli ¼nlemleri alacaktır. 2. Her Taraf Devlet kendi vatandaşlarını ve mutad meskeni kendi ¼lkesi olan diğer kişileri, bu S¼zleřme ile ihdas edilen suçları ulusal soruşturma ve kovuşturma makamlarına ihbar etme hususunda teşvik etmeyi değerlendirecektir.

Kovuşturmanın, iddia makamının talepte bulunan Devletin talebi üzerine başlatılabileceğine dikkat edilmelidir.

Ceza Muhakemesi Kanunu, yargılamanın tüm aşamalarında adil yargılanma hakkını güvence altına alır. ECOWAS Konvansiyonu, Devletler arasında red ve istişare gerekçeleriyle ilgili birkaç ilgili hüküm içermektedir. Nijer, cezaların uygulanması için, örneğin Nijerya ve Libya gibi mahkencedm edilen kişilerin transferine yönelik anlaşmalar yapmıştır. Ceza yargılamasının devri için, Kara Para Aklamayı Önleme Yasası'nın 47. maddesi, başka bir UEMOA<sup>104</sup> Devletin kovuşturma makamının, eğer savcının büyük engellerle karşılaştığını düşünüyorsa yetkili yargı makamının gerekli eylemleri gerçekleştirmesini isteyebileceğini öngörmektedir.

## (2) Karşılıklı Adli Yardım

Kara Para Aklama Yasası, Nijer sisteminde mevcut olan ve Ceza Muhakemesi Kanunu'nda ulusal düzeyde ilgili hükümler tarafından desteklenen, hukuki ve uzmanlık gerektiren mektuplara ilişkin karşılıklı hukuki yardım konusundaki yegane hükümleri içermektedir. Uygulama, para aklama ile ilgili kanuna göre tüzel kişilere uzanmaktadır. Nijer, her ikisi de karşılıklı adli yardım konusunda hükümler içeren Afrika Birliği Yolsuzlukla Mücadele ve Önlemesi Sözleşmesi'ni ve Yolsuzluğa Karşı ECOWAS Protokolü'nü onaylamıştır. Karşılıklı yasal yardım oluşturan eylemler ya Kara Para Aklama Yasası'nda ya da Ceza Muhakemesi Kanunu'nda sağlanmıştır.

Nijer, iki taraflı anlaşmalarda yer alan gizlilik garantileri ile Sahel Platformu kapsamındaki bölgesel işbirliği çerçevesinde bilginin kendiliğinden iletişimini yürütmektedir. Afrika Birliği ve ECOWAS'ın bölgesel araçlarının hükümleri, bu belgelere Taraf Devletler arasında uygulanır. Nijer, bankacılık taleplerini Devletlere

---

<sup>104</sup> 8 ülkenin (Nijer, Mali, Burkina Faso, Fildişi Sahili, Gine-Bissau, Senegal, Benin, Togo) oluşturduğu "Batı Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği"ne (UEMOA) üye olan niger, Birliğin ortak para birimi CFA'yı (Communauté Financière Africaine) kullanmaktadır. UEMOA'ya üye ülkelerde 1 Ocak 2000 tarihinden beri ortak dış tarife uygulamaktadır.

talep etmeye karşı çıkmaz ve zorlayıcı olmayan tedbirler için karşılıklı yardımda bulunduğunu belirtir. Gözaltına alınan kişilerin hakim karşına çıkmak, kara para aklama yasasının yanı sıra ikili ve bölgesel anlaşmalar ile mümkündür.

1927 Yasası'nın 10. maddesi, merkezi otoritenin açık bir şekilde verilmesini sağlamaz, iade, Adalet Bakanlığı'dır. Cezayir ve Fransa ile sonuçlananlar gibi karşılıklı yardımlaşma amaçlı ikili anlaşmalar, Adalet Bakanlığı aracılığıyla taleplerin iletilmesini sağlar. Karşılıklı hukuki yardıma ilişkin talep ve iletişimler de diplomatik kanal aracılığıyla gönderilmelidir ve acil durumlarda Uluslararası Ceza Polis Teşkilatı (Interpol) aracılığıyla iletilebilir.

Kara Para Aklama Yasası ve İki Taraflı Anlaşmalar ek bilgi taleplerine izin vermektedir. Öte yandan Nijer, video konferans oturumlarına izin vermemektedir. Taleplerin gizliliği korunabilir. Kara Paranın Aklanması Hakkında Kanun'un 55. maddesinde, karşılıklı adli yardımın reddedilmesi gerekçesiyle ilgili olarak, Cumhuriyet Savcılığının bir mahkeme tarafından infazının reddedilmesine hükmedebileceği belirtilmekte ve Nijer talepte bulunan Devlete, reddedilme gerekçelerini gerekçe gösterecek şekilde iletilecektir. İki taraflı anlaşmalarda tanıklar için güvenli davranış hükümleri sağlanmıştır. Anlaşmanın sonuçlarına gelince, Nijer Afrika Birliği ve ECOWAS'ın araçlarına taraftır ve birkaç ikili anlaşma imzalamıştır.

### **C. YAPTIRIMLARIN KARŞILAŞTIRILMASI**

Nijer, Ceza Kanunu'nun ilgili hükümlerine ve Kara Para Aklama Yasasına karşı yaptırımlar öngörür. Bu metinler, gerçek kişiler için hapis ve para cezaları ile tüzel kişiler için para cezaları öngörmektedir. Anayasanın 142. ve 144. maddelerine göre, Devlet Başkanı ve Hükümet üyeleri görevleriyle bağlantılı olarak bir yargı yetkisi ve kısmi dokunulmazlıktan yararlanırlar. İhtiyati bir yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin olarak, savcılık, Adalet Bakanı'nın talimatıyla hareket edebilir ve ayrıca yasal işlem yapabilir, ancak bu yönde bir çerçeve yoktur.

Kamu Hizmeti Yönetmeliği, devlet memurluğundan çıkarma, görevden uzaklaştırma ve geçici engelleme de dahil olmak üzere kamu görevlilerine uygulanabilecek disiplin önlemleri sağlamaktadır. Uygulamada, bir kamu görevlisinin yargılanması halinde, Adalet Bakanlığı tarafından Kamu Hizmetleri Bakanlığı'na ve olası disiplin önlemlerine uygulamak için kamu personelinin görevli bulunduğu departmanına bir kovuşturma bildirimini gönderilir. Ayrıca, Ceza Kanunu, Kamu Hizmeti Yönetmeliği ve Kara Para Aklama Yasası, mahkumiyetin ardından kamu görevlilerinin veya ofislerinin bir kamu dairesinde yasaklanmasını öngörmektedir.

Kamu Hizmeti Yönetmeliği'nin 114. maddesi, Personel yönetmeliği kapsamındaki ihlalleri ve disiplin yaptırımları ile cezalandırılmasının olası cezai yaptırımlara hâlel getirmeyeceğini belirtmektedir.

Türk Ceza Kanunu'nun 61. maddesine göre, hakimlerinin, suç işleyenlere uygulanan cezalara ilişkin kararlarını verirken, suçun ağırlığını ve diğer ilgili koşulları dikkate almaları gerekir. Cumhurbaşkanı (Anayasanın 105. maddesi) ve Başbakan ve Bakanlar da dahil olmak üzere Parlamento Üyeleri (Madde 83) kovuşturmadan dokunulmazlıktan yararlanıyor. Diğer kamu görevlisi kategorilerinde kovuşturma yapmak için, denetim otoritelerinin idari izni alınmalıdır.

**Yolsuzluk Suçlarının Niger ve Türkiye' deki Ceza Kanunu  
Tablosal Karşılaştırılması**

SUÇ TÜRLERİ	YAPTIRIMLAR	
	NİJER	TÜRKİYE
Rüşvet	2 yıldan 10 yıla kadar hapis cezası	4 yıldan 12 yıla kadar hapis
Zimmet	1 yıldan 7 yıla kadar hapis cezası	5 yıldan 12 yıla kadar hapis
İrtikap	öngörülmemektedir	5 yıldan 10 yıla kadar hapis
Yargı Görevi Yapanı, Bilirkişiyi veya Tanığı Etkilemeye Teşebbüs Suçu	2 aydan 3 yıla kadar hapi cezası	2yıldan 4 yıla kadar hapis cezası
İhaleye fesat karıştırma	2 yıdan 10 yıla akadar hapis cezası	5 yıldan 12 yıla kadar hapis
Görevi kötüye kullanma	6 aydan 10 yıla kadar hapis cezası	6 aydan 2 yıla kadar hapis
Denetim görevinin ihmali	6 aydan 2 yıl kadar hapis cazası	3 aydan 3 yıla kadar hapis
Haksız mal edinme	3 yıldan 10 yıla kadar hapis cezası	3 yıldan 5 yıla kadar
Yetkili olmadığı bir iş için yarar sağlama	6aydan 2 yıla kadar hapis cezası	1 yıldan 5 yıla kadar hapis
Dolandırıcılık		1 yıldan 5 yıla kadar hapis
Nüfuz ticareti	1 yıldan 10 yıla kadar hapis cazası	2 yıldan 5 yıla kadar hapis

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Yolsuzluk, bütün insan topluluklarında varlığını daima sürdürmüş en eski sosyal detlerden birisidir. Geçmiş dönemlerde olduğu gibi yeni bir yüzyılda da toplumlar için önemli bir problem olmaya devam etmektedir.

Soğuk savaş sonrası kökten değişimlerin ortaya çıkardığı çalkantılar dünyasında, yolsuzluk uygulamalarında yeni fırsatlar ve teşvik biçimleri vardır<sup>1</sup>. Yolsuzluk zor ve karmaşık bir kavram olduğu için net ve herkez tarafından kabul edilmiş tek bir tanım yoktur. Çok çeşitli bilimsel tanımları yapılmıştır.

Yolsuzluk tanımı, uluslararası sözleşme niteliğindeki belgelerden 4 ocak 1999 tarihli Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadele Özel Hukuk Sözleşmesinin 2. maddesinde yer almaktadır<sup>2</sup>. Yolsuzluk olgusu bir suç türü değildir, başta rüşvet gelmek üzere bir çok suçu kapsayan bir kategoridir.

En yaygın biçimde rüşvet, kamu gucunu kullanan birisine, başkası tarafından toplumun usul ve kurallarına aykırı bir tarzda menfaat vaad edilerek veya sağlanılarak bir işin yaptırılmasıdır ifade edebilmektedir<sup>3</sup>.

Yolsuzluk için yapılan bütün tanımlarda ortak nokta şudur: kamu hizmeti gören kişi, kendisine veya başkasına özel çıkarlar amacıyla kamu gucunu kötüye kullanmasıdır.

Niger ve Türkiye kanunlarında yolsuzluk ve ilgili suçlar tanımları yapmıştır. Bu tanımları ortak noktaları ise, kamu görevleri kişisel çıkarlar için görevlerinin yanlış kullanılması olarak ifade edebilmektedir.

---

<sup>1</sup> Süleyman Aydın ve Yakup Yılmaz, Yolsuzluk ve Mali Suçlar, s.46.

<sup>2</sup>Sözleşmenin 2.maddesine göre “ ...doğrudan doğruya ya da dolaylı yollardan 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.

<sup>3</sup> Ahmet Mumcu, Osmanlı Devletinde Rüşvet, s. 1.

Genel olarak yolsuzluk olgusu, hem toplumsal, hem de kurumsal bakımından, sosyal uyum için yıkıcı bir neden olmaktadır. Toplum içinde kurumlara karşı ciddi bir güvensizlik duygusu yaratırken, Bu tür olayların vatandaşların (işsizlerin) iş başvuruları üzerindeki etkisi de olabilir. Kurum içindeki birimler arasında güvensizliğin olması, yapılan işin performansını ve çalışanların sorumluluk duygusunu olumsuz etkilemektedir..

Yolsuzluk, birçok gelişmekte olan ülkede, yolsuzlukla savaşmak için yapılan sayısız reform önlemine karşı oldukça dirençli olduğunu kanıtlamıştır.

Yolsuzluğun genel direncine ek olarak, özellikle Afrika ülkelerinde denetimini engelleyen, ekonomik, politik ve sosyo-kültürel faktörler de vardır. Yaygın yoksulluk ve düşük düzeydeki kamu maaşları, birçok kamu görevlisinin yolsuzluklara karışarak yetersiz gelirlerini desteklemelerini teşvik etmektedir. Bu genellikle, dolaylı olarak, bürokratik işlemlerin yavaşlatılması ve daha fazla düzenlemenin, onları engellemeye yönelik rüşvet teklifini teşvik etmek için yeterince elverişli hale getirilmesiyle gerçekleştirilir. Pek çok Afrika ülkesinde, bu durum, boğucu bürokrasi, zayıf ekonomik gelişme ve yolsuzluğun artmasına yol açan kısır döngüye yol açmıştır. Durum hala yaygın olan neopatrimonial uygulamalar ve patron-müşteri ağları tarafından daha da kötüleştiriliyor.

Bunlar, hukukun üstünlüğünü ve resmi siyasi kurumları zayıflatmaya meyillidir ve yozlaşmış uygulamalar yoluyla büyük ölçekli devlet kaynaklarının kaybına yol açabilir.

Nijer ve Türkiye vakaları, tarihsel koşulların ve sosyokültürel geleneklerin önemli etkilerinin olduğunu göstermektedir. Bu faktörler ya bir bütünlük iklimini teşvik edebilir ya da yolsuzluğa başvuru yollunu açabilmektedir. Dahası, olumsuz gelenekler de yolsuzlukla mücadelede zorlu engellere dönüşebilir.

İki ülkede, yolsuzluğun ortaya çıkmasında etkili olan nedenler şunlardır: kamu görevlilerin düşük maaş; bir hediyeleşme kültürü; suçluların (yolsuzluk yapan kişiler) yakalanma ihtimalinin düşüklüğü veya yakalama halinde cezasız bırakmaları; ağır

bürokratik sistemi ve eğitim yetersizliktir. Bu nedenle, etkili bir yolsuzlukla mücadele stratejisinin tasarlanması için bu faktörlerin dikkate alınması gerekmektedir.

Nijer ve Türkiye yolsuzlukla mücadele stratejilerini incelememizde, her iki ülke arasındaki politika ve kamu yönetiminde benzerlik ve farklılıklarının altını çizmiştik. Mevcut tüm kanıtlar göz önünde bulundurulduğunda, Nijer hala kamusal yaşamın hemen hemen tüm alanlarında yaygın yolsuzluktan muzdarip bir ülke olarak görülmektedir.

Bu nedenle Nijer'de yolsuzlukla mücadelede iyi yönetişimin ve yoksulluğun ortadan kaldırılmasının en önemli öncelik olduğunu ortaya koymalıdır.

Türkiye'de ise, 2016'nın Nisan ayında yayımlanan Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi<sup>4</sup> kurumların verimli ve etkin bir biçimde işleyebilme kapasitesini, iyi yönetim ilkelerine uyma ve yolsuzlukla mücadele performansı bakımından genel durumlarını bütüncül bir bakış açısıyla göstermektedir. Rapora göre, Türkiye'deki kurumların yolsuzlukla mücadele alanında genel olarak zayıf olarak göstermektedir. En güçlü kurulları Sayıştay, Kamu Denetçiliği Kurumu, Teftiş Kurulları, Yasama ve Sivil Toplum Örgütleri belirlenmiştir (puanlandırma sisteme göre "orta derece" olarak tanımlanmaktadır). Kalan diğer kurumlar ise "zayıf" olarak değerlendirilmiştir. Araştırmada en düşük puan alan kurumlar yürütme erki ve medya olmuştur<sup>5</sup>.

Bu analizden tespit edildiği sorunları ve önerilen çözümler şunlardır; "tüm sistemi etkileyen başlıca sorunlardan biri, kuvvetler ayrılığı ilkesinin ihlal edilerek demokratik süreç ve mekanizmaların sağlıklı bir biçimde işleyişinin engellenmesidir. Yolsuzlukla etkin ve sürdürülebilir bir biçimde mücadele edilebilmesi kuvvetler ayrılığı ilkesinin tam anlamıyla uygulanmasına, yürütme erkinin anayasal sınırlara saygı göstererek yetkilerini, bu sınırların çizdiği çerçevede kullanmasına bağlıdır<sup>6</sup>"

Nijer ve Türkiye'de yolsuzlukla mücadele sistemlerini karşılaştırmadan, dikkat çektiğimiz diğer bir husus, Nijer toplumunun içindeki yozlaşmış uygulamaların kabul

<sup>4</sup> National Integrity System Assessment – NIS

<sup>5</sup> <http://www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2016/04/NIS-RAPOR-TR.pdf>; yürütme erki 33/100; medya 26/100; sayıştay 58/100; Kamu Denetçiliği Kurumu 53,5/100; Teftiş Kurulları 47/100; Yasama 42/100 ve Sivil Toplum Örgütler42/100

<sup>6</sup> <http://www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2016/04/NIS-RAPOR-TR.pdf>

edilmesinin Türkiye'den daha yüksek olduğudur. Bu durum Nijer'deki yolsuzlukla mücadele etmeyi daha da zorlaştırmaktadır, çünkü yasalar toplum arasındaki ahlaki mutabakatı yansıtmadığı takdirde uygulama da zorlaşıyor.

Bu nedenle, Nijer'deki yolsuzlukla mücadele çabalarının, ahlaki dürüstlüğü teşvik etmeye ve toplum içindeki yozlaşmış uygulamaların açık bir şekilde reddedilmesine yönelik olması önemlidir.

Uluslararası Şeffaflık Örgütü'ne göre, belirli bir yolsuzlukla mücadele kurumları ve yasalarının etkili olup olmadığını göstermenin önemli bir belirleyicisi, bu kurumların ve yasaların dayandığı sosyal ve politik temellerdir<sup>7</sup>.

Nijer ve Türkiye'de bu temeller kırılığandır, Hukukun üstünlüğü sosyal parçalanma, etnik ve dini bölünmelerin yanında kural olması gerekirken, istisna olarak kalmaktadır.

Karşılaştırmalı incelemeğimiz reform için olası alanları tespit etmeye çalışmış ve bu sayede her iki ülkede de yolsuzlukla mücadele çabalarını iyileştirmek için bir fotoğraf öneriler sunmuştur.

Çalışmamızda da belirtildiği gibi, yolsuzluğa engel olucu ağırlıklı öneriler yapılmıştır. Bununla birlikte, toplumda korku yaratmak yerine makamlar ve kurumlar, uyumlu denetimler yapabilir ve bu durumun meydana geldiği yolsuzluğun azaltılmasına katkıda bulunabilir.

İncelemizde, kamu sektöründeki bilgiye erişim hakkının önemini göstermektedir. Yasal çerçevedeki eksiklikler ve belki de daha önemlisi, uygulamada kanuna tam uyulmaması, bu araştırmanın yürütülmesi sırasında karşılaşılan net ve belirleyici faktörler olmuştur.

Teoride, Nijer'in yolsuzlukla mücadele yasaları büyük ölçüde tatmin edicidir ancak yolsuzluk ispatıyla ilgili eksiklikler vardır, yolsuzluk ve ilgili suçlar tanımı kapsamı yetersizdir ve bazen yolsuzluk biçimleri düzenlenmemiştir, yolsuzluğa karşı öngörülen yaptırımlar ve para cezaları bakımından caydırıcı değildir. Yasaların uygulanmasında eksikliklerin olması da yine dikkat çekicidir. Bu durumu için önerimiz

Nijer, Türkiyedeki yolsuzluğun mevzuatı uygulamasından örnek alabilmektedir. TCKdaki yolsuzluk ve biçimlerin tanımları kapsamı oldukça geniştir ve gelecekte kendilerini gösterebilecek yozlaşmış formları ve uygulamaları önlemeye yardımcı olur.

### **Nijer için Spesifik Öneriler**

Başarılı bir yolsuzlukla mücadele sistemi, öncelikle yolsuzluk ve boyutunun net olarak anlaşılması ile başlar. Yani yolsuzlukla mücadele programları sağlam temelleri üzerine oluşturulmalıdır. İlk olarak, yolsuzluk fırsatlarını asgariye indirecek ekonomik, idare ve finansal reformlardır<sup>8</sup>. Yolsuzluğa doğuran nedenler arasında kamunun idari yapılanma şekli önemlidir.

Üstelik, yolsuzluk bir ülkede endemik özellikler gösterdiğinde, salgın hastalık seviyesine ulaştığında ve yetkililer yozlaşmış uygulamalara alışkın hale geldiğinde, sadece yasalar oluşturmak ve bunları "sağduyularına" bırakarak uygulamaları için beklemek zordur. Başka bir deyişle, devlet görevlilerinin iyi niyetli olma çağrısı ve beklentisi yolsuzluğun ortadan kaldırılması için yeterli değildir.

Burada, hedeflerin seçiminin ve yolsuzlukla mücadele araçlarının seçilme şeklinin, stratejilerin içeriği kadar önemli olduğunu vurgulamak istiyoruz.

Kamuoyunu rahatlatmak için “politik çağrışımara” ya da kurumların oluşturulmasına bağlı kalmak yeterli değildir.

Stratejinin formülasyonuna ve uygulanmasına katılım, ardından bu stratejinin uygulanmasında liderlik kapasitesi gereklidir.

Bilindiği üzere yolsuzluk Afrika ülkelerine bulaşmış ( veya bulaştırılmış) bir mikroptur. Sadece hukuki değil, sosyal ve ekonomik araçlarla da yolsuzluğ karşı sürekli mücadele etmek gerekir. Bugünkü sosyal ve ekonomik anlayış sebebiyle tamamen gidermek mümkün olmasa da kanserleşmesine engel olunabilir. Yolsuzluk kaderimiz değildir.

Bunun için eğitim, ahlak, personel seçme, liyakat esasına dayalı yönetici atama yanında, toplum ve kamu görevlileri için hukuki belirlilik, hukuki güvenlik ve eşit cezai yaptırım uygulama önemlidir.

---

<sup>8</sup> Ronald Wraith, Edgar Simpkins, Corruption in Developing Countries, p.184.

Nijer’de yolsuzluk kurumsallaşmaya doğru gitmektedir. Bunun sebebi hukuki alt yapı yanında toplumda yetişen bireylerin yolsuzluğu kabullenip kabullenmemeleridir. Toplum en azından kınamadığı takdirde, ne düzenleme yapılır ve ne ceza verilirse verilsin yolsuzluk kurumsallaşabilir.

### **Yolsuzluğa Karşı Bağımsız Bir Kurum İhtyacı**

Nijer örneği baktığımızda yolsuzlukla mücadele başarılı olunabilmesi için, bunun sadece resmi makamlar idare ve yargı organlar tarafından değil, toplumda yer alan etkili güçler özellikle sivil toplum kuruluşları, dinin otoritenin de yolsuzlakla mücadele katılması önem taşır.

Bu fikir çerçevesinde Nijer’de yolsuzlukla mücadelede bir bağımsız kurum ihtiyacı duyulmaktadır. Bu kurum yolsuzlukla mücadeleyi güçlendirip ülkenin kamu sektöründeki yolsuzluğun ortadan kaldırılmasına yardımcı olmak amacıyla sivil toplu bir örgütüdür, tamamen siyasi ve idari otoritelerden bağımsız olmaktadır . Asıl amaç yolsuzluğa karşı önleyerek, mücadele ederek ve müdahale ederek olası tüm yolsuzluk uygulamalarının caydırıcı etkisine sahip olmaktır.

Örnek olarak kurumun yönetim kurulu üyeler olarak toplumda, yolsuzlukla mücadeleye katılan farklı kişiler olmalıdır :

- Bir STK üyesi
- Bir Media üyesi
- Bir Din Derneğın üyesi
- Topluluğun sosyal işlerine dahil olan, entegre ve saygın bir mahalle lideri

Yolsuzlukla mücadele de önemli bir rol oynabilmesi için kanuni bir düzenlemeye ve güvenceye ihtiyac vardır. Ancak unutmamak gerekir ki sivil toplum kuruluşları da yolsuzuğa bulaşmış hükümetler karşısında ceza tehditleri altında çekingen davranabilir. Bunun için uluslararası bağlantılı sivil toplum kuruluşlarının yolsuzluk denetiminde rol alması faydalı olabilir. Ayrıca bunların denetimlerine yasa tarafından imkan verilmiş ve denetim imkamlarının yasal güvenceye bağlanmış gerekir:

- Kamu gücünü kullanarak yolsuzluk şüphelerini üzerine soruşturma yapabilecek;
- Yolsuzluk uygulamalarını tespit edebilecek;

- Kamu makamlarına denetimler yapabilecek
- Üçüncü bir kişi olarak şikayetçi olabilmek

Yasal çözümü ele almadan önce, bize yolsuzluğun ortadan kaldırılması için zorunlu ve tamamlayıcı görünen bu birkaç sosyo-kültürel noktayı değinmek mantıklı görünmektedir. Yasal çözümler önemlidir, ancak Nijer'deki yolsuzluk sorunlarını tek başına çözemez.

Tezimizde daha önce yolsuzlukla ilgili olarak yazılmış hususlara değindik, ancak bu noktada incelememiz sonucunda ulaştığımız bir husus dikkat çekmek isteriz; gerek Türkiye'de gerek Nijer'de yolsuzluk problemiNİ ortaya çıkan görünüme etkin bir şekilde mücadele edebilmek için, öncelikle sosyolojik tespitlerle araştırma sonuçlarını belli etmek gerekir ki, bunlar üzerinden etkinliği olabilecek hukuki tedbirler alınabilsin. Aksir taktirde her ülkede geçerli tedbirler, aynı sonuçlar veremeyeceği için etkisiz kalabilir.

### **Kamusal Faaliyetlerin Yolsuzluktan Arındırılması**

Nijerde genel olarak kamu personelinin etik sorunu olduğundan, her hangi bir bağış veya para almadan en ufak işleri bile yapmamaktadır. Bu sebeple yolsuzluk kamu personeli niteliğinden ayrı düşünülemez. Bu soruna çözüm olarak, Kamu hizmeti danışma organı oluşturularak, bu organda görevli liyakat sahibi memurlar diğer memurlardan rüşvet almadan vatandaşların bürokrasi önündeki işlerini takip edecek böylece vatandaşın memurla olan teması azalacaktır. Bu yöntem özellikle okur-yazar olmayan vatandaşlar bakımından sağlıklı bir çözüm yolu olarak düşünülmüştür. Okur-yazar vatandaşlar bakımından ise bir örneği Türkiye'de bulunan E-Devlet uygulaması gibi online belge ve evrak talep sistemleri oluşturularak yukarıda bahsedilen yozlaşmış uygulamalara karşı etkili bir çözüm yolu üretilebilecektir.

### **Yolsuzluğu Ortadan Kaldırmak İçin Hukuki Çözümler**

Nijer bakımından önem taşıyan bir hususta hırsızlık çok ayıp kabul edilmesine rağmen, kamu mallarının çalınması ve ısraf edilmesi bir hırsızlık olarak algılanmamaktadır. Yasalarda yapılacak değişikliklerle kamu mallarının istismar edilmesi bir hırsızlık türü olarak belirlenmesi Nijer de hırsızlığın büyük mahcubiyet dolduran etkisi dikkate alındığında kamu kaynaklarının istismarına engel olacak bir yaklaşım olabilir.

Yine de şunu hatırlatmak isteriz ki yolsuzluğa karşı mücadelede idari reformlar ve cezai yaptırımlar büyük bir rol oynamaktadır. Yolsuzluğa karşı verilen mücadele, hem

yolsuzluk uygulamalarını tespit etmek hem de yaptırım uygulamak için özel önlemler alınmasını gerekli kılmakla birlikte, idari makamları güçlendirmesinin yanında kurumsal bozuklukları düzeltmeye yönelik tedbirleri de gerektirmektedir.

Simdiye kadarki yolsuzlukla mücadele stratejileri hep idarenin, idare ile mücadele etmesi temeline dayanmaktadır. Tamamen yolsuzluğa bulaşmış bir idare kendi içindeki yolsuzlukla uğraşmadığı için yeni bir bakış açısıyla yolsuzluğa karşı sivil toplum kuruluşlarının mücadele etmesinin zeminini oluşturan bir kanun kabul etmelidir/edebilir. Bu kanunun güvencesi altında sivil toplum kuruluşlarının tespit ettiği yolsuzlukları topluluğa ilan ederek manevi yaptırım çerçevesinde yolsuzluğa engel olmaya çalışmak bir çare olarak düşünülebilir.

Memurların yolsuzluk yapmaktan kaçınmaları için eğitim önemli bir husustur. Bu konuda idarenin iyi elemanlar seçmesi de önemli bir husustur ama esas etkiliği olacak şey denetimdir. Denetimi de idare yaparsa orada da yolsuzluk olabilir, özel kişilerinin denetimin kanunla sağlanırsa yolsuzluktan yararlanmayanlar hemen yolsuzluk yapanların ipniği pazara çıkarabilir.

Bağımsız bir kurum olursa idarenin idareden etkilenmeyecek, bunun bu kurulu insan kaynağına sadece memurlar değil dışarıdan da insanlar, din adamları, toplumsal da kimselere olursa bunlar yolsuzlukla mücadele etmek daha etkili olabilir.

Son olarak yolsuzlukla mücadele edebilmek için iyi ve kararlı örnekler ihtiyac var. Hic ara vermeyen ve ön plan da kabul eden, bu noktada iyi bir örnek olan yöneticiler yolsuzlukla mücadeleninbaşarılı oluşması bakımından önemliler.

Bahsetmişimiz şey, siyasi yolsuzluk değil, siyasi amaçlarla yolsuzlukla mücadeleye karıştırmak (buna türk hukukunda yetkini saptırılması, yani yolsuzlukla mücadele ediyor gibi gözüküp) esasında siyasi mücadele etmek, yolsuzlukla mücadelenin de dejenere ediyor.

Bütün kurumlar ve hukuk araçlarına rağmen, iki ülke de yolsuzlukla mücadele arayışlarında yeterli olmamış. Bundan dolayı bir soru işaret olarak, yolsuzluğun insandan mı yoksa sistemden mi kaynaklandığı sorunu ortaya çıkmaktadır.

## KAYNAKÇA

Akyılmaz, Bahtiyar/  
Murat Sezginer/  
Cemil Kaya:

**Türk İdare Hukuku**, 10. bs., Ankara, Savaş Yayınevi, 2019.

Alatas, Syed Hussein:

**The Sociology of Corruption: The Nature, Function, Causes and Prevention of Corruption.** Singapore: Donald Moore Press Ltd. 1968.

Amuwo Kunle:

“Military-Inspired Anti-Bureaucratic Corruption Campaigns: An Appraisal of Niger's Experience”, Cambridge University Press, The Journal of Modern African Studies, Vol. 24, No. 2 (Jun., 1986), pp. 285-301

Andvig, Jens Chr./  
Fjeldstad, Odd-Helge:

**Research on Corruption: A policy oriented survey**, P.61, December 2000, (Amundsen 1997, alıntı).

Aydın, Süleyman/  
Yılmaz, Yakup:

**Yolsuzluk ve Mali Suçlar**, Adalet Yayınevi, Ankara. 2014.

Ayyitey /George B.N:

**Indigenous African Institutions**, Second edition, Transnational Publishers, 1991.

Bantekas, İlias :

“Corruption as an international crime and crime against humanity: An outline of supplementary criminal justice

- policies”, **Journal of International Criminal Justice**, Vol. 4 Issue 3, 2006, P.466-486.
- Bardhan, Pranab: “Corruption and Development: A Review of Issues”, **Journal of Economic Literature**, Vol. 35, (Sept., 1997), No. 3, pp. 1320-1346:
- Black, H.C: **A Law Dictionary**, 2<sup>nd</sup> edition, west Publishing, 1910, P. 227.
- Brooks, Robert C: **Corruption in American Politics and Life**, Dodd, Mead, New York, 1910, p. 49.
- Berkman, A. Ümit : **Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet**, Ankara, TODAİE, Yayın No: 203, 1983.
- Behzad, Mashali : « Analyse de la corrélation entre grande corruption perçue et petite corruption dans les pays en développement : étude de cas sur l'Iran », **Revue Internationale des Sciences Administratives**, vol. vol. 78, no. 4, 2012, pp. 827-840.
- Blundo, G. / J.P. Olivier de Sardan : « La corruption au quotidien en Afrique de l'Ouest Approche socio-anthropologique comparative : Bénin, Niger et Sénégal », Department **of Anthropology and African Studies**, Octobre 2001, P. 109-165.
- Bruno, Lautier : “La Banque mondiale et sa lutte contre la pauvreté : sous la morale, la politique” in Christine Verschuur et Fenneke Reysoo, Genre, **Mondialisation et pauvreté**, Cahiers Genre et Développement, n°3, Genève, Paris.
- Cartier-Bresson, Jean : « Corruption, libéralisation et démocratisation [article] », **Revue Tiers Monde** Année 2000 / 161/ pp. 9-22.

- Chakravarti, K.P.: “ Law and Procedure Of Prevention Of Corruption In Public Service”, **Journal of the Indian Law Institute**, Vol. 25, No. 3 (July-September 1983), p. 412-415.
- Chamelin Neil C. / R. Evans, Kenneth: "Criminal Law for Policemen", 2nd Ed. C. 1976, 1971, p. 204.
- Charles, P, Taft: "What is the civic conscience", **Annals of the American Academy of political and social Science**, (March 1952), p. 142-148.
- Çakır, Murat: **Türk Ceza Hukukunda Rüşvet Suçu**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul Ceza Hukuku ve Kriminoloji Arşivi Yayın No:6, 2015.
- Değirmenci, Olgun: **Mukayeseli Hukukta ve Türk Hukukunda Suçtan Kaynaklanan Malvarlığı Değerlerini Aklama Suçu**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2007.
- Doig, Alan/ Stepehn Rile: “Corruption and anti corruption strategies: issues and cases studies from developing countries”, **Integrity improvement initiatives in developing country**, 1998, p. 45-62.
- Eigen, Peter: “Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries”, **Chairman Transparency International (TI)**, UN Pub., Berlin, Germany April, 1998.
- Eker, Varda: “On The origins of corruption: irregular incentives in Nigeria”, **The Journal of moderns African Studies**, vol 19, p.173.
- Harold D. Lasswell: “Bribery”, **Encyclopaedia of the Social Science**, Vol. 1, Seligman, Edwin R.D. et al. The Macmillan Company, New York (1962), p. 690.

- Heidenheimer, Arnold J: **Political Corruption**, Holt Rinehart and Winston, Inc, New York 1970.
- Idang Gabriel E. : African culture and values, **Phronimon** vol.16 n.2 Pretoria, 2015.
- Garzon César/Hafsi, Taïeb : « L'évaluation des stratégies de lutte contre la corruption », **Dans Revue française de gestion, 2007/6 (n° 175)**, pages 61 à 80.
- Gözler, Kemal / Kaplan, Gürsel: **İdare Hukuku Dersleri**, 21. bs., Bursa, Ekin Kitabevi, 2019.
- Gözler, Kemal : **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Bursa, Ekin Basımevi, 2018.
- Joseph, J., Senturia: "Political Corruption" quoted in Doron Navot, **The Concept of Political Corruption**, Public Integrity, 2014, s.357-374.
- Kimberly, Ann Elliot: "Corruption as an International Policy Problem: Overview and Recommendation", **Institute for International Economics**, p. 175-233.
- Klitgaard, R. E. / MacLean-Abaroa Ronald/ Parris/ H. Lindsey: "Corrupt cities – a guide to cure and prevention", Oakland CA/Washington DC, 1996, p.25.
- Koehlin, Lucy: **Corruption as an Empty Signifier: Politics and Political Order in Africa**, 2013, P.163-203.
- Langseth, Petter: **Helping Member States Build Integrity to Fight Corruption**, Vienna, 2001.

- Marong, A. B. M.: « Toward A Normative Consensus Against Corruption: Legal Effects of the Principles to Combat Corruption in Africa », *30 Denv.J. Int'l L. & Pol'y*, 2002, p. 99.
- Mousavi, Parvaneh /  
Pourkiani, Masoud: "Administrative corruption: Ways of tackling the problem", **European Online Journal of Natural and Social Sciences**, 2013; ISSN 1805-3602 www.european-science.com 178 vol.2, No.3 (s), p. 178-187.
- Mumcu, Ahmet: **Osmanlı Devleti'nde Rüşvet**, 3. Baskı, Ankara, İnkılap Kitabevi, 2005.
- Mungiu-Pippidi Alina: "Corruption: Political and Publics Aspects", **International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences**, 2nd edition, Volume 5, P.12.
- Nduku. Elizabeth /  
John, Tenamwenye: **Corruption in Africa: A Threat to Justice and Sustainable Peace**, Geneva 2014.
- Olowu, Bamidele: "Combating corruption and economic crime in Africa", **Institute of Social Studies**, The Hague, Netherlands, 9 th International Anti-Corruption Conference, 10-15 October 1999, Durban, South Africa.
- Osoba, S.O.: "Corruption in Nigeria: Historical Perspectives", *Review of African Political Economy*, 1996, p. 371-386, 1996.
- Özgenç, İzzet: **İhale Sürecinde İşlenen Suçlar**, 4. bs., Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2013.
- Özgenç, İzzet: **İrtikap, Rüşvet ve Görevi Kötüye Kullanma Suçları**, 2. Bs., Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2013.
- Özgenç, İzzet: **Zimmet Suçu**, 2. bs., Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2012.

- Robinson, Mark: “Corruption and Development; “An Introduction”, London, Frank Cass, 1998.
- Robb, George: **White Collar Crime in Modern England: Financial Fraud and Business Morality**, Cambridge University Press, UK 1992.
- Schauer, F: “Transparency in three dimensions”, U. Ill. L. Rev. 2011, P. 1346.
- Sezginer, Murat : « İdari Belgelere Ulaşma Hakkı – Fransa Örneği-, (Le Droit d’accès aux Documents Administratifs) », **SÜHFD**, Melanges offert au Prof. Dr. Süleyman Arslan, c. 6, 1998, S. 1-2, s. 343.
- Sözüer, Adem : **Türk Ceza Hukuku Reformu Mevzuatı**, 2. bs., İstanbul, Alfa, 2014.
- Stride George/  
Ifeka Caroline: **Peoples and empires of West Africa : West Africa in history , 1000-1800**, London, Nelson, 1971.
- Tarhan, R. Bülent: **Yolsuzlukla Mücadele Mevzuatı**, Ankara, Adalet Yayınevi, 2010.
- Tarhan, R. Bülent: **Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri**, TEPAV Yolsuzlukla Mücadele Kitapları:1, 2. bs., Ankara, Matsa Basımevi, 2006.
- Theobald, Robin: **Corruption, Development and Underdevelopment**, London, 1990.
- Ulusoy, Ali D.: **İdari yaptırımlar**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2013.
- Unzicker, Andrea/

- D. Bontrager: **Note, From Corruption to Cooperation: Globalization Brings a Multilateral Agreement against Foreign Bribery**, 7 Ind. J. Global Legal Stud. 655, 659 (2000).
- Uslaner, Eric M : “Corruption, Inequality, and the Rule of Law: The Bulging Pocket Makes the Easy Life”, Cambridge Press, Cambridge, 2008 .
- Turan Yıldırım/  
Eyüp Özdemir vd.: **İdare Hukuku**, 7. bs, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2018.
- Wraith, Ronald/  
Edgar Simpkins: **Corruption in Developing Countries**, Oxford University Press, 1963.
- Wertheim, W.F.: "Sociological Aspects of Corruption in Southeast Asia", quoted in **Political Corruption**, Heidenheimer, Arnold, J, p. 196.

## Elektronik Kaynaklar

<http://www.seffalik.org/wp-content/uploads/2016/04/NIS-RAPOR-TR.pdf>;

<http://www.finances.gouv.ne/index.php/direction-services/administration-centrale/l-inspection-generale-des-finances>

<https://www.presidence.ne/new-page-2>

<http://www.tamtaminfo.com/nigerrapport-2010-2011-de-la-cour-des-comptes-plusieurs-milliards-de-francs-cfa-volatilises/>

<https://www.ombudsman.gov.tr/hakkimizda/index.html>

<https://www.oecd.org/corruption/acn/42740427.pdf>, s.73-74

<http://proje.basbakanlik.gov.tr/dtvt>

[www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/NER/](http://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/NER/)

[https://fr.wikipedia.org/wiki/Mieux\\_vaut\\_pr%C3%A9venir\\_que\\_gu%C3%A9rir](https://fr.wikipedia.org/wiki/Mieux_vaut_pr%C3%A9venir_que_gu%C3%A9rir)

[https://www.unodc.org/documents/brussels/UN\\_Convention\\_Against\\_Corruption.pdf](https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf)

[http://www.transparency.org/news\\_room/faq/corruption\\_faq](http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq), HOOD C.  
*Transparency in Historical Perspective.*

William D. Savedoff, “Pay for Honesty? Lessons on Wages and Corruption from Public Hospitals” (mai 2008) [www.cmi.no/publications/file/3032-pay-for-honesty-lessons-on-wages-and-corruption.pdf](http://www.cmi.no/publications/file/3032-pay-for-honesty-lessons-on-wages-and-corruption.pdf)

[http://en.wikipedia.org/wiki/United\\_Kingdom\\_parliamentary\\_expenses\\_scandal](http://en.wikipedia.org/wiki/United_Kingdom_parliamentary_expenses_scandal)

Rose-Ackerman, Susan, Corruption: Greed, Culture and the State (July 26, 2010). Yale Law Journal Online, Vol. 120, pp. 125-140, 2010; Yale Law & Economics Research

Paper No. 409. Available at  
SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1648859> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1648859>

[https://www.transparency.org/glossary/term/petty\\_corruption](https://www.transparency.org/glossary/term/petty_corruption)

<https://www.voanews.com/a/west-Africa-corruption-investigation/1558980.html>

<https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/NER/>

<http://www.banquemondiale.org/fr/news/speech/2016/05/12/remarks-by-world-bank-group-president-jim-yong-kim-at-anti-corruption-summit-2016>

<http://www.oas.org/juridico/fran%C3%A7ais/b-58.htm>, la Convention interaméricaine contre la corruption du 29 mars 1996

Afrika Birliği İnternet Sitesi <http://www.africa union.org>

Thierry Ménissier, « La corruption, un concept philosophique et politique chez les Anciens et les Modernes. », *Anabases* [En ligne], 6 | 2007, mis en ligne le 01 janvier 2012, URL : <http://journals.openedition.org/anabases/3284> ; DOI : 10.4000/anabases.3284