



Groupe d'Etats contre la corruption  
*Group of States against corruption*

İNSAN HAKLARI VE HUKUK İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ  
İZLEME DİREKTÖRLÜĞÜ



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 11 Haziran 2010

Acık  
Greco RC-I/II (2008) 2E  
Ek

## **Birinci ve İkinci Aşama Ortak Değerlendirmesi**

### **Türkiye Ek Uyum Raporu**

**GRECO 47. Genel Kurulu Tarafından Kabul Edilmiştir.  
(Strasbourg, 7-11 Haziran 2010)**

## I. GİRİŞ

1. GRECO, Türkiye'nin Birinci ve İkinci Aşama Ortak Değerlendirme Raporunu 27. Genel Kurulunda (10 Mart 2006) kabul etti. Bu raporda (Greco I. ve II. Aşama Değ. Raporu (2005) 3E), Türkiye'ye 21 tavsiye yöneltildi ve rapor 30 Kasım 2006 tarihinde kamuya açıklandı.
2. Türkiye, GRECO uyum usulü uyarınca gereken Durum Raporunu 1 Ekim 2007 tarihinde gönderdi. Bu rapora dayanarak, ve genel bir tartışma sonrasında, GRECO 37. Genel Kurulunda (4 Nisan 2008) Türkiye Ortak Birinci ve İkinci Aşama Uyum Raporunu (RC Raporu) kabul etti, bu rapor 4 Kasım 2008'de kamuya açıklandı. Uyum Raporu (Greco RC-I/II (2008) 2E), iv, ix, x, xx ve xxi tavsiyelerinin tatmin edici bir şekilde yerine getirildiği ve i ve vi tavsiyelerinin tatmin edici bir şekilde ele alındığı sonucuna vardı. viii, xi, xii, xiii, xv, xvii, xviii ve xix tavsiyeleri kısmen yerine getirildi ve ii, iii, v, vii, xiv ve xvi tavsiyeleri yerine getirilmedi; GRECO, uygulanma konusunda ek bilgi talep etti. Bu bilgi 11 Kasım 2009 tarihinde sağlandı ve 11 Mayıs 2010 tarihinde güncellendi.
3. Bu Ortak Birinci ve İkinci Aşama İncelemesi Ek Uyum Raporunun amacı, GRECO Usul Kurallarının 31. Kural, 9.1. paragrafı gereğince, 2. paragrafta belirtilen ek bilgiler ışığında ii, iii, v, vii, viii, xi, xii, xiii, xiv, xv, xvi, xvii, xviii ve xix tavsiyelerinin uygulanmasını değerlendirmektir.

## II. ANALİZ

### **Tavsiye ii.**

4. *GRECO, yolsuzluğa karşı yeni stratejiler önermek ve yolsuzlukla mücadele ulusal stratejilerin uygulanmasını denetlemekten sorumlu olacak bir kurumun görevlendirilmesini tavsiye etmiştir. Böyle bir kurum, kamu yönetimini olduğu kadar sivil toplumu da temsil etmeli ve izleme fonksiyonunda bu kuruma belli ölçüde bağımsızlık verilmelidir.*
5. GRECO, Türk yetkililer yolsuzlukla mücadele ulusal stratejileri denetleme sorumluluğunu kamu yönetimini olduğu kadar sivil toplumu da temsil eden ve belli ölçüde bağımsızlık sahibi bir kurum yerine başkanlığını İçişleri Bakanının yaptığı ve kolluk kuvvetlerinin güçlü etkisi altında olan "Türkiye'de Şeffaflığın Güçlendirilmesi ve İyi Yönetimin Geliştirilmesi Bakanlar Komitesi" ne verdiğiinden Uyum Raporunda bu tavsiyenin yerine getirilmediği sonucuna vardığını hatırlar.
6. Türk yetkililer, 29 kamu kurum, 3 uluslararası organizasyon (AB, OECD ve Dünya Bankası) ve 9 sivil toplum örgütü (TUSIAD, TEPAV, TÜRK-İŞ ve Uluslararası Şeffaflık Örgütü gibi) dahil 41 kuruma danışarak ve bunlardan görüş alarak Başbakanlık Teftiş Kurulu tarafından hazırlanan Yolsuzlukla Mücadele Strateji Planınının 22 Şubat 2010'da Bakanlar Kurulu tarafından kabul edildiğini bildirmişlerdir. Yeni yolsuzlukla mücadele stratejileri oluşturmak ve bunların uygulanmasını yönetip izlemek üzere Başbakan Yardımcısı ve 4 Bakandan (Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı) oluşan bir Bakanlar Komisyonu atanmıştır. Komisyonun yetkisi başkanlığını Başbakanlık Müsteşar Yardımcısının yaptığı ve diğer dört Bakanlığın müsteşar yardımcılarında oluşan -Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı- bir Yürütme Komitesi tarafından kullanılır. Komitede, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği başkanı ve Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ) başkanı da bulunur. Gerektiğinde, Komite diğer kamu kurum ve kuruluşları, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinden temsilciler de davet edebilir.
7. GRECO sağlanan bilgiyi dikkate alır. Türkiye'nin çeşitli bakanlıklar aracılığıyla kamu idaresinin önemli alanlarını temsil eden yeni bir denetim organı kurmuş olmasını memnuniyetle karşılar. Ayrıca Kurulun bazı temsilcilerinin iş dünyası ve sendikalar kanalıyla sanayi ve ticaret alanındaki örgütleri temsil etmesini de memnuniyetle karşılar. Bununla beraber, GRECO daha geniş kamu yararını temsil eden ve özellikle yolsuzlukla mücadele odaklı bir sivil toplum temsilcisinin bu önemli organa daimi olarak katılmak üzere davet edilmemiş olması nedeniyle üzgündür. Bu kanuni boşluk da bu organın bağımsızlık seviyesini etkiler.

8. GRECO ii. tavsiyesinin kısmen yerine getirildiği sonucuna varır.

**Tavsiye iii.**

9. *GRECO kolluk kuvvetleri arasında bilgi paylaşmak ve önleyici ve soruşturma tedbirler üzerine kolluk kuvvetlerine tavsiye sağlamak için yolsuzluk olaylarında araştırma yetkisine sahip uzman bir birim oluşturulması veya görevlendirilmesini tavsiye etmiştir.*

10. GRECO – çeşitli kolluk kuvvetleri arasında bilgi paylaşımı ve işbirliğini geliştirmek için bir dizi tedbir alınmış olmasına rağmen – bu tedbirlerin hiçbiri tavsiyede istenildiği üzere soruşturma yetkisi olan uzman bir birimin oluşturulması veya görevlendirilmesi sonucunu doğurmadığından Uyum Raporunda bu tavsiyenin uygulanmadığı sonucuna vardığını hatırlar.

11. Şimdi Türk yetkililer 2009'da kabul edilen İçişleri Bakanlığı Strateji Planının (2010-2014) yolsuzluk suçlarını soruşturmak için gereken, uluslararası işbirliği dahil, ilgili kolluk kuvvetleri organları arasında her türlü işbirliğini güçlendirmek için daha ileri idari, hukuki ve diğer düzenlemeleri öngördüğünü bildirmişlerdir.

12. GRECO sağlanan bilgiyi dikkate alır, bununla beraber, tavsiyeye uymak için somut bir tedbir bildirilmemiştir.

13. GRECO iii. tavsiyenin yerine getirilmediği sonucuna varmıştır.

**Tavsiye v.**

14. *GRECO hakimlerin Adalet Bakanlığı karşısında denetlenme ve atanmaya ilişkin bağımsızlığının daha da güçlendirilmesini tavsiye eder.*

15. GRECO Uyum Raporunda aday hakimler ve savcıların sınavında yapılan küçük değişikliklerin yanı sıra bazı usuli teminatların sağlandığını, ancak birincil konu olan hakimlerin yürütme gücü, ör., Adalet Bakanlığı, karşısındaki atanma ve denetlenmeye ilişkin bağımsızlığı konusunda gerçek bir ilerleme bildirilmediğinin belirtildiğini hatırlar. Tavsiyenin yerine getirilmediğine karar verilmişti.

16. Türk yetkililer şimdi, bir yargı reformu stratejisi hazırlamak amacıyla Ocak 2008'de Adalet Bakanlığının değişik birimlerinin geniş katılımıyla bir Komisyon oluşturulduğunu bildirmişlerdir. Ardından Komisyon tarafından "Yargı Reformu Stratejisi Taslağı" hazırlanmış ve kamuoyu görüşleri için Nisan 2008'de Adalet Bakanlığının web sitesinde yayınlanmıştır. Taslak aynı zamanda 20-25 Mayıs 2008 tarihleri arasında ülke genelindeki Cumhuriyet Başsavcıları, Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri Adalet Komisyonları Başkanları, Bölge İdare Mahkemeleri Başkanları ve Adalet Bakanlığı üst düzey yöneticileri arasında görüşülmüştür. Konu 18-20 Haziran 2008 tarihlerinde Türkiye Barolar Birliği tarafından düzenlenen "Adalet Bakanlığı Yargı Reformu Strateji Belgesi Gölgesinde Yargı Reformu" konulu sempozyumda ele alınmıştır. Taslak Kasım 2008 tarihinde Hakimler ve Savcılar Yüksek Kuruluna (HSYK), Anayasa Mahkemesine, Yargıtay'a, Danıştay'a, Askeri Yargıtay'a, Askeri Yüksek İdare Mahkemesine, Milli Savunma Bakanlığına, Türkiye Barolar Birliğine, Türkiye Noterler Birliğine, Barolara ve Hukuk Fakültelerine gönderilmiştir. Gelen görüşler şeffaflığı sağlamak üzere bu amaçla oluşturulmuş bir internet sitesinde yayımlanmış ve tartışmaya açılmıştır. Ayrıca, 8-10 Haziran 2009 tarihlerinde Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, Milli Savunma Bakanlığı, Türkiye Barolar Birliği, Türkiye Noterler Birliği, Hukuk Fakülteleri ve Baroların temsilcilerinin katılımıyla bir çalıştay düzenlenerek "Yargı Reformu Stratejisi" tartışılmıştır. Söz konusu belge en son olarak 24 Ağustos 2009 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiş ve içinde yargının bağımsızlığını güçlendirme konusu şu şekilde yer almıştır: "Ülkemizde Kurul'un oluşumu ve çalışma şekli ile ilgili uzun yıllardan bu yana çeşitli kesimlerce dile getirilen ve bilimsel

*çalışmalarda yer alan bazı eleştiriler bulunmaktadır. Bu nedenle Kurulun objektiflik, tarafsızlık ve şeffaflık temelinde, uluslararası belgeler ışığında, geniş tabanlı temsil esasına göre yeniden yapılandırılması; kararlarına karşı etkili bir itiraz sisteminin getirilmesi ve yargı yolunun açılması hedeflenmektedir.”*

17. Yetkililer HSYK’da yargının daha geniş temsilini sağlamak için “Yargı Reformu Stratejisi Eylem Planı”nın diğerlerinin yanı sıra şu unsurları da içerdiğini belirtmişlerdir. (üç daire oluşturulacak ve üye sayısı 7’den 22’ye çıkarılacak). Anayasa değişikliğine göre, HSYK’nın Başkanı Adalet Bakanı ve Adalet Bakanlığı Müsteşarı HSYK’nın tabii üyesidir. Kurulun dört asıl üyesi, nitelikleri kanunda belirtilen; yüksek öğretim kurumlarının hukuk, iktisat ve siyasal bilimler dallarında görev yapan öğretim üyeleri, üst kademe yöneticileri ile avukatlar arasından Cumhurbaşkanınca, üç asıl ve üç yedek üyesi Yargıtay üyeleri arasından Yargıtay Genel Kurulunca, iki asıl ve iki yedek üyesi Danıştay üyeleri arasından Danıştay Genel Kurulunca, bir asıl ve bir yedek üyesi Adalet Akademisi üyeleri arasından Adalet Akademisi Genel Kurulunca, yedi asıl ve dört yedek üyesi adli yargı hâkim ve savcılar (birinci sınıf) arasından adli yargı hâkim ve savcılarınca, üç asıl ve iki yedek üyesi idarî yargı hâkim ve savcılar (birinci sınıf) arasından idarî yargı hâkim ve savcılarınca seçilir. Süresi biten üyeler yeniden seçilebilir. Ayrıca, HSYK’ya mali özerklik ve müstakil bina sağlanması planlanmıştır. Net bir kuvvetler ayrılığı sağlamak için Teftiş Kurulunun (Adalet Bakanlığı yerine) HSYK’ya bağlanması öngörülmüştür. Üçüncü olarak, HSYK’nın sekreteryaya hizmetlerinin Adalet Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü tarafından yürütüldüğü şu andaki sistemin aksine, HSYK kendi Sekreteryasına sahip olacaktır. Anayasa değişikliği sürecinde ilk adım olarak Anayasa’nın 159. maddesi değişikliği Meclis tarafından kabul edilmiştir. Anayasa değişiklikleri Mecliste 550 oydan 336’sı ile kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanı değişikliği onaylamıştır. Ancak, oyların üçte ikisiyle kabul edilmediğinden (367 oy), değişiklik 12 Eylül 2010 tarihinde referanduma sunulacaktır.
18. GRECO sağlanan bilgiyi dikkate alır. “Yargı Reformu Stratejisi Eylem Planı”nın titiz ve şeffaf bir şekilde hazırlandığı ve 24 Ağustos 2009 tarihinde Bakanlar Kurulunda varılan sonuçların umut verici reformlar sağladığı anlaşılmaktadır. GRECO, daha geniş bir yargı mensubu yelpazesini içerdiğinden, Meclise sunularak kabul edilen ve Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nun (HSYK) reformunu amaçlayan tedbirlerin devam eden Anayasa değişikliği sürecinde önemli bir ilerleme teşkil ettiğini vurgular. Ancak, HSYK’da Adalet Bakanlığının halen, HSYK’nın üç Dairesinde olmasa da genel kurul toplantılarının başkanlığını yürüten Bakan tarafından temsil edildiğini kaydeder. Her halükarda, GRECO yargının yürütme erkine karşı bağımsızlığını güçlendirmeyi amaçlayan –devam etmekte olan- önemli reformları memnuniyetle karşılar.
19. GRECO v. tavsiyenin kısmen yerine getirildiği sonucuna varır.  
**Tavsiye vii.**
20. *GRECO Meclis üyelerinin dokunulmazlığı sistemini dokunulmazlıkların kaldırılması talepleri konusunda karar verirken uygulanacak belirli ve tarafsız kriterler oluşturacak ve dokunulmazlığa ilişkin kararların siyasi düşüncelerden bağımsız ve savcı tarafından gönderilen talebin esaslarına dayalı olmasını sağlayacak bir şekilde yeniden gözden geçirilmesini tavsiye etmiştir.*
21. GRECO Uyum Raporunda Türk Parlamentosunun bu tavsiyeyi daha geniş bir anayasal reform çerçevesinde veya bağımsız olarak ele almasının beklendiğini belirtildiğini hatırlar. Ancak, başka gelişme sağlanmamıştır ve Uyum Raporunda bu tavsiyenin yerine getirilmediği sonucuna varılmıştır.
22. Türk yetkililer şimdi bu tavsiyeye ilişkin başka bir adım atılmadığını belirtirler.
23. GRECO vii. tavsiyenin halen yerine getirilmediği sonucuna varır.

## **Tavsiye viii.**

24. *GRECO kovuşturma için gereken idari iznin ceza davasının etkinliği üzerine etkilerinin analiz edilmesini ve ceza davasında dokunulmazlıktan fiilen yararlanan kamu görevlileri kategorilerini azaltmak için hazırlık idari soruşturma sisteminin ve kovuşturma için gereken idari iznin yeniden düzenlenmesinin değerlendirilmesini tavsiye etmiştir.*
25. *GRECO kovuşturma için gereken idari iznin ceza davalarının etkinliği üzerine etkilerinin analiz edildiği halde, o sırada sistemin yeniden düzenlenmesi değerlendirilmediğinden Uyum Raporunda bu tavsiyenin kısmen yerine getirildiği sonucuna varıldığını hatırlar.*
26. *Türk yetkililer şimdi kovuşturma için gereken idari izin sisteminin etkilerine ilişkin analizlerin ilgili kurumların temsilcileri arasında görüşüldüğünü ve bunun sonucunda özellikle bu tavsiyede ortaya konan konuyu Stratejinin üç ana unsurlarından biri olan “Zorlayıcı Tedbirler” başlığı altında “Yolsuzlukla Mücadele Strateji Planı”na dahil etme kararı verildiğini bildirirler. Bu nedenle kovuşturma için gereken idari izin bu çerçevede gözden geçirilecektir.*
27. *GRECO, yolsuzluk suçlarının soruşturulması ve kovuşturulmasında kolluk kuvvetleri ve savcılık makamların kapasitesini olumsuz şekilde etkileyebileceği düşünülen kovuşturma için idari izin alanında yeniden düzenlemeyi değerlendirmeye ilişkin tavsiyenin ikinci bölümünün tamamlanması olarak yorumlanan bu ek bilgiyi dikkate alır.*
28. *GRECO viii. tavsiyenin tatmin edici şekilde ele alındığı sonucuna varır.*

## **Tavsiye xi.**

29. *GRECO Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulunun bağımsızlığının güçlendirilmesini; bu Kurulun Bilgi Edinme Yasasını uygulayan kamu kurumlarına kılavuz ve danışma makamı olarak hareket etmesine ve itirazları dinleme ve değerlendirme rolünü üstlenmesine imkan verecek derecede yeterli personel ve kendine özgü bütçesi olacak şekilde açık resmi bir yapıya kavuşturulmasını tavsiye etmiştir.*
30. *GRECO Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu Sekretaryasının yeni personelle güçlendirilmesine ve Kurula kendi bütçesini verme hazırlıkları yapılmış olmasına rağmen Uyum Raporunda Kurula henüz bütçe tahsis edilmediği ve Kurulun bağımsızlığını artırmak amacıyla hiçbir tedbir bildirilmediği sonucuna varıldığını hatırlar.*
31. *Türk yetkililer şimdi Bilgi Edinme Değerlendirme Kuruluna merkezi Hükümet bütçesinden (2009 yılı için 27/12/2008 tarihinde kabul edilen 5828 sayılı Bütçe Kanunu) kendi bütçesine ilişkin kaynakların sağlandığını bildirirler. Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulunun sekretarya fonksiyonlarını yürütmek üzere görevlendirilen Başbakanlık Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı için bütçeye “Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu” harcama kalemi eklenmiştir. Bu harcama kalemi altında, Kurulun toplantı ücretleri, seyahat masrafları ve mal ve hizmet alımı harcamaları kapsamıştır. Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu 2008’de 23 toplantı yapmıştır. Yetkililer, ayrıca Kurulun 2008’de Türkiye çapında çeşitli makamların kamudan bilgi edinme taleplerine verilen 81.466 olumsuz cevaptan 1.305’ine ilişkin şikayet aldığını ve ardından idare mahkemelerine 424 başvuru yapıldığını bildirmişlerdir.*
32. *GRECO sağlanan bilgiyi dikkate alır ve yetkililerin Bilgi Edinme Değerlendirme Kuruluna kendine özgü bütçesinin verildiği ve personel sayısının artırıldığını doğruladığı sonucuna varır. Kurulun – Başbakanlık içinde – daha yüksek derecede işlevsel bağımsızlığı şartları bu nedenle güçlendirilmiştir. GRECO bu bağlamda Kurulun kararlarının, nihayetinde, (bağımsız) idare mahkemelerinin yargısal denetimine bağlı olduğunu hatırlar.*
33. *GRECO xi. tavsiyenin tatmin edici bir şekilde yerine getirildiği sonucuna varır.*

## **Tavsiye xii.**

34. *GRECO kamu idaresinde etik davranışlar ve yolsuzluğa ilişkin özellikle endişe uyandıran alanlarda etkin çalışmalar yapmak ve üst düzey kamu görevlilerine karşı yapılan şikayetlerin düzgün şekilde soruşturulması için kamu idaresinde yeni etik kurallarının geliştirilmesini ve bunların uygulamaya konmasını sağlamak amacıyla uygun bütçe ve personel sağlanması yoluyla Etik Kurula yeterli bağımsızlık sağlanmasını tavsiye etmiştir.*
35. GRECO, Etik Kurulu sekreteryası personelinin artırıldığı halde, Kurulun hala Hükümete bağımlı olduğu ve etkin çalışmalar yapmasını ve üst düzey kamu görevlilerine karşı yapılan şikayetleri düzgün şekilde soruşturmasını sağlayacak uygun, düzenli bütçe sağlamak için tedbir alınmadığından Uyum Raporunda bu tavsiyenin kısmen yerine getirildiği sonucuna varıldığını hatırlar. Bu tavsiyenin amacının tamamen karşılanabilmesi için daha ileri çaba gerekmektedir.
36. Türk yetkililer şimdi 1 Ocak 2009'dan beri inceleme ve denetlemeleri yapmak üzere Adalet Bakanlığında iki ve İçişleri Bakanlığında bir toplam üç müfettişin (iki adalet müfettişi ve bir içişleri müfettişi) Etik Kurulunda geçici olarak görevlendirildiğini bildirirler. Kurulun bütçesi daha önce Başbakanlık Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü içinde "temsil ve konaklama giderleri" altında kapsanırken, 2009 Bütçesinde yapılan bir değişiklik Etik Kurulunu değişik bir Kamu Hizmeti işlevi olarak tanımlar. Yetkililer ayrıca Etik Kurulunun Kurulması Hakkında Kanunda (5176 Sayılı Kanun) değişiklik hazırlamak üzere Kurul içinde bir komisyon kurulduğunu ve 3 Ağustos 2009 tarihinde görüş almak için çeşitli kuruluşlara -Etik Kurulunun bağımsızlığı, Kurulun kendi personelinin olması ve Kurulun kendi bütçesinin oluşturulmasının yanı sıra yetkisinin vakaları araştırmak üzere genişletilmesini (kanundan 4/4 maddesinin çıkarılması) amaçlayan- bir değişiklik taslağı metni gönderildiğini bildirirler.
37. GRECO, sağlanan bilgiyi dikkate alır. Etik Kurula daha fazla bağımsızlık sağlamayı amaçlayan kanun değişikliği dahil, başka tedbirler alınmaya başlanmış görünmektedir. Ancak, bu süreç halen devam etmektedir.
38. GRECO xii. tavsiyenin kısmen yerine getirildiği sonucuna varır.

## **Tavsiye xiii.**

39. *GRECO yeni Etik Kanunu ve yolsuzluğa karşı politikalar hakkında bütün devlet memurlarının eğitiminde kullanılacak olan eğitim materyallerinin geliştirilmesi ve bütün Bakanlıklar ve kamu hizmet birimlerinden bu eğitimi, müfredatlarının bir parçası haline getirmelerinin istenmesi; bunun devlet memurlarının adaylık eğitimleri ve sonraki hizmet içi eğitimlerinin en temel bölümü olduğunun güvence altına alınmasının sağlanmasını tavsiye etmiştir.*
40. GRECO, kamu görevlilerinin etik davranış ilkeleri konusunda bilgilendirilmeleri ve yöneticilerin bu ilkelerin entegrasyonunu sağlamalarını temin eden "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ve Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik"; Avrupa Birliği işbirliğiyle bir etik kültürü geliştirmeyi amaçlayan (2007-2009 için planlanan) "Türkiye'de Yolsuzluğun Önlenmesi için Etik" eğitim programı şeklinde bir dizi tedbir askıda olduğundan, Uyum Raporunda bu tavsiyenin kısmen yerine getirilmiş olarak değerlendirildiğini hatırlar. Yetkililer ayrıca Başbakanlığın "Mesleki Etik İlkeleri" üzerine eğitim sağlamayı amaçlayan bir taslak genelgeye değinmişlerdir.
41. Türk yetkililer şimdi Kamu Personeli Uygulama Genelgesinin Kasım 2008'de Resmi Gazetede (no. 27066) yayımlandığını bildirirler. Genelgenin 3. maddesi gereğince, kurumlar personellerine mesleki etik ilkeleri ve yolsuzlukla mücadele konusunda eğitim sağlamalıdır. Eğitim, adaylık ve hizmet içi eğitimi kapsamaktadır. Eğitimin pratikteki uygulamasına ilişkin olarak, yetkililer 2008 ve 2009 tarihlerinde Ankara'da "Yolsuzluğun Önlenmesi için Etik Projesi" çerçevesinde üst düzey kamu görevlilerine yönelik 15 ve diğer kamu personellerine yönelik 25 eğitim toplantısı

düzenlendiğini bildirmiştir. Ek olarak, Haziran ve Kasım 2009 arasında 81 ilin üst düzey yöneticilerinin katıldığı 10 Bölgesel Etik Liderlik Semineri düzenlenmiştir. Kasım 2009'da sona eren projeyi, kamu hizmetinde etik kültürünü güçlendirmek için yeni bir proje izleyecektir. Proje Avrupa Birliği desteklidir ve ülke genelinde daha fazla etik eğitimi sağlamak için Etik Komisyonu ile işbirliği içinde 2011-2013 yılları arasında uygulanması planlanmaktadır. Yetkililer son olarak ülke genelinde etik eğitiminde kullanılacak eğitim materyallerinin ve bu materyallerin kullanımı için bir kılavuzun hazırlandığını ve bazı kamu görevlilerinin etik eğitmenleri olarak eğitildiğini bildirirler. Etik Kurulu tarafından düzenlenen eğitimin dışında, etik eğitimi çeşitli idarelerde de sağlanmaktadır.

42. GRECO sağlanan bilgiyi dikkate alır. Eğitim için düzenli bir çerçeve sağlamak amacıyla daha başka eğitim prensipleri kabul edilmiş olmasını memnuniyetle karşılar. Ayrıca, AB destekli etik eğitim projesi (2007-2009) uygulanmış ve 2011-2013 için yine AB destekli bir başka projeye devam edecek görünmektedir. GRECO, Türkiye'nin özel olarak seçilmiş personel yoluyla çeşitli kamu kuruluşlarında düzenli eğitim sağlamasından memnuniyet duyar. GRECO, bu şekilde memurlar için etik eğitiminin kurumsallaştırılması için yapılan önemli ilerlemeden memnundur. GRECO, yetkilileri, ettiği memurların uzun dönem düzenli eğitiminin en önemli unsuru olarak tutma çabalarını devam ettirmeleri için destekler.

43. GRECO xiii. tavsiyenin tatmin edici bir şekilde ele alındığı sonucuna varır.

#### **Tavsiye xiv.**

44. *GRECO devam eden tüm kamu yönetimi ve daha uzmanlaşmış bir kolluk sistemi reformları ışığında, Teftiş Kurulları sistemi reformunun değerlendirilmesini tavsiye etmiştir.*

45. GRECO, Türk yetkililer Teftiş Kurullarının reformuna ilişkin herhangi bir ilerleme bildirmediklerinden uyum Raporunda bu tavsiyenin yerine getirilmediğini hatırlar.

46. Türk yetkililer, şimdi bu tavsiyenin Bakanlar Kurulu tarafından 2009-2013 Yolsuzlukla Mücadele Strateji Planı çerçevesinde değerlendirildiğini bildirirler. Stratejinin temel unsurlarından biri olan önleyici tedbirlere ilişkin bölüm çeşitli Bakanlık ve kamu kurumlarının Teftiş Kurullarını güçlendirmeyi amaçlayan bir dizi iyileştirici tedbir öngörmektedir. Bu amaçla, çalışmalarında standartları belirlemek ve uygun veritabanlarına (tapu, araç, banka, vergi kayıtları gibi) erişimlerini sağlamak için bir çalışma grubu oluşturulacaktır. Ek olarak, AB destekli "Yolsuzlukla Mücadele Stratejilerinin ve Uygulamalarının Koordinasyonunun Güçlendirilmesi" projesi de teftiş kurullarının güçlendirilmesiyle ilgilenmektedir. Hükümet tarafından da kabul edilen proje 2010 yılının son çeyreğinde uygulanacaktır. Projenin ana faydalanıcıları, Başbakanlık Teftiş Kurulu ile İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Tarım Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının teftiş kurulları ve denetim birimleridir.

47. GRECO, teftiş kurullarına ilişkin bazı reformların değerlendirildiğini ve bu kurulları güçlendirmek için bazı tedbirlerin alınmakta olduğunu gösteren bu bilgiyi dikkate alır. Ancak, GRECO asıl sorunun bu kurulların kapasitesinin güçlendirilmesi olmadığını hatırlar. Daha net olarak, GET, iç Teftiş rejimleri (Bakanlık, Başbakanlık ve Maliye Bakanlığı) arasındaki potansiyel mükerrerlik riski, kimin yolsuzluk iddialarını araştıracağı konusundaki belirsizlikler (polis ve savcılar dahil) ve Bakanlık Teftiş Kurullarının çalışmalarındaki potansiyel siyasi ve diğer etkiler gibi yolsuzluğu önleme tedbirlerinin etkinliğini ve vatandaşların kamu yönetimine olan güvenini azaltan etkenlerden endişe duymaktadır. Bu nedenle, GET teftiş kurulu sisteminin organizasyonu, rolü ve işlevinin, kamu idaresinin genel reformları ışığında, özellikle kolluk kuvvetleriyle olan ilişkisinde, açık sınırlama, hiyerarşi ve sorumluluk sağlamak amacıyla tekrar tanımlanması gerektiği görüşündedir." (Değerlendirme Raporu para. 202). GRECO, öngörülen reformların bir adım olduğunu dikkate alır, ancak, amacın devam eden süreçte, bu daha kapsamlı değerlendirmeleri de dahil etmek olduğunu ümit eder. Bu açıdan, GRECO bu tavsiyeyle hedeflenen reformların tamamının göz önünde bulundurulmuş olduğu sonucuna varamamaktadır.

48. GRECO xiv. tavsiyenin kısmen yerine getirildiği sonucuna varır.

**Tavsiye xv.**

49. *GRECO kamuoyundan gelen kötü yönetime ilişkin şikayetler ile ilgilenmek üzere geniş yetkiye sahip, yürütmeden bağımsız bir Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasına yüksek öncelik verilmesi, buna ilişkin mevzuatın kabul edilmesi sonrasında tüm Türkiye çapında bilinçlendirme kampanyası yapılmasının sağlanmasını tavsiye etmiştir.*

50. GRECO, Uyum Raporu kabul edildiği sırada Mecliste halihazırda kabul edilmiş olan Kamu Denetçiliği Kanununu (5548), Kanunun uygulanmasını ve bu nedenle böyle bir kurumun kurulmasını geçici olarak durdurma kararı (27 Ekim 2006'da) veren Anayasa Mahkemesine gönderilmiş olduğundan, bu tavsiyenin kısmen yerine getirilmiş olduğunu hatırlar.

51. Türk yetkililer 25 Aralık 2008'de Kamu Denetçiliği Kanunu'nun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildiğini bildirirler. Yeni bir kanunun hazırlanması Adalet Bakanlığının yeni önceliği olmuş ve böyle bir kurumun kurulması "Yargı Reformu Strateji Belgesi"nde öngörülmüştür. 6 Mayıs 2010 tarihinde Meclis, böyle bir tedbir amacıyla Anayasa'yı değiştirme işleminde ilk adım olarak bir Meclis kamu denetçiliği kurmak için Anayasa'nın 74. maddesinin değişiklik taslağını onaylamıştır.

52. GRECO, kamu denetçiliği kurumunun kurulmasının Hükümetin önceliği olarak kalmış olmasını ve Anayasa'nın 74. maddesinin değişikliğinin Mecliste onaylanmış olmasının yetkililerin kamu denetçiliği kurumunun kurulmasına verdikleri yüksek önemi gösteren önemli bir başarı olduğunu dikkate alır. GRECO, yetkilileri sürecin devamında da çabalarına devam etmeleri için destekler.

53. GRECO xv. tavsiyenin tatmin edici şekilde ele alındığı sonucuna varır.

**Tavsiye xvi.**

54. *GRECO yolsuzluğun bildirilmesine ilişkin eğitim ve rehber ilkeler getirilmesini ve bildirimlerin en iyi şekilde ele alınmasını ayrıca iyi niyetle yolsuzluk şüphesini bildiren kamu görevlilerinin (ihbarcı) korunmasının sağlanmasını tavsiye etmiştir.*

55. GRECO o tarihte Türk yetkililer ne yolsuzluğun bildirilmesine ilişkin eğitim ve rehber ilkeler oluşturmak için ne de ihbarcı korunmasına ilişkin belirli herhangi bir tedbir bildirmediklerinden Uyum Raporunda bu tavsiyenin yerine getirilmediğini hatırlar.

56. Türk yetkililer şimdi Adalet Bakanlığı tarafından, Başbakanlık ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu işbirliğiyle "Yolsuzluğun Bildirilmesine İlişkin Kılavuz İlkeler" (uluslararası standartlar, anayasal standartlar ve mevzuatın yanı sıra tüzüklerden oluşan bir belge) hazırlandığını ve yayınlandığını bildirirler. Ayrıca, 19 Eylül 2009 tarihinde Bakanlar Kurulu "Devlet Memurlarının Müracaat ve Şikayetleri Hakkında Yönetmelik"i değiştirmiştir. Bildirme yükümlülüğüne ilişkin 11. madde şöyledir: "...Devlet memurları, görevleri sırasında haberdar oldukları konu suçu teşkil eden durumları yetkili makamlara bildirmekle yükümlüdürler." Ek olarak, aynı Yönetmeliğin 14. maddesine "İhbar yükümlülüğünü yerine getiren Devlet memurlarına ihbarlarından dolayı bir ceza verilemez, doğrudan veya dolaylı olarak hizmet koşulları kısmen de olsa ağırlaştırılmaz ve değiştirilemez." fıkrasının eklendiğini bildirmişlerdir. Ayrıca, yetkililer bir yükümlülük olan yolsuzluğu bildirmenin iş akdini feshetme nedeni olarak kullanılamayacağını açıkça belirtmek için İş Kanunu (No: 4857)nun 18. maddesinin (18 Şubat 2009 tarihli, 5838 sayılı kanunla) değiştirildiğini bildirmişlerdir. Son olarak, yolsuzluğun bildirilmesi eğitime ilişkin olarak yetkililer, Etik Kurulu tarafından düzenlenen tüm eğitim çalışmalarında kamu görevlileri arasında yolsuzluğun bildirilmesi ve ihbarcılarının korunması konularında bilincin artırılmasına büyük önem verildiğini belirtmişlerdir. Teorik yönler açıklanmış ve ayrıca örnek olaylar da kullanılmıştır.



57. GRECO Türk yetkililer tarafından alınan tedbirleri memnuniyetle karşılar. Bu tavsiyenin eskizsiz bir şekilde ele alındığını ve çeşitli Bakanlıklar ile Etik Kurulunun da işin içinde olduğunu dikkate alır. Bildirilen tedbirler, mevzuat değişikliği, yeni yönetmeliklerin hazırlanması ve ilgili eğitimi devam ettirme ile ilişkilidir. Türk yetkililer, kamu idaresinde yolsuzluğun önlenmesinin yanı sıra, tespiti açısından çok büyük öneme sahip bir alandaki bu başarıları için takdir edilmelidirler.

58. GRECO xvi. tavsiyenin tatmin edici şekilde yerine getirildiği sonucuna varır.

#### **Tavsiye xvii.**

59. *GRECO kamu idaresinde disiplin soruşturmaları ve yaptırımlarının kullanılmasına ilişkin istatistik oluşturulmasını tavsiye etmiştir.*

60. GRECO Uyum Raporunun kabulü sırasında yetkililerin, o sırada disiplin tedbirlerine ilişkin istatistiklerin toplanmasını düzenlemek amacıyla bir genelge hazırlayan Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının sorumluluğu altında, kamu görevlileri hakkında temel bilgileri için merkezi bir veri tabanı oluşturma aşamasında olduğunu hatırlar. GRECO, tavsiyenin kısmen yerine getirildiği sonucuna varmıştır.

61. Türk yetkililer şimdi "Kamu Personeli Uygulama Genelgesi"nin (No: 2008/1) yürürlüğe girdiğini ve 26 Kasım 2008 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlandığını bildirirler. Halihazırda 104 kuruluş sisteme bağlıdır ve 31 Mart 2009'dan beri 37 kurum, verilen disiplin cezaları verilerini sisteme girmiştir. Ayrıca, değişik nedenlerle verilen 1355 disiplin cezası bu sistem aracılığıyla Devlet Personel Başkanlığına gönderilmiştir.

62. GRECO sağlanan bilgiyi dikkate alır ve disiplin soruşturmalarının/yaptırımlarının kullanılmasına ilişkin istatistiklerin mevcudiyetini memnuniyetle karşılar.

63. GRECO xvii. tavsiyenin tatmin edici şekilde yerine getirildiği sonucuna varır.

#### **Tavsiye xviii.**

64. *GRECO farklı tüzel kişi türlerinin sicil bilgilerine ulaşımı kolaylaştırmak için uygun tedbirlerin alınmasını tavsiye etmiştir.*

65. GRECO Uyum Raporuna göre, bu tavsiyenin kısmen yerine getirilmiş olduğunu hatırlar; tüzel kişilerin elektronik ortamda merkezi sicil sistemini kurmaktan sorumlu Sanayi ve Ticaret Bakanlığı projenin uygulanma yolunda olduğunu gösteren tedbirler almıştır.

66. Türk yetkililer, 16 Nisan 2010 tarihinde Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Merkezi Tüzel Kişilik Bilgi Sisteminin Resmi Gazete'de (No: 27554) yayımlandığı tarihte yürürlüğe girdiğini bildirirler.

67. GRECO, sağlanan bilgiyi dikkate alır ve xviii. tavsiyenin tatmin edici şekilde yerine getirildiği sonucuna varır.

#### **Tavsiye xix.**

68. *GRECO Türk Ceza Kanunu'nun tüzel kişilere güvenlik tedbirleri uygulanmasına ilişkin hükümlerinin, Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesindeki (ETS173) tüzel kişilerin cezaî sorumluluğuna ilişkin standartlarla tam uyum içerisinde olduğunun güvence altına alınmasını tavsiye eder.*

69. GRECO, Adalet Bakanlığının tavsiyenin gerekliliklerini değerlendirmek amacıyla bir çalışma grubu kurması ve Ceza Kanunu'nun ilgili hükümlerinin analizi sonrası, tüzel kişilere ilişkin olarak Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi'nin standartlarına nasıl tam olarak uyum

sağlanacağına ilişkin değerlendirmelerin halen devam etmesi nedeniyle Uyum Raporunda bu tavsiyeye kısmen yerine getirildiği sonucuna varıldığını hatırlar. Ancak, o sırada Değerlendirme Raporunun 226. paragrafında tanımlanan bu standartlara tam olarak uyumu sağlayacak somut adımlar atılmamıştı.

70. Türk yetkililer, Adalet Bakanlığı bünyesinde yukarıda belirtilen değerlendirmelerin sonucunda 26 Haziran 2009 tarih ve 5918 sayılı Kanun ile Kabahatler Kanunu'na "Tüzel Kişilerin Sorumluluğu"na ilişkin 43/A maddesinin eklendiğini bildirirler. Bu kanuna göre, bir tüzel kişi temsilcisi veya temsilci olmamakla birlikte bu tüzel kişinin faaliyeti çerçevesinde görev üstlenen bir kişi tarafından, diğerlerinin yanı sıra, yolsuzluk veya kara para aklama suçlarının tüzel kişinin yararına işlenmesi halinde ayrıca bu tüzel kişiye 10.000 Türk Lirasından (5.000 Avro) 2.000.000 Türk Lirasına (1.000.000 Avro) kadar idarî para cezası verilir.
71. GRECO sağlanan bilgiyi dikkate alır ve yukarıda belirtilen Kabahatler Kanunu değişikliğini memnuniyetle karşılar ve xix. tavsiyenin tatmin edici bir şekilde yerine getirildiği sonucuna varır.

### **III. SONUÇLAR**

72. Türkiye Birinci ve İkinci Aşama Ortak Uyum Raporunda yer alan sonuçlara ek olarak ve yukarıdakiler ışığında GRECO, xi, xvi, xvii, xviii ve xix. tavsiyelerin tatmin edici şekilde yerine getirildiği ve viii, xiii ve xv. tavsiyelerin tatmin edici şekilde ele alındığı sonucuna varır. ii, v, xii ve xiv. tavsiyeler kısmen yerine getirilmiştir. iii ve vii. tavsiyeler yerine getirilmemiştir.
73. Bu Ortak Birinci ve İkinci Aşama İncelemesi Ek Uyum Raporunun kabulüyle GRECO, Türkiye'ye yapılan 21 tavsiyeden 15'inin tatmin edici şekilde yerine getirildiği veya ele alındığı sonucuna varır. GRECO, Uyum Raporunun kabulünden bu yana Türkiye'nin birçok tavsiyenin pratik olarak yerine getirilmesi için ilave çabalar gösterdiğini dikkate alır. Yerine getirilmeyi bekleyen tedbirler önemlidir ve anayasa reformunu içermektedir. GRECO, özellikle yolsuzlukla mücadele gözetim organlarının temsilinin genişlemesi, yargının bağımsızlığının güçlendirilmesi ve dokunulmazlık sisteminin reformu ve son olarak Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasına ilişkin olarak yakın gelecekte yeni ilerlemelerin bildirileceğini ummaktadır.
74. Bu Birinci ve İkinci Aşama Ortak Ek Uyum Raporunun kabulü Türkiye'ye ilişkin Birinci ve İkinci Ortak Değerlendirme Aşaması uyum sürecini sona erdirmektedir. Ancak, Türk yetkililer isterlerse ii, iii, v, vii, xii ve xiv. tavsiyelerin yerine getirilmesine ilişkin gelişmeleri GRECO'ya bildirebilirler.
75. GRECO son olarak, Türk makamlarını, en kısa sürede, Ek Uyum raporunu resmi diline tercüme etmeye ve bu tercüme yayımlanmaya davet eder.