



Bu proje Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi ve
Türkiye Cumhuriyeti tarafından birlikte finanse edilmektedir.



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE
Avrupa Konseyi tarafından yürütölmektedir.

TÜRKİYE'DE YOLSUZLUKLA MÜCADELE POLİTİKALARININ VE UYGULAMALARININ GÜÇLENDİRİLMESİ (TYSAP)

TEKNİK BELGE

**“Teftiş Birimleri Tarafından Gerçekleştirilen Yolsuzluk Soruşturmaları: Soruşturma,
Koordinasyon Ve Bilgi Paylaşımı Konularında Uluslar arası Standartlar”**

Hazırlayan:

Dr Tilman Hoppe, Avrupa Konseyi Uzmanı

Bilgi sağlayan:

Mr Edmond Dunga Avrupa Konseyi

Eylül 2013

İçerik

A.	Özet.....	Error! Bookmark not defined.
B.	Terminoloji: soruşturmalar	Error! Bookmark not defined.
C.	Soruşturmalar la ilgili uluslar arası standartlar, örgütler ve kaynaklar.....	Error! Bookmark not defined.
1.	Sözleşmeler	Error! Bookmark not defined.
a.	Bilgi paylaşımı ve koordinasyon	8
2.	Meslek kuruluşları	Error! Bookmark not defined.
3.	El kitapçıkları.....	Error! Bookmark not defined.
4.	Projeler	12
D.	Bir soruşturma rehberinin muhtemel konuları	Error! Bookmark not defined.
1.	Kapsam	Error! Bookmark not defined.
1.1.	Yolsuzluk.....	Error! Bookmark not defined.
1.2.	Mali suç.....	Error! Bookmark not defined.
1.3.	Yolsuzlukla ilgili yönetmelikler ve standartlar	Error! Bookmark not defined.
2.	Amaç.....	Error! Bookmark not defined.
2.1.	Tespit	Error! Bookmark not defined.
2.2.	Önleme	Error! Bookmark not defined.
2.3.	Diğer	Error! Bookmark not defined.
2.3.1.	Reform tedbirlerinin hazırlanması	Error! Bookmark not defined.
2.3.2.	Eğitim ihtiyaçlarının belirlenmesi	Error! Bookmark not defined.
2.3.3.	İnsan kaynakları yönetiminin desteklenmesi.....	Error! Bookmark not defined.
3.	İllkeler ve standartlar	Error! Bookmark not defined.
4.	Tetikleyici.....	Error! Bookmark not defined.
4.1.	Aralıklı teftişler	Error! Bookmark not defined.
4.1.1.	Hedef.....	Error! Bookmark not defined.
4.1.2.	Seçme kriteri	Error! Bookmark not defined.
4.1.3.	Teftiş planı.....	Error! Bookmark not defined.
4.1.4.	Belgeleme.....	Error! Bookmark not defined.
4.1.5.	Şeffaflık.....	Error! Bookmark not defined.
4.2.	Hedefe yönelik soruşturmalar.....	Error! Bookmark not defined.
4.2.1.	Diğer makam ve birimler tarafından yapılan tebligat.....	Error! Bookmark not defined.
4.2.2.	Diğer makamlar tarafından yapılan görevlendirme	Error! Bookmark not defined.
4.2.3.	Olumsuz bulgular	Error! Bookmark not defined.
4.2.4.	İç şikayetler.....	Error! Bookmark not defined.
4.2.5.	Dış şikayetler.....	Error! Bookmark not defined.
4.2.6.	Medya raporları	Error! Bookmark not defined.
4.2.7.	Gizli bilgiler.....	Error! Bookmark not defined.
4.2.8.	Anonim bilgiler	Error! Bookmark not defined.
4.2.9.	Muhbirler	Error! Bookmark not defined.

4.3.	Teftişleri başlatma yükümlülüğü	Error! Bookmark not defined.
5.	Başlangıç prosedürü	Error! Bookmark not defined.
5.1.	Karar süreci	Error! Bookmark not defined.
5.2.	Yetki dağılımı	Error! Bookmark not defined.
5.3.	Takımlar halinde çalışma	Error! Bookmark not defined.
5.4.	Müşterek teftişler	Error! Bookmark not defined.
5.5.	Açık prosedürler	Error! Bookmark not defined.
5.6.	Gizli prosedürler	Error! Bookmark not defined.
6.	Aralıklı teftişler	Error! Bookmark not defined.
6.1.	Kontrol listeleri	Error! Bookmark not defined.
6.1.1.	Genel	Error! Bookmark not defined.
6.1.2.	Sektöre özgü	Error! Bookmark not defined.
6.2.	Olumsuz bulgular	Error! Bookmark not defined.
6.3.	Otomatik tespit programları	Error! Bookmark not defined.
7.	Hedefe yönelik soruşturmalar	Error! Bookmark not defined.
7.1.	Soruşturma stratejisi	Error! Bookmark not defined.
7.2.	Kanıt toplama	Error! Bookmark not defined.
7.2.1.	Belgeler ve kanıt değerindeki diğer öğeler	Error! Bookmark not defined.
7.2.2.	Görüşmeler	Error! Bookmark not defined.
7.2.3.	Devlet veri tabanları	Error! Bookmark not defined.
7.2.4.	Özel veri tabanları	Error! Bookmark not defined.
7.2.5.	İnternet araştırması	Error! Bookmark not defined.
7.2.6.	Gözlemler	Error! Bookmark not defined.
7.3.	Zan altındaki ya da teftişin etkilediği personelin durumu	Error! Bookmark not defined.
7.4.	Toplanan bilgiyi değerlendirme	Error! Bookmark not defined.
7.5.	Raporların yazılması	Error! Bookmark not defined.
8.	Dürüstlük testi	Error! Bookmark not defined.
9.	Belgeleme ve dava yönetimi	Error! Bookmark not defined.
9.1.	Kapsam	Error! Bookmark not defined.
9.2.	Araçlar	Error! Bookmark not defined.
9.2.1.	Belge	Error! Bookmark not defined.
9.2.2.	Elektronik/veri tabanları	Error! Bookmark not defined.
9.2.3.	Toplanan ve teftisi yapılan bilginin güvenliği ve bütünlüğü	Error! Bookmark not defined.
10.	Gizlilik	Error! Bookmark not defined.
11.	Soruşturma sonuçları	Error! Bookmark not defined.
11.1.	Raporlama	Error! Bookmark not defined.
11.1.1.	Dahili birimlere raporlama	Error! Bookmark not defined.
11.1.2.	Başbakanlık Teftiş Kurulu'na raporlama	Error! Bookmark not defined.
11.1.3.	Kamuoyuna raporlama	Error! Bookmark not defined.

- 11.2. Diğer kurumlarla iletişim**Error! Bookmark not defined.**
 - 11.2.1. Raporlama yükümlülüğü**Error! Bookmark not defined.**
 - 11.2.2. Veri alışverişi araçları**Error! Bookmark not defined.**
- 11.3. Soruşturmaları sonlandırmaya kimin karar vereceği**Error! Bookmark not defined.**
- 12. Teftiş kurulları içerisindeki yolsuzluk riskleri**Error! Bookmark not defined.**
 - 12.1. Bilgi sızdırma**Error! Bookmark not defined.**
 - 12.2. Çıkar çatışmaları**Error! Bookmark not defined.**
- 13. Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun rolü**Error! Bookmark not defined.**
- 14. Teftiş sonuçları ve tavsiye kararları**Error! Bookmark not defined.**
- 15. Uygulamanın izlenmesi ve takibi**Error! Bookmark not defined.**
- 16. Genel işbirliği**Error! Bookmark not defined.**
- E. Yasamaya ilişkin ilgili alanlar**Error! Bookmark not defined.**

Daha fazla bilgi almak için lütfen iletişime geçiniz:
Mali Suçlar Birimi
Bilgi Teknolojisi ve Suçla Mücadele Başkanlığı
Genel Müdürlük I – İnsan Hakları ve Hukukun Üstünlüğü
Avrupa Konseyi
F-67075 Strazburg Cedex FRANSA
Tel +33 388 41 29 76/Faks +33 390 21 56 50
E-posta: leila.marshania@coe.int
Web: www.coe.int/economiccrime

Bu belge Avrupa Birliği'nin mali desteği ile hazırlanmıştır. Burada belirtilenler hiçbir suretle Avrupa Birliği veya Avrupa Konseyi'nin resmi görüşlerini yansıtmamaktadır.

A. Özet

Belgenin Amacı

Bu teknik belgenin amacı, teftiş kurulları tarafından yürütülen iç yolsuzluk soruşturmaları ile ilgili **uluslar arası standartlar** belirlemektir (Proje Faaliyeti 2).

Genel uluslar arası standartlar bir soruşturma rehberi elde etme amacına yönelik olarak kendi başlarına yeterince ayrıntılı içermemektedirler (yukarıdan aşağı yaklaşım tarzı). Bir diğer yandan savcılar ve genel denetçiler için bir soruşturma rehberine ait ilgili başlıkların elde edilebileceği pek çok kitapçık bulunmaktadır. Fakat bu tarz bir soruşturma rehberi aynı zamanda teftiş kurullarının gelecekteki rollerini ve işlevlerini nasıl gördüklerine de bağlıdır. Bu yüzden soruşturma rehberine ait her bir başlık için rehberin hangi doğrultuda ilerlemesi gerektiğine TYSPAF Projesi'nin faydalanıcılarının kendi ihtiyaç ve görüşlerine göre karar vermeleri önerilmektedir (yukarıdan aşağıya yaklaşım tarzı). Bu doğrultunun kararlaştırılmasının ardından, **soruşturma rehberi** tasarlanabilir (Proje Faaliyeti 5).

Bir diğer deyişle, tasarlanacak soruşturma rehberinin yapısı ve doğrultusu hakkındaki karar, Proje Faaliyeti 5 için bir önkoşul ve başlangıç noktasıdır.

Terminoloji

Cezai soruşturmalarda kıyaslandığında, **teftiş** kurulları tarafından yapılan (idari) soruşturmalar daha dar bir kanıt ve zorunlu önlemler yelpazesine sahiptir; fakat iç prosedürler gibi kanıta hazır, daha doğrudan bir erişimi vardır ve yaptırımlardan daha geniş bir amaç gözetir.

Uluslar arası standartlar

Teftiş kurulları, yolsuzluk soruşturmalarına göre uluslar arası yolsuzlukla mücadele **standartları** haritası üzerinde daha çok bir kör noktadır. (Cezai) soruşturmalar konusunda oldukça basit düzeyde daha fazla uluslar arası standart bulunabilir. Ancak daha teknik ve uygulanabilir düzeyde, yolsuzluk ve mali suçlar üzerine savcılar ve müfettişler için pek çok uluslar arası el kitapçığı ve kılavuzları mevcuttur. Bu kitapçık ve kılavuzlar bir soruşturma kılavuzu hazırlamada kaynak olarak kullanılabilirler ancak teftiş kurullarının özelliklerine göre uyarlanmaları gerekmektedir.

Soruşturma Rehberi

"Teftiş Kurullarına yönelik **Soruşturma Rehberi**" geliştirmek için çok sayıda konunun dikkate alınması gerekmektedir. Bu Teknik Rapor, bu tarz konuların ve soruların yukarıda bahsedilen kaynaklardan elde edilen bir listesini içermektedir. Rapor, Soruşturma Rehberi hazırlama sürecine katkıda bulunacak çalışma grubu (grupları) için bir başlangıç noktası olarak değerlendirilebilir.

B. Terminoloji: Soruşturmalar

Soruşturmalar belirli bir olay ile ilgili olguları ve kanıtları meydana çıkarmak amacıyla yapılan dikkatli araştırma veya incelemelerdir.¹ İdari soruşturma, disiplin soruşturması veya cezai soruşturma şeklinde olabilirler. Teknik olarak soruşturmalar, (iddia edilen veya kasıtlı) olguların önem derecesine uygun olarak bilginin/kanıtın toplanmasını temin etmeyi amaçlayan bir prosedür veya ölçüttür.

Soruşturmalar...

...yönetmeliklere uygunluğa odaklanmaktan ziyade ne olduğu saptamaya odaklanır

...araştırmayı somut olaylar üzerinden sürdürür

İdari soruşturmalar...

...araştırmayı sadece somut bir şüphe üzerinden sürdürür

...yaptırımlardan daha kapsamlı bir amaca sahiptir

...yalnızca kişisel sorumluluğa değil, kurumsal yetersizliklere de odaklanır

...çoğunlukla iç kanıt kullanır

...gayriresmi ve resmi şekildedir

Disiplin soruşturmaları...

...araştırmayı yalnızca somut bir şüphe üzerinden sürdürür

...yaptırımları hedefler

...kişisel (disiplinle ilgili) sorumluluğa odaklanır

...iç ve dış kanıt kullanır

...daha çok resmi şekildedir

Cezai soruşturmalar...

...araştırmayı somut bir şüphe üzerinden sürdürür

...yaptırımları hedefler

...kişisel (cezai) sorumluluğa odaklanır

...tüm kanıtları kullanır ancak idari-iç kanıta ulaşımı sağlamak gerekir

...resmi şekildedir

Türkiye'deki Teftiş Kurulları yukarıda bahsedilen üç soruşturma türü ile de ilgilenmektedir.

¹ <http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/investigation>.

C. Soruşturmalara ilgili uluslar arası standartlar, örgütler ve kaynaklar

1. Sözleşmeler

Büyük olasılıkla yolsuzluk suçlarına ilişkin soruşturmalar nihayetinde kanun yaptırımına tabi oldukları ve adli bir nitelik taşıdıkları için, Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nin soruşturmalara ilgili maddeleri iç teftiş kurullarına özellikle değinmez; ancak yine de teftiş kurullarının aşağıdaki durumlarda idari ve diğer soruşturmalarına değinmektedir:

- Suçların işlenmesini caydırma ihtiyacının yanı sıra takdir hakkı ve yasal önleyici tedbirlerin etkinliği arasındaki denge (Madde 30),
- Yolsuzluk suçlarını bildiren kişilerin (muhabirler) korunması (Madde 33),
- Uzman makamların mevcudiyeti, bağımsızlıkları ve dış etkilerden korunmaları, eğitim ve kaynak temini (UNCAC-Madde 36 ve Madde 20 CETS No 173);
- Yasa uygulayıcı makamlarla işbirliği ve özel savunmalar/etkin pişmanlık (Madde 37).

Madde 13 Toplumsal Katılım

(...)2. Her Taraf Devlet, bu Sözleşmede atıfta bulunulan ilgili yolsuzlukla mücadele birimlerinin kamuoyunca tanınmasını ve kamuoyunun, bu Sözleşmeye uygun olarak ihdas edilmiş suçlardan birini teşkil ettiği düşünülen herhangi bir vakayı, isim dahi belirtmeksizin, uygun yollarla bildirmek üzere bu birimlere ulaşmasını sağlamak için uygun önlemler alacaktır.

Madde 33 İhbarda Bulunan Kişilerin Korunması

Her Taraf Devlet, bu Sözleşmeye uygun olarak ihdas edilen suçlarla ilgili hususlarda yetkili makamlara makul gerekçelerle ve iyi niyetli olarak ihbarda bulunan kişileri haksız muamelelerden koruyacak uygun önlemleri iç hukuk sistemine dahil etmeyi değerlendirecektir.

Madde 36 Uzman Makamlar

Her Taraf Devlet, iç hukuk sisteminin temel ilkelerine uygun olarak, yasaları uygulama yoluyla yolsuzlukla mücadelede uzmanlaşmış bir birim ya da birimlerin veya kişilerin mevcudiyetini sağlayacaktır. Bu birim ya da birimler veya kişilere görevlerini etkin ve dış etkilerden bağımsız bir şekilde yerine getirebilmeleri için Taraf Devletin hukuk sisteminin temel ilkelerine uygun olarak gerekli bağımsızlık tanınacaktır. Bu kişilere ya da bu birim veya birimlerin personeline görevlerini yerine getirmek için gerekli eğitim ve kaynaklar teslim edilecektir.

Madde 37 Yasa Uygulayıcı Makamlarla İşbirliği

- 1. Her Taraf Devlet, bu Sözleşme ile ihdas edilmiş olan suçların işlenmesine iştirak eden veya etmiş olan kişileri, yetkili makamlara soruşturma ve kanıt temininde faydalı olabilecek bilgi temin etmeye ve suçluları suç gelirlerinden mahrum kılmaya ve bu gelirlerin geri alınmasına katkı sağlayacak somut yardımlarda bulunmaya teşvik etmek üzere uygun önlemleri alacaktır.*
- 2. Her Taraf Devlet, uygun durumlarda, bu Sözleşme ile ihdas edilmiş suçlarla ilgili soruşturma ya da kovuşturmada önemli işbirliği sergileyen bir sanığın cezasının hafifletilmesi olanağını tesis etmeyi değerlendirecektir.*
- 3. Her Taraf Devlet, iç hukukun temel ilkelerine uygun olarak, bu Sözleşme ile ihdas edilen suçlarla ilgili soruşturma ya da kovuşturmada önemli işbirliği sergileyen bir kişiye kovuşturmadan bağımsızlık sağlama olanağını tesis etmeyi değerlendirecektir.*

4. Bu kişilerin korunması, gerekli değişikliklerin yapılması şartıyla, bu Sözleşmenin 32. maddesinde öngörülen şekil uyarlanmak suretiyle yapılacaktır.

5. Taraf Devletlerden birisinde oturan ve bu maddenin birinci fıkrasında atıfta bulunulan bir kişinin diğer bir Taraf Devletin yetkili makamlarıyla etkili işbirliği kurabilecek olması halinde, ilgili Taraf Devletler, iç hukuk kurallarına uygun olarak, bu maddenin ikinci ve üçüncü fıkralarında öngörülen uygulamanın diğer Taraf Devletçe yerine getirilmesi hususunda bir anlaşma veya düzenlemeye gidilmesini değerlendirebilirler.

Ayrıca 13. Maddenin 1. Fıkrası da teftiş kurulları ile ilgilidir:

Madde 13 Toplumsal Katılım

1. Her Taraf Devlet, imkanları ölçüsünde ve iç hukukun temel ilkelerine uygun olarak, yolsuzlukla mücadelede, yolsuzluğun önlenmesinde ve yolsuzluğun varlığı, nedenleri, boyutları ve yönelttiği tehdit hakkında toplumsal bilinci yükseltmek amacıyla sivil toplum örgütleri, hükümet-dışı kuruluşlar ve yerel toplum örgütleri gibi kamu sektörü dışındaki bireylerin ve grupların aktif katılımını geliştirmek için uygun önlemleri alacaktır. Aşağıda kayıtlı önlemlerle bu katılım güçlendirilmelidir:

(a) Kamuoyunun karar-alma usullerine katkısının geliştirilmesi ve saydamlığın artırılması,

(b) Kamuoyunun bilgiye etkin bir şekilde ulaşımının sağlanması ,(...)

(d) Yolsuzlukla ilgili bilgiyi araştırma, alma, yayınlama ve dağıtma özgürlüğüne saygı gösterilmesi, geliştirilmesi ve korunması. Söz konusu özgürlük, yasadan doğan ve

(i) diğerlerinin haklarını ve itibarını korumak,

(ii) ulusal güvenlik, kamu düzeni ve kamu sağlığının korunması amacıyla bazı kısıtlamalara tabi tutulabilir.

Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi² (CETS No 173) de kısa bir atıf içermektedir:

Madde 20 - Uzman makamlar

Taraflar, kişilerin ve kurumların yolsuzlukla mücadelede uzmanlaşması için gerekli gördükleri önemleri alırlar. Bunlar, yetkilerini her türlü dış baskıdan uzak ve etkili bir şekilde ifa etmek için, Tarafların hukuk sistemlerinin temel ilkeleri çerçevesinde gerekli bağımsızlığa sahip olacaklardır. Taraflar, bu makamların personelinin görevlerine uyumlu bir eğitim ve mali kaynaklara sahip olmalarını gözetirler.

a. Bilgi paylaşımı ve koordinasyon

Sözleşmeler bilgi paylaşımının gerekliliği konusunda bunun nasıl gerçekleştirileceği ile ilgili somut tavsiyeler vermeksizin genel atıflarda bulunmaktadır:

Avrupa Konseyi Ceza Hukuku Sözleşmesi – Madde 21 – Ulusal makamlar arasında işbirliği
Taraflar, kamu makamlarının ve bu arada tüm kamu görevlilerinin, ulusal hukuka uygun olarak,

² <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm>.

- a 2 ila 14. maddelerde düzenlenen suçlardan birinin işlendiği yolunda makul sebeplerin varlığının bulunması durumunda, soruşturma ve kovuşturma ile bahsi geçen son makamları, kendi girişimleri ile haberdar etmeleri ya da
- b talep doğrultusunda, bahse konu makamlara gerekli bilgileri sağlamaları suretiyle, suçların soruşturulması ve kovuşturulması ile görevli makamlarla işbirliği yapmaları için gerekli gördüğü uygun önlemleri alırlar.

UNCAC – Madde 38 Ulusal Makamlar Arasında İşbirliği

Her Taraf Devlet, iç hukukuna uygun olarak, bir tarafta kamu kurumları ve görevlileri, diğer tarafta cezai suçların araştırılması ve kovuşturulmasından sorumlu makamlar arasında işbirliğini teşvik etmek üzere gerekli önlemleri alacaktır. Bu işbirliği aşağıdakileri içerebilir:

(a) Bu Sözleşmenin 15, 21 ve 23. maddeleri uyarınca ihdas edilen suçlardan birisinin işlendiğine inanmak için mantıklı nedenlerin mevcut olması halinde, kamu kurumları ve görevlilerinin kendi inisiyatifleri ile cezai soruşturma ve kovuşturmadan sorumlu makamları bilgilendirmeleri; veya

(b) Talep olduğu takdirde bu makamlara gerekli bütün bilgileri sağlamaları.

“Yolsuzlukla Mücadelede Kurumlar: GRECO’nun Birinci Değerlendirme Aşamasından Yansıyan Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Stratejilerinin Karşılaştırmalı Bir Çalışması”³’nda yer alan “bilginin hızlı ve tam akışı” ihtiyacına yönelik “iç-idari işbirliği”, “bir yandan vergi birimleri ile mali birimler arasında diğer yandan cezai kovuşturma makamları arasında koordinasyon yetersizliği ve yetersiz bilgi akışı” riski ve “kişinin yolsuzluk şüphesini uygun şekilde rapor etme görevi” ihtiyacı Bölümünde de kısa bir atıf bulunmaktadır.

2. Meslek Kuruluşları

Denetim kurullarının (INTOSAI gibi) denetim ve teftiş hizmetlerini kapsayan uluslar arası kuruluşları bir kenara bırakırsak, özellikle aşağıdaki kuruluşlar soruşturmaların hukuki yaptırım yönlerini kapsamaktadır. Yolsuzluk soruşturmalarına özgü bilgi ya da standartlar sunmazlar; ancak:

- Avrupa Savcılar Danışma Konseyi (CCPE) 2005 yılında Avrupa Konseyi bünyesinde kurulmuştur. Tüm üye Devlet’lerin üst düzey savcılarında oluşan Bakanlar Kurulu’na yönelik bu danışma biriminin temel görevi, Tavsiye Kararının (2000) 19 uygulanmasını desteklemek ve Avrupa’daki savcılık hizmetlerinin işleyişi hakkında bilgi toplamak üzere savcılık hizmetleri ile ilgili konularda Bakanlar Kurulu’na görüş sunmaktır.⁴
- Avrupa Adli İşbirliğini Geliştirme Birimi (EUROJUST)⁵ Avrupa Birliği Üye Devletleri’nin yetkili adli makamları arasında, önemli sınır ötesi ve organize suçlarla ilgilendikleri durumlarda, soruşturma ve kovuşturma koordinasyonunu teşvik etmek ve geliştirmek üzere 2002 yılında kurulan bir Avrupa Birliği birimidir.
- Uluslar arası Savcılar Birliği (IAP)⁶ savcılara yönelik dünya çapında bir kuruluştur ve hukukun üstünlüğünü, adaleti, tarafsızlığı ve insan haklarına saygıyı destekleyerek ve suçla mücadelede uluslar arası işbirliğini geliştirerek kendini dünyanın her tarafındaki savcılar için mesleki ahlak ve etik standartları oluşturmak ve geliştirmeye adanmış Uluslar arası Savcılar Topluluğu olarak işlev görmektedir.

³ Albin Eser ve Michael Kubiciel, 2005, sayfa 81.

⁴ http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/ccpe/default_en.asp. Cumhuriyet savcıları veya genel savcılara yönelik Avrupa Konferansları 2000 yılından bu yana belirli aralıklarla Avrupa Konseyi tarafından düzenlenmektedir.

⁵ <http://eurojust.europa.eu/Pages/home.aspx>

⁶ www.iap-association.org/

- Güneydoğu Avrupa Savcılarları Danışma Grubu (SEEPAG)⁷ Doğu Avrupa bölgesi (Türkiye de dahil olmak üzere) ülkeleri tarafından, önemli sınır ötesi suçlara yönelik soruşturmalar ve davalarda adli işbirliğini kolaylaştırmak amacıyla oluşturulmuş, adli işbirliği konusunda uluslar arası bir mekanizmadır.
- Uluslar arası Polis Birliği rütbe, cinsiyet, ırk, renk, dil veya din konuları gözetilmeksizin halen görevde ya da emekli polis teşkilatı üyeleri tarafından kurulmuş bağımsız bir birimdir. Amacı arkadaşlık bağları oluşturmak ve uluslar arası işbirliğini desteklemektir.⁸

3. El kitapçıkları

Yolsuzluk soruşturmaları hakkında konusal olarak en yakın ve en sağlam yönlendirme, kolluk kuvvetleri için tasarlanan fakat teftiş kurulları için de halen geçerli içeriğe sahip el kitapçıklarında yer almaktadır. El kitapçıkları yolsuzluğa yönelik cezai sorumluluk ve yolsuzluk suçlarının takibinde müfettiş ve savcıların rolüne ilişkin iyi uygulama alanında uluslar arası standartlara gelen bir bakış getirir. Ayrıca yolsuzlukla ilgili soruşturmalarda kullanılabilecek yöntemler de sunarlar. Bu yöntemler işlemleri başlatma ve suçların niteliğinden; kanıt toplama, suçları sergileme ve davayı sunmaya kadar soruşturmanın (ve kovuşturmanın) her bir aşamasına yöneliktir. Özel araştırma tekniklerinin kullanımına ve mali soruşturmalara bilhassa dikkat edilir. El kitapçıkları yolsuzluk soruşturmalarında, özellikle aşağıdaki durumlarda, en iyi sonucun nasıl elde edileceği konusunda detaylı bilgi sunarlar:

- Soruşturmam gereken suçlara yönelik unsurlar nelerdir?
- Bir yolsuzluk suçu, arkasında kanıta yönelik ne tür muhtemel izler bırakır?
- Kanunsuz yollarla piyasa dolanan para ne tür izler bırakır?
- Hesap özetleri gibi geleneksel yöntemlerin dışında bir şüphelinin mali durumu hakkında nasıl bilgi edinebilirim?
- Tanıklardan nasıl bilgi alabilirim?
- İhbarcılar gibi gizli kaynaklardan nasıl bilgi alınır?

Avrupa Konseyi:

- CARPO-Projesi, Mali Soruşturmalar Hakkında Eğitim Kitapçığı (2006), 39 sayfa, www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/specialfiles/CARPO-ManualFinInv_eng.pdf

Mali suçlara yönelik soruşturmalarda gerekli olan medeni hukuk, şirketler hukuku ve vergi hukuku vb. temel konuları içermeyen bu kılavuz iki kısımdan oluşmaktadır (bir genel ve bir de özel olmak üzere). Genel kısım, bütünleşmiş mali soruşturma unsurları ve suç, mali soruşturmalar ve uluslar arası işbirliğinden ileri gelen müsadere alanında uygulanabilir uluslar arası standartlar hakkında kapsamlı bir açıklama içermektedir. Ayrıca ispat zorunluluğunun iptali konusuna ayrılmış özel bir kısım bulunmaktadır. Eğitim kılavuzunun özel kısmı, mali soruşturmaları doğru bir şekilde yönlendirme amacıyla ilgili yasal hususlar ve her bir proje alanına yönelik uygulanabilir detaylar içermektedir.

- PACA-Projesi, Yolsuzluk ve Mali Suç Soruşturmaları Rehberi (2010), 327 sayfa, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/Albania/guidebook_en.asp

⁷ <http://www.seepag.info/>

⁸ <http://www.ipa-iac.org/newsDetails.php?newsId=87>.

Arnavutluk'taki Yolsuzluğa Karşı Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi Ortak Projesi (PACA) ile birlikte Denizaşırı Adli Takibatı Geliştirme Yardımı ve Eğitim Dairesi (OPDAT) tarafından hazırlanan bu kılavuz izleyen konularda ayrıntılı bir inceleme sunmaktadır: savcının rolü, adli bir davanın kaydı, tanıklar, ihbarcı ve tanıkların korunması, özel soruşturma teknikleri, mali soruşturma, kara para aklama ve mal varlığı hakkının yitirilmesi, bankalar ve banka işlemleri, tüzel kişilerin cezai sorumluluğu ve duruşma aşamaları. Kılavuz ayrıca 16 adet ilgili ek de içermektedir.

- Doğu Ortaklığı Projesi, Uluslar arası Yolsuzluğun ve Kara Para Aklama Davalarının Soruşturulması ve Yürütülmesi (2013), 185 sayfa, henüz yayımlanmadı

Bu el kitapçığının yapısı ve konuları PACA Projesi ile benzerdir. Daha çok uluslar arası meselelere odaklanır; ancak ulusal soruşturmalara yönelik birkaç bölüm de içermektedir (yolsuzluk suçlarına ilişkin suç unsurları, mali soruşturmalar, dava uygulaması).

UNODC:

- "Birleşmiş Milletler Savcılar ve Soruşturmacılar İçin Pratik Yolsuzlukla Mücadele Önlemleri El Kitapçığı" (2004), 219 sayfa,
<http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Handbook.pdf>

Bu el kitapçığı, ekte 15 bölüm ve bir örnek olay çalışması ile birlikte, Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'ne ilişkin bir tanıtım içermektedir. İlgili bölümler izleyen konulara değinmektedir: Müfettişin ve Savcının rolü, yolsuzluğun tanımları, başarılı soruşturmalara yönelik ön koşullar, yolsuzluğun tespiti, kanıtın toplanması ve kullanılması, ihbarcılar, tanıklar ve tanıkların korunması, muhbirlerin korunması, mali soruşturmalar, elektronik gözetim, gizli operasyonlar, dürüstlük testi, uluslar arası adli işbirliği, suçluların iadesi, karşılıklı yasal yardım ve varlıkların geri kazanımı.

OECD:

- Yolsuzluk Suçlarının Tetkiki ve Soruşturması: Eğitim Kursuna Yönelik Materyaller (2012), 118 sayfa,
www.oecd.org/corruption/acn/mainactivities/TrainingManualcorruptionoffences2012EN.pdf

Bu kılavuz izleyen ana kısımlarından ve başlıklardan oluşmaktadır: Yolsuzluk soruşturma ve kovuşturmasına ilişkin uluslar arası standartlar ve Ukrayna kanunları (yolsuzluk suçları, yolsuzluk davalarını sürdürme ve araştırma ilkeleri); Ukrayna'da yolsuzluk soruşturma ve kovuşturmasına yönelik pratik kılavuz ilkeleri (cezai kovuşturmaları başlatma, cezai suçların özellikleri, kanıtın toplanması ve kullanımı, suçları sergileme, davayı mahkemede sunma ve destekleme, uluslar arası işbirliği); Öğretmenler için eğitim kursunun metodolojisi ve açıklaması (eğitim metodolojisi, değerlendirme, dersler, pratik alıştırmalar) ve öğretmenler ve öğrenciler için eğitim materyalleri içeren CD Rom.

- Seminer Getirisi, Yolsuzluğun Tetkiki ve Soruşturmasına Yönelik Etkili Araçlar (2010), 132 sayfa
www.oecd.org/corruption/acn/47588859.pdf

Bu kılavuz 5 temel başlık altında, konuyla ilgili 2010 yılında Romanya'da gerçekleştirilen bir uzman seminerinin raporlarını içermektedir: yolsuzluk suçlarının tespiti ve soruşturmasına yönelik etkili araçlar, yolsuzluk kovuşturması, seçilen kilit yolsuzluk suçları, polisin ve savcılarının bağımsızlığı ve uzmanlaşması, - takipten geçerli müsadereye kadar - geçerli mal varlığı hakkının yitirilmesi. Ayrıca yolsuzluk davalarında kanıt elde etme, suçları sergileme ve mahkemede yolsuzluk davalarını savunma ile ilgili iki çalışma grubunun sonuçlarını da içermektedir.

USA:

- Adalet Bakanlığı, Mali Soruşturmalar Kılavuzu (1998), 72 sayfa, www.justice.gov/criminal/afmls/pubs/pdf/fininvguide.pdf

Bu rehber izleyen ana başlıkları ve bilgi aracı türlerini kapsayan bir Mali Soruşturma Kontrol Listesi olarak işlev görmektedir: veri tabanları – Devlet kanun uygulaması, veri tabanları – reklam, devlet arşivleri, diğer kayıtlar, bankalar ve mali kurumlar, güvenlikler ve emtia aracılık şirketleri, özsermaye, örnek mahkeme celbi dili, bilgi alma, ihbarcılar sorguya çekme.

4. Projeler

Türkiye bu alanda örnek teşkil etme potansiyeliyle, bir yolsuzlukla mücadele projesinin özellikle kamu yönetimindeki teftiş kurullarına odaklanması gereken ülkelerden birisidir. Nitekim diğer projelerin getirdiği tecrübelerden fazla faydalanılamamaktadır. Ancak özel iş alanlarında, iç denetim birimleri yolsuzlukla savaşmada temel faktörlerdir. Pek çok denetim şirketi iç denetimler yoluyla yolsuzluğun nasıl tetkik ve tespit edileceği konusunda tavsiyeler sunmaktadır.⁹

⁹ Örnek olarak bkz. Ernst&Young: <http://www.ey.com/US/en/Services/Assurance/Fraud-Investigation---Dispute-Services/Bribery-and-Corruption--Monitoring>; Deloitte: http://www.deloitte.com/view/en_GB/uk/services/audit/enterprise-risk-services/services/financial-crime/anti-bribery-and-corruption/index.htm; KPMG: <http://www.kpmg.com/AU/en/topics/Anti-Bribery-Corruption/Pages/Default.aspx>; PwC: <http://www.pwc.com/gx/en/forensic-accounting-dispute-consulting-services/pdf/pwc-confronting-corruption.pdf>.

D. Bir soruşturma rehberinin muhtemel konuları

Aşağıdakiler, Proje Faaliyeti 5 kapsamında tasarlanacak olan soruşturma rehberine yönelik olarak önerilen bir yapıdır. Her bir başlık için TYSAP Projesi faydalanıcılarının, ihtiyaçları ve teftiş kurulları hakkındaki görüşleri doğrultusunda, soruşturma rehberinin nasıl bir yol izlemesi gerektiğine karar vermeleri önerilmektedir. Bu doğrultu kararlaştırıldığında soruşturma kılavuzu adım adım hazırlanabilir (Proje Faaliyeti 5). Ayrıca soruşturma kılavuzunun hazırlanması muhtemelen yasal çerçeve hakkında bilgi de verecektir (Ek E'ye bakınız, ayrıca Proje Aktivitesi 12e bakınız).

Bir diğer deyişle gelecekteki soruşturma rehberinin yapısı ve doğrultusu hakkındaki karar, Proje Faaliyeti 1, 5 ve 6 için bir önkoşul ve başlangıç noktasıdır. Yapı, kuşkusuz yalnızca bir başlangıç noktasıdır ve ileriki değerlendirmeleri takiben değiştirilebilir veya değiştirilmelidir.

Hazırlanacak olan soruşturma rehberi

- yolsuzluğun tespiti ve incelenmesi amacıyla teftiş kurullarının kapasitelerini artıracak,
- pratik bir kılavuz işlevi görecek,
- eğitim kılavuzu işlevi görecek,
 - o eğitim amacıyla temsili teftiş senaryoları kullanabilir,
 - o kısa bir özet veya hızlı bir kılavuz içerebilir,
 - o mukayese için usuller arası vaka çalışmalarını kullanabilir,
- soyut kılavuz ilkelerini teftiş kurullarının gerçek yaşam örnekleri ile örneklendirerek teoriyi pratiğe dönüştürebilir.

Aşağıdaki yapı, önerilen bir yapıdır. Başlıkların altındaki sorular özellikle açıklığa kavuşturulması gereken noktaları açıklamaktadır; bu sorulardan yola çıkarak gidişat belirlendiğinde adım adım bir soruşturma rehberi hazırlanabilir.

1. Kapsam

Rehber hangi somut yönetmelikler/ihlaller üzerine odaklanmalıdır?

1.1. Yolsuzluk

Cezai suçlar:

- Soruşturma rehberi hangi cezai suçları içermelidir (rüşvet, görevin kötüye kullanılması vs.)?
- Ya da odak daha geniş olmalı ve sahtecilik ve belgelerin tahrifi gibi suçları da içermeli midir?

Cezai olmayan ihlaller:

- Çıkar çatışmaları
- Anlaşmazlık
- Akraba kayırcılığı ve iltimasçılık
- Usulsüz siyasal finans
- Diğer (örneğin varlık beyanı yükümlülükleri, ihale kanunu, bilgisayar verilerinin kötüye kullanımı vs.)

1.2. Mali suç

Hangi mali suçlar (zimmete geçirme, hile, gümrükler ve vergilerle ilgili suçlar vs.) dahil edilmelidir?

1.3. Yolsuzlukla ilgili yönetmelikler ve standartlar

Muhtemel konular şunlar olabilir:

- Belgeleme
- Takdir yetkisi
- Meslek yükümlülüklerinin ayrımı
- İmza politikaları
- Denetleme
- Şeffaflık
- Varlık beyanları
- Etik kodlar

2. Amaç

Rehberin amacı nedir?

2.1. Tespit

Yönetmeliğin bireysel ihlallerinin tespiti bölüm 1 "Kapsam" başlığı altında tanımlanmaktadır. Bireysel ihlallere yönelik araştırmalar belirli bir örneği (örneğin lisanslı veya lisanssız), bu örnekle ilişkili yasal ve usule yönelik gereklilikler ile karşılaştırmayı amaçlar.

2.2. Önleme

Özellikle aralıklı gerçekleştirildiklerinde teftişlerin önleyici bir etkisi olacaktır. Bu bağlamda, teftişlerin hedefi daha çok kurumun savunmasızlığını ve ilgili nedenleri tespit etmek olacaktır. Bunun önemli bir sonucu olarak, kurumsal teftişler yalnızca ihlallerin sonuçlarına ve ihlal eden kişilere karşı kullanılan yaptırımlara yönelik kazanç sağlamakla kalmaz aynı zamanda prosedürler, kurallar ve yasalardaki değişikliklere yönelik fayda da elde edebilir.

2.3. Diğer

2.3.1. Reform tedbirlerinin hazırlanması

Teftişler reform ihtiyaçlarını tanımlayabilmelidir – örneğin kurumsal ya da düzenleyici konular.

2.3.2. Eğitim ihtiyaçlarının belirlenmesi

Teftişler belirli personelin veya birimlerin eğitim ihtiyaçlarını tanımlayabilmelidir.

2.3.3. İnsan kaynakları yönetiminin desteklenmesi

Teftişler dürüst ve güvenilir olan personeli - bu kişiler terfilerle ödüllendirilebilir - veya yolsuzluk uygulamalarına eğilimi olan kişileri saptayabilmelidir.

3. İlkeler ve standartlar

Yasallık, etik değerler ve bağımsızlık, uygunluk ve uzmanlık, mesleki yargı, adalet, tarafsızlık ve kanıta-dayalı bulgular, gizlilik, şeffaflık vs.

4. Tetikleyici

Bir teftişi ne tür olaylar veya kişiler tetikleyebilir?

Kişileri ve kuruluşları gözeterek, teftiş ya da denetim aşağıdaki durumlarda başlatılabilir:

- Teftiş kurulu tarafından daha önce onaylandığı şekliyle belirli bir periyodik Çalışma Planı dahilinde,
- Hiyerarşideki üst yönetimin veya denetleme merciinin özel talimatı üzerine,
- Bir başka kamu merciinden gelen talep üzerine.

Ayrıca en azından teftişler; şikayetler, raporlar veya üçüncü taraflardan (vatandaşlar, firmalar, basın kaynakları vs.) alınan bilgi doğrultusunda da başlatılabilir.

4.1. Aralıklı teftişler

4.1.1. Hedef

Aralıklı teftişler, yalnızca somut bir şüpheye dayanarak teftiş etmeyi “gerekli” birimleri değil, tüm kamu yönetimini teftişe maruz bırakma konusunda önemlidir.

4.1.2. Seçme kriteri

Aralıklı teftişe tabi tutulacaklar nasıl seçilir? Aşağıdakiler belirleyici bazı kriterler olabilirler:

- Stratejinin/görevlerin tanımı,
- Hesap verme sorumluluğu (prosedürlerin mevcudiyeti ve açıklığı, görevlerin ve sorumlulukların tanımı, sorumluluk dağıtımı takdir yetkisi, hesap verme sorumluluğu mekanizması, disiplin prosedürleri ve yaptırımlar),
- Kuruluşun yapısındaki sık değişiklikler (personel sayısının azalması),
- Şeffaflık ortamı;
- Mali önem (bütçe büyüklüğü, bütçe harcamalarının türü ve dağılımı),
- Büyüklük ve karmaşıklık,
- Etik altyapı (Etik değerler ve Dürüstlük Çerçevesi),
- Genel algılamalar/meşruluk,
- Diğer kurumlardan alınan bilgi vs.

4.1.2.1. Tipik risk alanları (satın alma, insan kaynakları vs.)

Risk alanları nasıl tanımlanıyor?

4.1.2.2. Yüksek harcama olan bölümler

Bunlar nasıl tanımlanıyor?

4.1.2.3. Yeni yönetim

Yeni yönetim yönetmeliklere riayetsizlik riski taşıyabilir.

4.1.2.4. Kamuoyu temaslarının sıklığı

Kamuoyu temasları yolsuzluğa ve dış etik suiistimallere yönelik bir risktir.

4.1.2.5. İç ve dış şikayetlerin sayısı

Bu şikayetlere yönelik istatistikler bir dayanak olarak kullanılabilir şekilde doğru olarak derlendi ve raporlanabildi mi? (Bu, ayrıca 6. Proje Faaliyeti'nin konusudur)

4.1.2.6. Rastlantı

Bazı teftişler haritadaki kör noktalardan kaçınmak ve tam caydırıcılığı elde edebilmek amacıyla yalnızca rastlantıya dayanabilir/dayanmalıdır.

4.1.3. Teftiş planı

Aralıklı teftişler yıllık/yılda iki defa/altı aylık bir planı takip etmelidir.

4.1.4. Belgeleme

Teftiş planı nasıl belgelendirilir? Neler içerir?

4.1.5. Şeffaflık

Teftiş planı tüm çalışanlara, yönetime ve kamuoyuna açık mı?
Medyanın ilgisi ve bilgi talepleri konusunda nasıl bir politika izlenmelidir?

4.2. Hedefe yönelik soruşturmalar

Teftişler yalnızca rastlantısal olmayıp somut kılavuzları da takip etmelidir.

4.2.1. Diğer makam ve birimler tarafından yapılan tebligat

Yetkili makamlar ve birimler hangileridir (aynı hizmette veya diğer kamu mercileri seviyelerinde)?
Genellikle hangisi tebligatta bulunur? Bu makam ve birimler tebligatta bulunmakla yükümlüler mi?

4.2.2. Diğer makamlar tarafından yapılan görevlendirme

Cumhuriyet Savcısı ilgili yetkili makamdır – başka yetkili makamlar var mı? Görevlendirmenin koşulları nelerdir?

4.2.3. Olumsuz bulgular

Olumsuz bulgular soruşturma rehberi için önemli bir kilit bileşen olabilir – Olumsuz bulgular müfettişleri yolsuzluk riskleri ve yolsuzluk ihlalinin tipik “semptomları” konusunda duyarlı hale getirir.

4.2.4. İç şikayetler

İç şikayetler yeterince düzenlenmiş şekilde mi? İç şikayetlere yönelik istatistikler var mı? İç şikayetlere yönelik teşvikler (veya caydırıcılar) var mı? Çalışanlar bu seçenekten haberdarlar mı?

4.2.5. Dış şikayetler

Dış şikayetler yeterince düzenlenmiş şekilde mi? Dış şikayetlere yönelik istatistikler var mı? İç şikayetlere yönelik teşvikler (veya caydırıcılar) var mı? Kamuoyu bu seçenekten haberdar mı?

4.2.6. Medya raporları

Medya raporlarını kim takip ediyor? Takip etmeme kararı yeterince doğrulandı ve belgelendi mi?

4.2.7. Gizli bilgiler

Bu tarz bilgilerin var olma şansı var mı? Bu durum teknik olarak nasıl görünüyor? Müfettişler ve savcılar bilgi kaynağının, dava konusunun ve halihazırda toplanan kanıt belgelerinin/örneklerinin gizliliğini sağlayabilirler mi/sağlamak zorundalar mı?

4.2.8. Anonim bilgiler

Bu tarz bilgilerin var olma şansı var mı? Bu durum teknik olarak nasıl görünüyor? Müfettişler ve savcılar bu tarz bilgileri izleyebilirler mi/izlemek zorundalar mı yoksa bunlar soruşturmalara yönelik yasak tetikleyiciler mi (bazı ülkelerde olduğu gibi)?

4.2.9. Muhbirler

Muhbirler yeterince korunuyorlar mı? Muhbirlere yönelik teşvikler (veya caydırıcılar) var mı?

4.3. Teftişleri başlatma yükümlülüğü

Teftişi başlatmaya yönelik bir yükümlülük var mı? Takdir yetkisi makul şekilde nasıl sınırlandırılabilir?

5. Başlangıç prosedürü

5.1. Karar süreci

Aralıklı ve hedefe yönelik teftişlere kim karar veriyor? Kim inisiyatif alabilir?

5.2. Yetki dağılımı

Hangi durumlarda vakalar ileri işlem için diğer ilgili makamlara iletilir?

5.3. Takımlar halinde çalışma

En az iki müfettişi bulunan takımlar halinde hareket etmeye yönelik uygulama.

5.4. Müşterek teftişler

Ortak soruşturmaları yürütmek için hangi yöntemler kullanılabilir ya da halihazırda hangi yöntemler mevcuttur (farklı teftiş birimlerinden gelen müfettişlerin oluşturduğu karma bir takım veya takıma katılabilecek olan dış uzmanların görevlendirilmesi)?

5.5. Açık prosedürler

Teftiş hedeflenen birime nasıl ve ne zaman bildirilmelidir?

5.6. Gizli prosedürler

Böyle bir seçenek var olmalı mıdır (hedeflenen birim veya çalışanlarından bazıları teftiş hakkında bilgilendirilmez)?

6. Aralıklı teftişler

Aralıklı teftişler hangi kılavuz ilkelerini takip etmelidir?

6.1. Kontrol listeleri

6.1.1. Genel

Kamu yönetimindeki tüm sektörler için hangi yolsuzluk riskleri bulunmaktadır (örneğin çıkar çatışması, ihale vs.)? Para tahsilatı, ihale şartnamesi yazımı ve kamu fonu harcaması, lisans ve yetki verme.

6.1.2. Sektöre özgü

Kamu yönetimindeki yalnızca belirli sektörler için hangi yolsuzluk riskleri bulunmaktadır (örneğin gece vardiyasında görevli sağlık personelinin fiilen bulunmaması (sağlık sektörü), elçiliklerin rüşvet alanlara vize vermesi (dış işleri bakanlığı) vs.)?

6.2. Olumsuz bulgular

Soruşturma rehberi burada konuya daha derinlemesine bir bakış gerektiren ve genel olarak şüphe uyandıracak var olan tüm olumsuz bulguların bir listesini oluşturmalıdır.

6.3. Otomatik tespit programları

Bazı denetim firmaları elektronik verilerdeki dolandırıcılığa ilişkin yapıları otomatik olarak tespit eden bilgi teknolojileri geliştirmiştir. Bu tür yapılar (sahte) fatura numaralarında yetersiz olabilmektedir:

“Şüpheli işlem analizi – Otomatik tespit programları

Bir ön şüphe bulunmamasına rağmen bir kuruluşun mali kayıtlarındaki dolandırıcılığa yönelik göstergeleri tespit etmek mümkündür. Bu göstergeler genellikle bu kayıtlarda tutulan geçerli verinin milyonlarca ögesi içerisinde gizlidir. Manüel test nadiren etkili ve yeterli bir çözüm olmaktadır ve çoğunlukla zaman baskısı yönetimi ve dış denetçilerin işi değildir. Diğer kullanışlı testlerin bazıları şunlardır:

Çalışan ve maaş bordrosu testleri

- vergilerin dahil olduğu maaş bordrosu ödemeleri*
- toplam maaş oranına göre çok fazla mesai alan çalışanlar*
- çalışanlara istihdam tarihinden önce veya işten ayrılma tarihinin sonrasında yapılan maaş bordrosu ödemeleri*
- anormal doğum tarihleri.(...)”¹⁰*

7. Hedefe yönelik soruşturmalar

7.1. Soruşturma stratejisi

Soruşturma rehberi herhangi bir soruşturma türü için bazı stratejik yönleri ortaya koymak durumundadır. Bilgi-toplama ve bilgi-araştırma süreçlerini ve araçlarını en iyi şekilde kullanabilmek için hangi yöntemler tercih edilmelidir? Elde edilecek belgeler, kayıtlar ve bilgi kaynaklarının odağı ve tespitine bağlı olarak prosedürlerin veya eylemlerin süreç betimi.

7.2. Kanıt toplama

Müfettişler hangi kanıtları kullanabilir? Bir kamu çalışanının yaşam tarzını inceleyebilirler mi? Özel (üçüncü) taraflardan isteğe bağlı kanıt talep edebilirler mi? Devlet veri tabanına erişimleri var mıdır (varlık beyanları, vergi beyanları, resmi siciller vs.)?

7.2.1. Belgeler ve kanıt değerindeki diğer öğeler

7.2.2. Görüşmeler

Görüşmeler nasıl gerçekleştirilmeli? Nerede ve ne zaman yapılmalı? Kaçınılacak hususlar: dolaylı kanıt, görüşlerin derlenmesi, kişilerle toplu olarak görüşme. İfadelerin alınması ve kaydı. İfadelerin güvenilirliğini ve doğruluğunu sağlamaya yönelik kontrol listeleri. Bir görüşmenin yapısı/ana hatlarına yönelik kontrol listesi.

Anonim kaynaklarla yapılan görüşmelere yönelik yöntemler ve ihtiyaç duyulan kontrol listesi.

¹⁰ www.pwc.com.au/consulting/assets/risk-controls/Fraud-Control-Jul08.pdf.

7.2.3. Devlet veri tabanları

7.2.4. Özel veri tabanları

7.2.5. İnternet araştırması

7.2.6. Gözlemler

7.3. Zan altındaki ya da teftişin etkilediği olan personelin durumu

Zan altındaki herhangi bir çalışanın sessiz kalma hakkı var mıdır? Çalışanları sahip oldukları haklar konusunda bilgilendirmek gerekiyor mu? Ne zaman? Çalışan avukat talep edebilir mi? Zan altındaki kişilerle görüşürken adalet, tarafsızlık ve kullanılan araçlar.

7.4. Toplanan bilgiyi değerlendirme

Elde edilen bilginin yönetimi ve değerlendirilmesi (kaynak olmasa da olur) Değerlendirme hedeflerine yönelik kontrol listeleri. Olguların bağıntılılığına ve güvenilirliğine yönelik araçlar.

7.5. Raporların yazılması

Teftiş protokolü (ön teftiş raporu), maruzat, kanaatlerin ve nihai itirazların toplanması, cevapların işlenmesi ve nihai teftiş raporlarının tasarlanması. Raporlama standartlarına atf (TYSAP-Faaliyet 6)

8. Dürüstlük testi

Dürüstlük senaryoları, sivil yetkililerin vatandaş rolüne girerek para teklif etmesi gibi gerçekçi senaryolardır.¹¹ İki tür test bulunmaktadır:

- **hedefe yönelik** testler, bir resmi görevlinin ya da görevliye ait birimin yolsuzluk yaptığını ya da diğer etik ihlallerde bulunduğu yönelik deliller sunan istihbaratların olduğu durumlarda belirli resmi görevlileri hedef seçer. Bu tür bir istihbarat vatandaşlar, suçlular veya meslektaşlara ait geçmiş iddialar ya da resmi görevlinin açıklanamaz malvarlığı olabilir.
- **rastlantısal** testler rastgele bir grup görevliyi hedefler. Tüm görevliler bu tür bir programın mevcudiyetinden haberdarlardır ancak bu tarz testlerin sıklığı veya gerçekleşmesi ile ilgili bilgilendirilmemişlerdir. Hiçbir görevli, kendisine yöneltilen rüşvetin bir dürüstlük testiyle ilgili olup olmadığını bilmez.

Dürüstlük testi, görevlilerin hizmet anlayışı veya iç tüzüğe uyumluluk gibi yalnızca etik konular üzerine de odaklanabilir. Hem kanun yaptırımına yönelik bir araçtır, hem de iç teftiş/denetleme birimleri tarafından kullanılır. Dürüstlüğün yetersiz olduğu bazı durumlarda başarılı olduğu kanıtlanmıştır ve kayıtlı bir sistemli rüşvet vakasının ve diğer etik ihlallere yönelik vakaların olduğu sektörlere önerilebilir.¹²

1994 yılından bu yana New York Emniyet Müdürlüğü aşağıdaki çerçevede doğrultusunda dürüstlük testleri yürütmüştür¹³:

¹¹ Aşağıdaki metin büyük ölçüde Avrupa Konseyi Teknik Belgesine dayanmaktadır ECCU-BO-MD-2/2012, http://www.coe.md/index.php?option=com_content&view=article&id=342%3Aanti-corr-law-coe-opinion&catid=40%3Apress-releases-&Itemid=55&lang=en.

¹² Bakınız: OSCE, Yolsuzluk ile Mücadeledeki En İyi Uygulamalara, 2004 (İngilizce, Rusça ve Azerice), p. 141 (İngilizce Versiyonu), www.osce.org/eea/13738.

¹³ Aşağıdaki metin AGit, Yolsuzlukla savaşmada en iyi uygulamalar, 2004 (İngilizce ve Rusça), Bölüm 12, sayfa 142-144 ("Dürüstlük testi"); Bölüm 6 ("Etik bir yönetim oluşturma") çalışmalarına dayanmaktadır, www.osce.org/eea/13738.

- Her türlü etik ihlal testin hedefi olabilir: rüşvet, hizmet anlayışı, polis zulmü, ayrımcılık vs.,
- Dürüstlük birimi yetkilisinin tutuklu bir uyuşturucu satıcısı rolüne girerek para teklif etmesi gibi gerçekçi senaryolar,
- Dürüstlük testleri, olay yerine görgü tanıklarının yerleştirilmesinin yanı sıra, sesli ve görüntülü elektronik gözetim donanımları kullanılarak kaydedilir,
- Hedefe yönelik testler: Bu testler; vatandaşlar, suçlular veya meslektaşlara ait geçmiş iddialara dayanarak, hakkında yolsuzluk şüphesi bulunan belirli görevlileri hedefler,
- Rastlantısal testler: Rastgele seçilmiş görevlileri hedef seçen testlerdir.
- Tüm görevliler bu tür bir programın mevcudiyetinden haberdardır ancak bu tarz testlerin sıklığı veya gerçekleşmesi ile ilgili bilgilendirilmemişlerdir,
- Hiçbir polis memuru yolsuzluk teklifinin bir dürüstlük testi olup olmadığını bilemez.

Dürüstlük testlerinin şimdiye kadar gözlemlenen etkileri şunlardır:

- Görevliler, rüşvet teklifini görmezden gelmek veya kabul etmektense güvende olmanın ve vakayı raporlamanın daha iyi olduğuna inanmaktadırlar,
- Geçmiş şüphelere dayanılarak teste tabi tutulan görevlilerin yaklaşık %20'si testte başarısız olmuş ve haklarında kovuşturma açılarak yetkilerinden uzaklaştırılmışlardır,
- Rastgele testlere tabi tutulan görevlilerin yalnızca %1'i başarısız olmuştur.

Dürüstlük testlerinin hedefleri:¹⁴

- Yolsuzluk uygulamalarına eğilimi olan kamu görevlilerini, kurumları ve vatandaşları tespit etmek,
- Kovuşturmaya yönelik kanıt toplamak,
- Tespitin öngörülen riskini artırmak ve böylelikle görevliler ve vatandaşlar arasındaki yolsuzluğu engellemek,
- Görevlileri rüşvet tekliflerini bildirme yükümlülüklerine uymaları konusunda cesaretlendirmek (herhangi bir teklif bütünlük testinin parçası olabilir),
- Dürüst ve güvenilir olan kamu görevlilerini tespit etmek (bu tarz durumlar terfilerle ödüllendirilebilir),
- Kamu görevlilerinin eğitim ihtiyaçlarını belirlemek; örneğin etik zorluklar ile ilgili farkındalık yetersizliği sebebiyle sadık kalınmayan vazifeyi suiistimal örnekleri,
- Kamuoyuna, devletin yolsuzluğu takip etme konusuna önem verdiğini göstermektir.

Dürüstlük testleri Polis Yolsuzluğuyla Mücadele Komisyonu (CCPC) gözetimi altında yapıldı. CCPC 1994 yılında " Polis Yolsuzluğu İddialarını Soruşturma ve Polis Departmanı Yolsuzlukla Mücadele Prosedürleri Komisyonu"nun (Mollen Komisyonu) önerisi üzerine oluşturulmuştur.

¹⁴ Aşağıdaki metin "Birleşmiş Milletler Savcılar ve Soruşturmacılar için Pratik Yolsuzlukla Mücadele Önlemleri El Kitabı"na dayanmaktadır (2004), sayfa 91-97, www.unodc.org/pdf/corruption/publications_handbook_prosecutors.pdf.

“Mollen Komisyonu” çalışması New York Şehri Polis Departmanı'nın (NYPD) birbirini izleyen yolsuzluk ve reform dönemlerine maruz kaldığını tespit etti. CCPC Aralık 1996'da rastlantısal olarak gerçekleştirilen dürüstlük testi programını değerlendirdi ve aşağıdaki sonuca ulaştı:

“Komisyon daha önce bir çalışma yürütmüş ve rastlantısal şekilde gerçekleştirilen dürüstlük testlerine ilişkin olarak bu raporu çıkarmıştır. Bu raporda, Komisyon rastlantısal şekilde gerçekleştirilen dürüstlük testlerini incelemiş ve bu testlerin Departman içerisinde dürüstlüğü geliştirmeye yönelik uygun bir yaklaşım olacağı sonucuna varmıştır. Komisyon programın caydırıcı etkilerini belirleme konusunda zorluk yaşasa da, sadece bu tür bir politikaya sahip olmanın IAB (İçişleri Bürosu) tam güçlülük algısı yarattığına, bunun da bir ölçüde caydırıcı etkisi olduğuna inanmaktadır. Komisyon, Polis Departmanı'nın dürüstlük testi uygulamalarına devam etmesi gerektiğini fakat rastlantısal olarak yürütülen testlerden ziyade hedefe yönelik testlere odaklanmasını önermiştir. Ayrıca Komisyon, Departman'a hedefe yönelik testlerde daha gerçekçi senaryoları hedeflemelerini, rastlantısal şekilde gerçekleştirilen testlerdeki karmaşıklığı artırmalarını ve uygunsuz yolsuzluğa yönelik belirli bir düzeyde şüphe bulunması durumlarında bu tür testleri kullanmaları yönünde tavsiyede bulunmuştur.”¹⁵

Rastgele dürüstlük testleri günümüzde halen yürütülmektedir.¹⁶ Hedefe yönelik veya rastlantısal şekilde yürütülen testlerle ilgili bilgiler yeterince açık olmadığı için, Komisyon eğitici bir özet yayımlamıştır.¹⁷

Dürüstlük testlerinin etik yaklaşımlarda bir değişim yaratıp yaratmayacağı konusunda henüz bilimsel bir kanıt bulunmamaktadır. Ancak bu testlerin etik davranışları değiştirdiği kesindir:

“ABCNews 1970 yılında Maimi'de, içerisinde para ve kimlik bulunan 31 cüzdanın oyuncular tarafından 31 polis memuruna teslim edildiği bir dürüstlük testi yürütüldü. Görevlilerden dokuzu parayı aldı ve akabinde kovuldu ve/veya yargılandı. Otuz yıl sonra ABCNews, Los Angeles ve New York'ta dürüstlük testinin bir benzerini yürüttü. İçerisinde para ve kimlik bulunan yirmi cüzdan LAPD (Los Angeles Polis Departmanı) görevlilerine, diğer yirmi cüzdan ise NYPD görevlilerine teslim edildi. Kırk cüzdanın tamamı da polis memurları tarafından tek bir kurşuna dahi dokunulmadan geri alındı. Görevlilerin son otuz yıl içerisinde daha ahlaklı olup olmadıkları veya cüzdanların gizli bir tür operasyonda kullanılan basit birer tuzak olduklarından şüphelenip şüphelenmedikleri belirsizdir.”

Genel olarak bakıldığında dürüstlük testi yolsuzlukla mücadelede oldukça etkili ve düşük maliyetli bir caydırıcıdır. Ancak diğer etik ihlallerin yanı sıra rüşvet konusunda da gerçek herhangi bir engelleme, normalde sıradan polislerden en yüksek rütbeli yetkililere kadar ulaşan gelir kaynaklarını kurutacaktır. Dürüstlük testlerinin uygulanması bu bağlamda gidişatın değiştirilmesi konusundaki istekliliğe yönelik önemli bir sınavdır. Kişisel kazanç için veya siyasi rakiplere karşı kötüye kullanımdan kaçınmak amacıyla testleri gerçekleştiren birim kendi içerisinde de tamamen dürüst ve doğru olmak zorundadır.

Bu bağlamda Türkiye'deki teftiş kurullarının, gerekli uyarlamaları ve dürüstlük testlerinin olası kanun yaptırımını mahiyetini göz önünde bulundurarak, bu yöntemi ne ölçüde istediklerini ve yöntemden ne ölçüde faydalanabileceklerini belirtmek önemlidir.

9. Belgeleme ve dava yönetimi

Bulguların teftiş kurulu tarafından belgelendirilmesine yönelik derlenmiş kılavuz ilkelerinin bulunması önemlidir (Bu, ayrıca 6. Proje Faaliyeti'nin de konusudur).

9.1. Kapsam

9.2. Araçlar

¹⁵ New York Şehri Polis Yolsuzluğuyla Mücadele Komisyonu, New York Şehri Polis Departmanı Dürüstlük Testi Programı (Aralık 1996), <http://www.nyc.gov/html/ccpc/html/reports/reports.shtml#study9>; ayrıca bkz: Performans Çalışması: İç İşleri Bürosu Dürüstlük Testi Programı (Mart 2000), www.nyc.gov/html/ccpc/downloads/pdf/iab_integrity_testing_program_march2000.pdf.

Çalışma: İç İşleri Bürosu Dürüstlük Testi Programı (Mart 2000)

¹⁶ Polis Yolsuzluğuyla Mücadele: Charles Campisi ile bir röportaj 13 Nisan 2011, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/publication/2011/04/20110413141428atina0.4637676.html#axzz2FJtJBkFP>.

¹⁷ Performans Çalışması: İç İşleri Bürosu Dürüstlük Testi Programı 8Mart 2000), www.nyc.gov/html/ccpc/downloads/pdf/iab_integrity_testing_program_march2000.pdf.

9.2.1. Rapor

9.2.2. Elektronik/veri tabanları

9.2.3. Toplanan ve teatisi yapılan bilginin güvenliği ve bütünlüğü

10. Gizlilik

Prosedürün ve bulgularının gizliliği nasıl sağlanıyor? Herhangi bir yaptırım var mı? Başka yaptırımlar da olmalı mı?

11. Soruşturma sonuçları

11.1. Raporlama

Raporlamaya yönelik standart bir kontrol listesi nasıl olmalıdır? Raporlamaya yönelik bir ya da daha fazla şablon olmalı mıdır? Belirli elektronik araçlar olmalı mıdır (korunmalı intra- veya internet siteleri gibi)?

11.1.1. Dahili birimlere raporlama

Hangi birimler bilgilendirilmelidir?

- Bulgularda adı geçen bireyler
- İlk amir veya insan kaynakları
- Şube başkanı
- Etik komisyonu ve/veya şubenin iç denetim birimi
- Basın departmanı
- vs.

11.1.2. Başbakanlık Teftiş Kurulu'na raporlama

11.1.3. Kamuoyuna raporlama

Tüm teftiş raporları kamuoyuna açık olacak mı? Yıllık toplu bir rapor olacak mı? Teftiş raporları ve belgeleri ne ölçüde bilgi edinme özgürlüğüne tabi olmalıdır?

11.2. Diğer kurumlarla iletişim

Şüphe ve bulgular emniyet teşkilatlarına ne zaman raporlanmalıdır? Başka hangi birimler bilgilendirilmelidir (Sayıştay, Maliye Bakanlığı gibi ilgili bakanlıklar vs.)?

11.2.1. Raporlama yükümlülüğü

Teftiş kurulları ne zaman bir şüphe ya da bulguyu raporlamakla yükümlü olmalılardır?

- Disiplin ihlalleri
- Etik ihlalleri

- Cezai ihlaller
- Vergi suçları
- Mali yönetim hataları
- vs.

11.2.2. Veri alışverişi araçları

Şüphe ve bulgular nasıl raporlanır?

11.3. Soruşturmaları sonlandırmaya kimin karar vereceği

Bir soruşturmayı sonlandırma (başarıyla ya da sonuç alınamadan) kararı nasıl belgelendirilir ve kim tarafından imzalanır?

12. Teftiş kurulları içerisindeki yolsuzluk riskleri

12.1. Bilgi sızdırma

Teftiş kurulları içerisindeki bilgilerin teftişe tabi kişilere ulaşması nasıl engellenir? Hangi teşvik tedbirleri ve yaptırımlar mevcut?

12.2. Çıkar çatışmaları

Teftiş kurullarının kamu yönetimi içerisinde bulunmaları sebebiyle çıkar çatışmaları hakkında daha geniş ya da daha dar bir tüzük bulunmalı mıdır?

13. Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun rolü

Bu süreçte Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun rolü nedir? Kurul tüm şüphe ve teftişler hakkında bilgilendirilir mi? Ne zaman ve nasıl? Kurul herhangi bir soruşturmayı üstlenebilir mi? Kurul, teftişleri denetleyebilir mi (üst denetimler)?

14. Teftiş sonuçları ve tavsiye kararları

Teftiş kurulları tarafından varılan teftiş sonuçlarının ve çıkarılan tavsiye kararlarının etkisi nedir?

15. Uygulamanın izlenmesi ve takibi

Uygulama için yetkili makamların ve kişilerin belirlenmesi. Uygulamanın eksikliği veya yetersiz olması durumunda ne olur?

Nicel ve nitel soruşturma kapasitelerini ve sonucu değerlendirmeye yönelik, kapsayan ancak sınırlı olmayan göstergeler mevcut mu?

- Soruşturma-kovuşturma oranı,
- Soruşturma – hükümlülük oranı,
- Eksik veya yetersiz soruşturma, prosedürle ilgili hatalar, delil yetersizliği sebebiyle reddedilen davalar veya beraat eden kişiler,
- Dava yönlendirme eğilimleri ve bulgu ve tavsiye kararlarına ilişkin tatbikat seviyesi.

16. Genel İşbirliği

İşbirliğinin sekt6rler arası, kurum içerisinde, disiplinler arası ve uluslar 6tesi Őekilleri; iyi uygulamaları, standartları, deneyimleri ve alınan derslerin değişimini içeren bilgi ve veri teatisi.

E. Yasamaya ilişkin ilgili alanlar

Aşağıda soruşturma rehberinin içeriğine yönelik yeterli bir çerçeve sunup sunmadıkları konusunda inceleme gerektiren yasamaya ilişkin alanların bir listesi yer almaktadır:

D.1	Yasalar ve yönetmelikler, teftiş kurulları tarafından yapılan soruşturmaları geniş bir kapsamda içeriyor mu?
D.3	Genel ilke ve standart yönetmelik gerektiriyor mu?
D.4.	Teftiş kurullarına yönelik tetikleyicileri kim düzenliyor? Yasa koyucu veya Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun bir direktifi mi yoksa her bir bakanlık/kurumdaki direktifler mi?
D.4.2.1	Teftiş kurullarını bilgilendirmekle yükümlü başka yetkili makamlar ve birimler (imkan dahilinde aynı bakanlıkta) var mı?
D.4.2.2	Soruşturmalara yönelik görevlendirmeler açık bir şekilde düzenleniyor mu?
D.4.2.4	İç şikayetler: Yönetmeliklerin iyileştirilmesine ihtiyacımız var mı?
D.4.2.7	Teftiş kurulları ihbar edenlerin gizliliğini sağlayabilir mi?
D.4.2.8	Teftiş kurulları anonim bilgileri takip edebilir mi?
D.4.2.9	Muhbirler yeterince korunuyor mu??
D.4.3.	Teftişleri başlatma yükümlülüğü: Bunun için yasamaya ilişkin bir dayanak gerekli mi yoksa kurum içi bir resmi emir yeterli midir?
D.5.4.	Müşterek teftişler yürütmek veya üçüncü uzman kişileri dahil etmeye yönelik yasal veya düzenleyici imkanlar nelerdir?
D.5.6.	Gizli prosedürler mevcut yasa kapsamında mı?
D.6.3.	Otomatik tespit programları iş hukuku/veri koruma kapsamında mı?
D.7.2. ve 7.3	Teftiş kurullarının kullanabileceği iç veya dış kanıtlar ile ilgili yasal bir sınırlama var mı? Teftiş kurulları üçüncü taraflardan (kamu sahası dışında) talep/şikayet alabilirler mi?
D.7.4.	Zan altındaki veya teftişin etkilediği personelin hakları ve konumu hakkında yasalar ne diyor?
D.8	Dürüstlük testleri mevcut yasal çerçeve kapsamında mı (veri koruması, gizlilik, iş hukuku, adil yargılama vs.)? Hedefe yönelik veya rastgele yapılan testler arasında bir fark var mı?
D.10	Teftişlerin gizliliğine yönelik yasal hükümler yeterli mi?
D.11.1.1	Teftiş kurulları belirli çalışanlar hakkında İK'ya olumlu ya da olumsuz geribildirim içeren raporlar hazırlayabilir mi? Bu durumda çalışanların ne gibi hakları olur?
D.11.1.2.	Kamuoyuna raporlama konusunda yasal bir dayanak gerekli midir?
D.11.1.3	Teftiş raporları ve belgeleri ne ölçüde bilgi edinme özgürlüğüne tabidir?
D.11.2.	Diğer kurumlarla iletişim hakkında yükümlülükler nelerdir? Hangi durumlarda daha fazla anlaşılabilirliğe ihtiyaç duyulur?
D.12.1. ve 12.2	Müfettişlerin çıkar çatışmaları yeterince düzenlenmiş şekilde mi? Gizliliği temin etmeye yönelik yeterli düzenleyici teşvik tedbirleri var mı?
D.14	Teftiş kurulları tarafından ulaşılan teftiş sonuçları ve çıkarılan tavsiye kararlarının yönetmeliklerle desteklenmesine ihtiyaç var mı?

D.15	Yönetmelikler uygulamanın izlenmesini destekliyor mu? Uygulamanın yetersiz veya eksik olması durumunda bir şey öngörmeleri gerekiyor mu?
D.16	Genel işbirliklerine yönelik yönetmelikler gerekli mi?