

## 1. GİRİŞ

Yolsuzluğun tarihi, neredeyse devletlerin tarihi kadar eskidir. Tarihin her döneminde ve dünyanın her yerinde yolsuzluklarla karşılaşmıştır. Sümerolog Veysel Donbaz'ın çözdüğü İstanbul Arkeoloji Müzesinde bulunan M.Ö. 4000 yıllarına ait "Sümer Okul Günleri" adlı bir Sümer tableti, rüşvetin ilk belgesi niteliğindedir: 2300 yıl önce Brahman Başbakanının yolsuzluğun 40 yolunu saydığı; eski Çin'de ise, rüşveti önlemek üzere memurlara maaşlarına ek olarak "*yang-lien*" adıyla bir ek ödemedede bulunulduğu bilinmektedir.

İki bin yıl önce Hint Kralı Kathilya bu konuyu ele alan "*Arthastra*" adlı bir kitap yazmıştır.

Dante, yedi yüz yıl önce, rüşvetçileri cehennemin en derinine koyarak, ortaçağda yolsuz davranışlara duyulan nefreti yansıtmıştır. Shakespeare, bazı oyunlarında yolsuzluğa yer vermiştir.

Bu örneklerle anlatmak istediğimiz tarihin her döneminde ve her coğrafyada yolsuzluklukların olabileceği gerçeğidir.

Tarihçiler, Osmanlı İmparatorluğunun çöküşünü hazırlayan önemli nedenler arasında "rüşvet" in de bulunduğunu yazmaktadır. 16 ncı yüzyıla kadar, Osmanlı devletinde güçlü bir otoritenin kurulduğu, devletin güçlü ve düzenli memur kadrosuyla, idare örgütüyle ülkenin her köşesine egemen olduğu söylenebilir.

16 ncı yüzyıldan sonra, Osmanlı Devleti'nde idari sistem ile birlikte mali sistem de çözülmeye başlamış; devlet, yavaş yavaş otoritesini kaybetmiş, yolsuzluk ve rüşvet için uygun bir ortam oluşmuştur.

Bu dönemde yazılan birçok eserde, kendileri de genelde birer yönetici olan yazarlar, rüşvetin olumsuz yanlarını belirtmekte ve önlenmesi için çareler önermektedirler.

Bu eserlerden en önemlileri olarak, Lütfi Paşa'nın 16 ncı yüzyılda yazdığı *Asafname'si*, Koçi Bey'in 17 nci yüzyılda yazdığı kendi adıyla anılan *Risalesi*, 17 nci yüzyılın fikir adamlarından Hazerfan Hüseyin Efendi'nin *Talhis al-Bayan fi Kavanin-i Al-i Osman* adlı eseri ve Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın 1703 yılında Üçüncü Ahmet'e sunduğu *Nasa-ih ul-Vuzara va al-Umara* adlı eserleri sayılabilir.

Tanzimat döneminde, ilk defa değişik toplumsal gruplar tarafından otoritenin paylaşımı gündeme gelmiş; dolayısıyla kamu yönetimi üzerinde de toplumsal grupların etkileme çabaları ortaya çıkmıştır.

İkinci Mahmut döneminde, köklü reformlar gerçekleştirilmeye, özellikle de, o devir Avrupa'sını model alan modern bir bürokrasi oluşturulmaya çalışılmıştır. Örneğin, ehliyetsiz kişilerin memur olmasını önlemek için sıkı sınav usulleri uygulanmıştır

Rüşvete karşı alınan en önemli önlem kamu görevlilerinin, görevlerine ilişkin suçların cezalandırılması için bir ceza kanunnamesinin yürürlüğe konmasıdır. İkinci Mahmut kanunname, özellikle, rüşvet suçunun cezalandırılmasını emretmişti. Kanunda, en küçük rütbeli memurdan, en yüksek rütbeli memura kadar, herhangi bir memurun rüşvet aldığı tespit edildiği takdirde, cezalandırılacağı belirtilmektedir.

Rüşveti önlemeye ilişkin daha ciddi önlemler, 1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı'nda yer almıştır. Tanzimat Fermanı ile rüşveti önlemeye ilişkin etkili tedbirler de öngörülmüş, Ferman yayınlandıktan bir yıl sonra, 1840 yılında yürürlüğe giren Ceza Kanunnamesinin beşinci faslında rüşvet suçu geniş şekilde düzenlenmiştir.

1849 yılında ise, bütün memurlara, rüşvet almayacaklarına ilişkin yemin etme usulü getirilmiş; 1855 yılında yürürlüğe giren nizamname ile rüşvet sayılacak ve sayılmayacak hediyeler tespit edilmiştir.

1858 yılında ise, Fransız Ceza Kanunundan yararlanılarak yeni bir Ceza Kanunu yapılmış; bu Kanun'da da rüşvet ile ilgili hükümler -Nizamnamenin rüşvet sayılan ve sayılmayan hediyeler ile ilgili hükümleri de dahil olmak üzere- yer almıştır.

Türkiye'de yolsuzlukla mücadelenin yakın tarihine baktığımızda ilk kilometre taşının 19 Nisan 1990 tarihli 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu olduğunu görüyoruz.

Türkiye; taraf olduğu uluslararası anlaşmalardan “ *OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi*”ni 1 Şubat 2003 tarihinde onaylamış ve sözleşme 6 Şubat 2003 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından 27 Ocak ve 4 Kasım 1999 tarihlerinde kabul edilen “ *Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi*” ve “ *Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi*” de 4852 ve 5065 sayılı kanunlarla kabul edilmiştir. “ *Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı BM Sözleşmesi*,” 15 Kasım 2000 tarihinde Palermo'da imzalanmış; 30.1.2003 tarih ve 4800 sayılı Kanunla onaylanmıştır. “ *Suçtan Kaynaklanan Gelirlerin Aklanması, Araştırılması, Ele Geçirilmesi ve El Konulmasına İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi*” 27 Eylül 2001'de imzalanmış, henüz onaylanmamıştır. 9-11 Kasım 2003 tarihleri arasında Meksika'nın Merida kentinde imzaya açılan “ *Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi*” de Türkiye tarafından imzalanmıştır. Türkiye'nin çok sayıdaki önerisi anılan sözleşme metnine girmiş; Türkiye'nin önerilerinden olan “ *Özel Sektörde Zimmet*” maddesi ilk defa bir uluslar arası sözleşme metninde yer almıştır. Bu sözleşme, 18.05.2006 tarihli, 5506 sayılı Kanunla onaylanmış; 24.05.2006 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Avrupa Konseyi'nin *Yolsuzlukla Mücadelede Rehber İlkeler* ( Guiding Principles for Fight Against Corruption) Avrupa Birliği'nin *Aday Ülkelerde Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesine İlişkin On İlke* ( Ten Principles for Improving the Fight Against Corruption in the Candidate Countries) Avrupa Konseyi'nin *Kamu Görevlileri İçin Davranış Kuralları* ( Codes of Conduct for Public Officials) isimli belgelerin de ülkemizin yolsuzlukla mücadele alanındaki çalışmaları sırasında dikkate alınması gerekmektedir.

Söz konusu uluslar arası anlaşmalardan kaynaklanan yükümlülüklerimizden şu ana kadar - ağırlıklı olarak- OECD anlaşmasına uygun düzenlemeler yapılmıştır.

Bu çerçevede 2.1.2003 gün ve 4782 sayılı Kanunla Türk Ceza Kanununun 4, 211 ve 220 nci maddeleri ile Devlet İhale Kanunu ve 4208 sayılı Kanunda gerekli değişiklikler yapılmıştır.

*01.03.1926 tarihli ve 765 sayılı (eski) Türk Ceza Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan “bu Kanunun” ibaresinden sonra gelmek üzere “211 inci maddesinin üçüncü fıkrası ile 213,” ibaresi eklenmiş ve ikinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.*

“Bunlar hakkında yabancı bir ülkede daha önce hüküm verilmiş olsa bile, Adalet Bakanının talebi üzerine Türkiye'de yeniden yargılama yapılır. Ancak, fiil yabancı paraların taklidine veya 211 inci maddenin üçüncü fıkrası ile 213 üncü maddenin uygulanmasına ilişkin olduğu takdirde yabancı ülkede daha önce hüküm verilmiş ise Türkiye'de kovuşturma yapılmaz”.

Türk Ceza Kanununun 211 inci maddesine aşağıdaki fıkra üçüncü fıkra olarak eklenmiştir:

“Yabancı bir ülkede seçilmiş veya atanmış olan, yasama veya idarî veya adli bir görevi yürüten kamu kurum veya kuruluşlarının memur veya görevlilerine veya aynı ülkede uluslararası nitelikte görevleri yerine getirenlere, uluslararası ticari işlemler nedeniyle, bir işin yapılması veya yapılmaması veya haksız bir menfaatin elde edilmesi veya muhafazası amacıyla, doğrudan veya dolaylı olarak birinci fıkranın öngördüğü menfaatlerin teklif veya vaat edilmesi veya verilmesi de rüşvet sayılır.”

Türk Ceza Kanunu'nun mülga 220 nci maddesi aşağıdaki şekilde yeniden düzenlenmiştir.

“Bu Fasılda yer alan rüşvet verme suçları, tüzel kişilerin yetkili temsilcileri tarafından işlendiğinde, bunlar cezalandırılmakla beraber tüzel kişi hakkında da suçla elde edilen menfaatin iki katından üç katına kadar ağır para cezasına hükmolunur.”

8.9.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 85 inci maddesinin dördüncü fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Türk Ceza Kanununun İkinci Kitabının Üçüncü Babının Üçüncü Faslında yer alan rüşvet verme suçu ile 339, 340 ve 342 nci maddelerine göre, bu Kanun kapsamındaki suçlar nedeniyle haklarında tekerrür hükümleri uygulananlar, mesleklerini icradan men olunurlar ve herhangi bir ad altında müteahhitlik yapamazlar.”

12.12.2003 tarihli, 5020 sayılı Bankalar Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda yapılan düzenlemeler ile batık bankalardan alacakların tahsili ve tahsilatların hızlandırılması amaçlanmıştır.

Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu, bütçe ve harcama disiplini yönünden Avrupa Birliği normlarına uygun hükümler içermektedir.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve uygulama yönetmeliği yürürlüğe girmiştir.

Kamu Etik Kurumu Kurulması Hakkında Kanun uyarınca Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuş; ikincil mevzuatı yayımlanmış ve hazırlanan etik sözleşmeleri kamu görevlileri tarafından imzalanmıştır.

Yeni Türk Ceza Kanununda kısmen de olsa özel sektörde rüşvet suçu kabul edilmiş; ihaleye fesat karıştırma suçunun uygulama kapsamı genişletilmiş; suçun tanımı, uluslararası normlara uygun hale getirilmiştir.

58.Hükümetin Acil Eylem Planının “yolsuzlukla mücadele” alt başlıklı bölümünde taahhüt edildiği üzere kamu görevlilerinin kurduğu ve yönettiği dernek ve vakıflara kamu kurum ve kuruluşlarından kaynak aktarılması 22.01.2004 gün, 5072 sayılı yasayla yasaklanmıştır.

57 nci Hükümet döneminde sivil toplum kuruluşlarının ve Dünya Bankası'nın da katkılarıyla sürdürülen çalışmalar sonucunda Bakanlar Kurulu'nun 12.01.2002 tarihli 2002/3 sayılı prensip kararı ile yolsuzlukla mücadeleye ilişkin esaslı unsurları da kapsayan toplam 22 maddelik Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi isimli bir eylem planının uygulamaya konulması kabul edilmiştir.

58 nci Hükümet döneminde hazırlanan Acil Eylem Planı'nın 5 nci maddesinin 1/d bendi de yolsuzlukla mücadeleye ayrılmıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu (10/9) yaklaşık altı aylık bir çalışma sonucunda çeşitli alanlarda saptanan yolsuzlukları belgeleriyle açıklayan toplam 1112 sayfadan oluşan bir rapor yazmış ve bu rapor TBMM Genel Kurulunda okunmuştur. Bu rapordaki öneriler doğrultusunda bir çok eski bakan ve bir başbakan hakkında Meclis Soruşturma komisyonları kurulmuştur. Raporun 149 sayfadan oluşan ilk bölümünde sistem analizleri ve çözüm önerileri yer almıştır. Bu bölümün sonuç kısmı yasama, yürütme, yargı alt başlıkları altında toplam 55 çözüm önerisini içermektedir.

Yukarıda sözü edilen yasaları ve onaylanan uluslararası anlaşmaları T.C. Anayasası'nın "*Usulüne uygun olarak onaylanan uluslararası sözleşmeler kanun hükmündedir.*" Hükümü ile birlikte değerlendirdiğimizde mevzuat anlamında ciddi bir eksikimizin olmadığı söylenebilir.

İyi yönetim de demokrasinin bir bileşenidir ve yönetsel anomali olarak niteleyebileceğimiz demokrasiden sapmaların artmasıyla doğru orantılı olarak yolsuzluklar da geometrik olarak artmaktadır. Çözüm, demokrasinin tüm kurum ve kurallarıyla işletilmesi; yani 'normalleşme'dir. Dolayısıyla saydamlıkla ve iyi yönetimle bağlantılı tüm mevzuatın yolsuzlukla mücadeleyle de bağlantılı olduğu düşüncesiyle bu kitapçık kapsamında, örneğin bilgi edinme ve mali yönetim mevzuatı yada Sermaye Piyasası Kanununun 'insider trading'le ilgili hükümleri gibi geniş bir mevzuat yelpazesine yer verilmiştir. Türk Ceza Kanununun ilgili hükümlerinin seçiminde ağırlıklı olarak 3628 sayılı Kanunun ve Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele sözleşmesinin yolsuzluk suçu saydığı hükümler esas alınmıştır. Yolsuzlukla mücadele alanında Türkiye'nin taraf olduğu tüm uluslararası sözleşmeler, kapsama alınmış; diğer uluslararası belgelerden en önemlileri ve 'siyasi partilerin finansmanı', 'gümrük', 'kamu görevlilerinin davranış kuralları' 'ihale' gibi değişik alanlardan seçilenlere yer verilmiştir.

Öte yandan, hükümetlerin yayımladığı yolsuzluğa karşı eylem planları, yolsuzlukla mücadele literatüründe bir anlamda mevzuat kabul edilmekte ve çok önemsenmektedir. Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suçla Mücadele Ofisi tarafından -Hollanda ve Norveç Dışişleri bakanlıklarının katkılarıyla- hazırlanan Yolsuzluğa Karşı Küresel Program (The Global Programme Against Corruption, Anti-Corruption Toolkit) isimli kitabın 141-146'ncı sayfaları arasında -tam altı sayfa- yolsuzlukla mücadele planlarının önemi ve evrensel özellikleri anlatılmaktadır.

Bu nedenle; 57. Hükümet tarafından yayımlanan "Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi" isimli eylem planı ile 58. Hükümet döneminde yayımlanan "Acil Eylem Planı"nın ilgili bölümü de kitap içeriğinde yer almıştır.

Yolsuzlukla mücadele alanındaki doğrudan yada dolaylı tüm mevzuatı, ülkemizin taraf olduğu uluslararası anlaşmaları ve eylem planlarını içeren bu çalışmanın araştırmacılara ve konuyla ilgilenenlere yararlı olmasını diliyorum.

R. Bülent TARHAN