



Strazburg, 22 Mart 2019

GrecoRC3(2019)3

Üçüncü Aşama Değerlendirmesi

Türkiye Hakkında İkinci Uygunluk Raporuna Ek

"Suç Haline Getirme (ETS 173 ve 191, GPC 2)"

* * *

"Parti Finansmanında Şeffaflık"

GRECO Tarafından
82. Genel Kurul'da Kabul Edilmiştir
(Strazburg, 18-22 Mart 2019)

I. GİRİŞ

1. Üçüncü Aşama Değerlendirme Raporu, 46. GRECO Genel Kurul Toplantısında (26 Mart 2010 tarihinde) kabul edilmiş ve Türkiye'nin yetki vermesinden sonra 20 Nisan 2010 tarihinde kamuoyunun erişimine sunulmuştur. (GRECO 3. Değerlendirme Raporu (2009) 5E, Tema I ve Tema II). Rapor, sekizi Tema I ve dokuzu Tema II'ye yönelik toplam 17 tavsiye içermektedir.
2. GRECO Usul Kuralları gereğince Türk yetkili makamları, tavsiyeleri yerine getirmek için alınan tedbirlere ilişkin bir Durum Raporu sunmuştur. GRECO, uygunluk prosedürü için raportörleri atamak üzere Bulgaristan ve Norveç'i seçmiştir.
3. GRECO tarafından Strazburg'da 23 Mart 2012 tarihinde düzenlenen 54. Genel Kurul'da kabul edilen Uygunluk Raporu'nda Türkiye'nin Üçüncü Aşama Değerlendirme Raporu'ndaki 17 tavsiyeden hiçbirini tatmin edici şekilde yerine getirmediği veya karşılamadığı sonucuna varılmıştır. Her iki tema (Tema I – Suç Haline Getirme ve Tema II – Parti Finansmanında Şeffaflık) açısından da önemli reformların yolda olduğu ve Türk yetkililerin daha fazla gayret göstereceği anlayışıyla GRECO, tavsiyelere getirilen cevapları tümüyle Usul Kuralları Kural 31, fıkra 8.3'de tanzim edilen şekilde "küresel ölçekte yetersiz" olarak nitelememiş, ancak Türk heyetini henüz yerine getirilmeyen tavsiyelerin uygulanmasına ilişkin 30 Eylül 2013 tarihine kadar ek bilgi sunmaya davet etmiştir.
4. İkinci Uygunluk Raporu, GRECO tarafından 28 Mart 2014 tarihinde düzenlenen 63. Genel Kurul'da kabul edilmiştir. Tema I - Suç Haline Getirme kapsamında GRECO, birkaç tavsiyenin dikkate alınmasıyla birlikte yolsuzluk eylemlerinin suç haline getirilmesine yönelik yeni bir yasal çerçevenin kabul edilmesini memnuniyetle karşılamıştır. Ancak, hala birtakım eksiklikler mevcuttur ve GRECO bu nedenle yetkili makamları takdire şayan çabalarını sürdürmeye ve yasal çerçeveyi daha fazla değiştirmeye teşvik etmiştir. Tema II – Parti Finansmanında Şeffaflık açısından GRECO, Adalet Bakanlığı'nın kanun tasarısı hazırladığını dikkate almış, ancak Uygunluk Raporundan bugüne kadar maddi ve somut ilerleme gerçekleştirmiş olduğu sonucuna varmak için reform sürecinde henüz çok erken olduğuna karar vermiştir. GRECO bu nedenle durumu tümüyle Usul Kuralları Kural 31, fıkra 8.3'de tanzim edilen şekilde "küresel ölçekte yetersiz" olarak değerlendirmiş ve Türkiye Heyet Başkanı'ndan 30 Eylül 2014 tarihine kadar geçerliliği devam eden tavsiyelerin uygulanmasında kaydedilen ilerlemeye ilişkin bir rapor hazırlamasını talep etmiştir.
5. GRECO tarafından 12 Aralık 2014 tarihinde düzenlenen 66. Genel Kurul'da kabul edilen İlk Ara Uygunluk Raporunda GRECO, Türkiye'nin on üç tavsiye içerisinde her ikisi de Tema I – Suç Haline Getirme kapsamında olan iki tavsiyeyi yerine getirerek sadece orta dereceli bir ilerleme kaydettiği sonucuna varmıştır. Yedi tavsiye kısmen yerine getirilmiş ve dört tavsiye yerine getirilmemiştir. Sonuçta GRECO tavsiyelere uyum düzeyinin "küresel ölçekte yetersiz" kaldığını değerlendirmiş ve Türkiye Heyet Başkanı'ndan en geç 30 Eylül 2015 tarihine kadar Tema I kapsamında henüz yerine getirilmemiş tavsiyeler v ve vii ve Tema-II kapsamındaki tavsiyeler i ilâ ix yerine getirilmesinde atılan adımlara ilişkin yeni bir rapor sunmasını talep eder. Kural 32, fıkra 2, bent (ii) a) uyarınca, ilgili tavsiyelere uyumsuzluk konusuna ve en kısa zamanda somut ilerleme kaydetme amacıyla kararlı bir şekilde harekete geçmenin gerekliliğine dikkat çeken bir mektubu, bir nüshası Yasal Komite Başkanı'na iletilecek şekilde, Türkiye Heyet Başkanı'na göndermesine karar vermiştir.
6. (4 Aralık 2015 tarihinde) 70. Genel Kurul'da kabul edilen İkinci Ara Uygunluk Raporunda GRECO, Türkiye'nin yukarıda bahsi geçen henüz yerine getirilmemiş on bir tavsiyenin (Tema I: tavsiyeler v

ve vii; Tema II: tavsiyeler i ilâ ix) yerine getirilmesine dair herhangi somut bir gelişme kaydetmediği sonucuna vardı. Kural 32, fıkra 2, bent (ii) b) uyarınca, GRECO ayrıca Hukuk Komitesi Başkanından meseleyi Türkiye'nin Avrupa Konseyi Daimi Temsilcisinin dikkatine sunmasını ve ülkenin kararlı eyleme geçmesi gerektiğini işaret etmesini istemiştir.

7. GRECO tarafından (2 Aralık 2016 tarihinde) 74. Genel Kurul'da kabul edilen Üçüncü Ara Uygunluk Raporunda, durumda herhangi bir değişiklik olmamıştır; toplamda on yedi tavsiyeden altı tavsiye tatmin edici şekilde yerine getirilmiştir. Yedi tavsiye kısmen yerine getirilmiş şekilde kalmış ve dört tavsiye de yerine getirilmemiştir. GRECO, Kural 32, fıkra 2, bent (ii) c) uyarınca, Avrupa Konseyi Genel Sekreterini ilgili tavsiyelere uyumsuzluk konusuna ve en kısa zamanda somut ilerleme kaydetme amacıyla kararlı bir şekilde harekete geçmenin gerekliliğine dikkat çeken bir mektubu, Türkiye Dışişleri Bakanına göndermeye davet etmiştir.
8. GRECO tarafından (8 Aralık 2018 tarihinde) 78. Genel Kurul'da kabul edilen ve Türk yetkili makamlarının yetki vermesinin ardından 15 Mart 2018 tarihinde kamuoyunun erişimine sunulan Dördüncü Ara Uygunluk Raporunda, tatmin edici şekilde yerine getirilmiş olan ve toplam on yedi tavsiyeden tatmin edici şekilde yerine getirilen tavsiye sayısını yediye çıkararak bir tavsiye dışında durum küresel olarak değişmemiştir. Sonuç olarak, uyum düzeyi artık "küresel ölçekte yetersiz" değildi ve GRECO "uyumsuzluk prosedürünün" artık uygulanmayacağına kanaat getirmişti. Ancak, geriye kalan yerine getirilmemiş tavsiyelere ilişkin herhangi bir gelişme raporlanmaması nedeniyle, GRECO yetkili makamları geriye kalan tavsiyelerin yerine getirilmesi konusunda ilerleme kaydetmeye teşvik etmiştir. Buna göre GRECO, Türkiye'den geriye kalan 10 tavsiyeye ilişkin gelişmeler hakkında yeni bir durum raporu sunmasını talep etmiştir. 28 Eylül 2018 tarihinde alınan bu rapor mevcut İkinci Uygunluk Raporu Ekinin temelini oluşturmuştur.
9. Raportörler Sayın Jens-Oscar NERGÅRD (Norveç) ve Sayın Georgi RUPCHEV (Bulgaristan) tarafından GRECO Sekreteriyasının katkılarıyla hazırlanan mevcut İkinci Uygunluk Raporu Ekinde, Dördüncü Ara Uygunluk Raporu'nun kabulünden bu yana henüz yerine getirilmeyen tavsiyelerin uygulanmasına ilişkin incelemelere yer vermekte ve bu tavsiyelere uyum düzeyi açısından genel bir değerlendirme yapmaktadır.

II. ANALİZ

Tema I: Suç Haline Getirme

10. GRECO, bugüne kadar Değerlendirme Raporunda belirtilen sekiz tavsiyeden altısının tatmin edici şekilde yerine getirilmişken, tavsiyeler v ve vii'nin kısmen yerine getirilmiş olduğunu hatırlatır.

Tavsiye v.

11. *GRECO Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi'nin (ETS 173) 7 ve 8.maddeleri uyarınca, özel sektör teşekküllerinde her görevde çalışan ya da bu teşekkülleri yöneten her kişiye uygulanabilir şekilde özel sektörde rüşvet almayı ve vermeyi cezalandırmayı tavsiye etmiştir.*
12. Daha önceki raporlarda belirtildiği gibi, özel sektör rüşvetine ilişkin hükümler değişikliğe uğramıştı (TCK değişik 252. madde, 8. fıkra). Yapılan değişiklikler tavsiyenin birçok yönünü dikkate almışsa da yukarıdaki hükmün kapsadığı teşekkül listesinin hala kamu katılımlı veya kamu yararına çalışan belirli sayıda teşekkülle sınırlı olduğuna ilişkin GRECO'nun endişeleri bulunmaktaydı. Birinci ve İkinci Ara Uygunluk Raporlarında herhangi bir gelişme bildirilmemiş ve bu nedenle tavsiye kısmen yerine getirilmiş olarak değerlendirilmişti. Üçüncü Ara Uygunluk Raporunda, yetkili

makamlar, kendi açılardan özel sektör aktif ve pasif rüşveti ile başkalarına haksız yarar sağlama eyleminin de başka bir hükümde, yani Türk Ceza Kanununun 155. Maddesinde cezalandırılmış olduğunu belirtmişlerdi. Ancak, GRECO bu hükmün güveni kötüye kullanmayı suç haline getirmekle ilgili olduğuna ve bu nedenle de mevcut tavsiyenin konusuyla ilgili olmadığına dikkat çekmişti.

13. Yetkili makamlar bu kapsamda daha önceden belirtmiş oldukları konularını korumak dışında herhangi yeni bir bilgi sunmamaktadırlar.
14. GRECO bir kez daha Türkiye'nin bu tavsiyeyi tamamen yerine getirmek için ek çabada bulunmamış olduğunu üzülerek ifade eder ve tavsiye v'in kısmen yerine getirilmiş olarak kaldığı sonucuna varır.

Tavsiye vii.

15. *GRECO "etkin pişmanlık" durumlarında kamu sektöründe rüşvet alma ve verme suçunu işleyenlere verilen cezadan otomatik -ve bütünüyle emredici- muaf olma durumunu analiz etmeyi ve buna göre gözden geçirmeyi (i), ve bu tür durumlarda rüşveti verene verdiği rüşvetin tazminini ortadan kaldırmayı (ii) kanunu uygulayan uygulayıcılar dahil herkese ön soruşturmanın başlamasından sonra "etkin pişmanlık"ın kullanılması durumlarında cezadan muaf tutulmanın uygulanmadığını açıklamayı tavsiye etmiştir.*
16. Daha önceki raporlarda belirtildiği gibi, tavsiye İkinci Uygunluk Raporunda kısmen yerine getirilmiş olarak değerlendirilmişti. Etkin pişmanlık hükümleri, rüşvetin rüşvet verene iadesini kaldıran ve rüşvet fiilinin resmi makamlarca öğrenildiği durumlarda bu savunmanın kullanılmasını engelleyecek şekilde değiştirilmişti (ve böylece etkin pişmanlığın ön soruşturma başladıktan sonra kullanıldığı durumlarda ceza muafiyeti verilemeyeceği açıkça ortaya konmuştur). Ancak hakimnin kontrolünün kapsamına ve bu savunmanın otomatik ve emredici niteliğini azaltmaya yönelik herhangi bir değişiklik getirilmemişti, zira Adalet Bakanlığı bünyesinde kurulan ilgili çalışma grubu, savunmanın mevcut haliyle yolsuzlukla mücadelede etkin bir araç olduğunu değerlendirmişti. Bu durum Birinci, İkinci, Üçüncü ve Dördüncü Ara Uygunluk Raporlarında aynı kalmıştır.
17. Yetkili makamlar, etkin pişmanlık savunmasının otomatik -ve bütünüyle emredici – niteliği açısından Türkiye'nin İkinci Uygunluk Raporu'nda ifade edilen konumunu koruduğunu belirtmektedir.
18. GRECO bir kez daha Türkiye'nin bu tavsiyeyi tamamen yerine getirmek için ek çabada bulunmamış olduğunu üzülerek ifade eder ve tavsiye vii'nin kısmen yerine getirilmiş olarak kaldığı sonucuna varır.

Tema II: Parti Finansmanında Şeffaflık

19. GRECO, bugüne kadar Değerlendirme Raporunda belirtilen dokuz tavsiyeden birini tatmin edici şekilde yerine getirilmiş olarak değerlendirirken, tavsiyeler iii, iv, vii ve viii'nin kısmen yerine getirilmiş ve i, v, vi ve ix'un hala yerine getirilmemiş olduğunu hatırlatır.

Tavsiye i ve iii ile ix.

20. GRECO'nun tavsiyeleri şöyledir:

- siyasi partilerin yıllık hesaplarının a) siyasi partilerin seçilmiş temsilcileri ve adaylarının seçim kampanyaları da dâhil partileri adına yerine getirdikleri siyasi faaliyetleri için bireysel olarak elde ettikleri gelir ve yaptıkları harcamayı, b) uygun görüldüğünde, siyasi partilerle ilişkili veya kontrolleri altında bulunan teşekküllerin hesaplarını içermesinin sağlanması (tavsiye i);
- kamunun, kanunla belirlenecek zaman çerçevesinde, siyasi partilerin yıllık hesaplarına ve denetim organının izleme raporlarına, kolayca erişebilmesinin sağlanması (tavsiye iii);
- siyasi partiler ve adayların parlamenter, cumhurbaşkanlığı ve yerel seçim kampanyalarının finansmanında şeffaflığın düzenlenmesini ve özellikle üçüncü kişilerin yaptığı katkılarda şeffaflığın artırılması yollarının bulunması (tavsiye iv);
- siyasi partiler ve seçimlere katılan adayların seçim kampanyası dönemindekiler de dahil olmak üzere, belirli bir değerin üstünde aldıkları bütün bireysel bağışları (nakdi olmayanlar da dahil), her bağışın türü ve değeri ile birlikte bağış sahibinin kimliğini de gösterir şekilde düzenli olarak açıklamalarının zorunlu kılınması (tavsiye v);
- parti hesaplarının lisanslı uzmanlar tarafından bağımsız olarak denetlenmesi (tavsiye vi);
- parti hesaplarının denetiminin partilerin ve adayların kampanyalarının finansmanının cumhurbaşkanlığı, parlamenter ya da mahalli seçimler sırasında ve/veya hemen sonrasında özel olarak izlenmesiyle desteklenmesi (tavsiye vii);
- (i) finansman konusundaki aykırılıkların soruşturulması ve kolluk kuvvetleriyle daha yakın işbirliği de dahil olmak üzere siyasetin finansmanın daha kapsamlı, etkin ve hızlı bir şekilde izlenmesinin sağlanması ve (ii) siyasetin finansmanın denetimine ayrılmış mali ve personel kaynaklarının artırılması (tavsiye viii); ve
- siyasi partilerin ve adayların seçim kampanyalarının finansmanı konusunda henüz oluşturulmamış düzenlemelerin ihlalleri ile ilgili olarak etkin, orantılı ve caydırıcı yaptırımların getirilmesi (tavsiye ix).

21. GRECO tarafından daha önce İkinci Uygunluk Raporu'nda, Birinci, İkinci, Üçüncü ve Dördüncü Ara Uygunluk Raporlarında belirtildiği gibi, tavsiyeler i, iii ile vii ve ix'a ilişkin olarak 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'na ve 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun'a bazı değişiklikler getirmesi öngörülen "Seçimlerin Finansmanında Şeffaflığın Sağlanması Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı"na atıf yapılmıştı. Kanun tasarısı taslağı, Adalet Bakanlığı bünyesinde kurulan çalışma grubu tarafından hazırlanmış ve Başbakanlığa sunulmuştu. Ancak, yoğun siyasi gündem nedeniyle kanun tasarısı taslağı Meclise sunulmadan önce onay için Bakanlar Kuruluna iletilmemişti. GRECO, kanun tasarısı taslağının hala Meclise sunulmamış olmasını üzülenek belirtmiş ve parti hesaplarının hazırlanması ve denetlenmesine ilişkin çalışmaların devam ettiğini ancak tamamlanmadığını kaydetmişti.

22. GRECO bu nedenle tavsiyelere ilişkin koşulların karşılanması için gerekli olan yasama değişikliklerinin yokluğunda tavsiyeler i, v, vi ve ix'un yerine getirilmemiş kaldığı sonucuna

varmıştı. Tavsiyeler iii, iv, vii ve viii açısından, GRECO tavsiyelerin bir kısmını ele alan yeni mevzuatın kabul edilmiş olduğunu dikkate alarak tavsiyelerin kısmen yerine getirilmiş kaldığı, ancak tamamen yerine getirme için gerekli olan yeni mevzuatın bulunmaması nedeniyle tavsiyelerin geriye kalan kısmının ele alınmamış olduğu kanaatine varmıştı.

23. Yetkili makamlar, "Seçimlerin Finansmanında Şeffaflığın Sağlanması Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı"na dair herhangi bir gelişme kaydetmemiştir. Geçtiğimiz yıl Türkiye'nin yeni cumhurbaşkanlığı sistemini kabul etmeye odaklandığını ve yasamanın bütün çalışmalarının bu konuya yönlendirildiğini belirtmektedirler.
24. GRECO, yukarıda bahsi geçen tavsiyelerin yerine getirilmesinde herhangi bir gelişme bildirilmediğini ifade eder. Daha önceki uygunluk raporlarında tanımlanan durum aynıdır: henüz sonuca kavuşturulmamış taslak mevzuata dayandıkları için tavsiyeler i, v, vi ve ix yerine getirilmemiştir; tavsiyeler iii, iv, vii ve viii'in bir kısmı yeni mevzuatta ele alınmış ve böylece kısmen yerine getirilmiş olarak değerlendirilmişken, bu tavsiyelerin geriye kalan kısımları da henüz sonuca kavuşturulmamış yeni mevzuata dayanmaktadır.
25. Sonuç olarak, GRECO tavsiye iii, iv, vii ve viii'in kısmen yerine getirilmiş olarak kaldığı ve tavsiye i, v, vi ve ix'un yerine getirilmediğine dair sonucunu korur.

III. SONUÇLAR

26. **Daha önceli uygunluk raporlarında yer alan sonuçlar ile yukarıda belirtilenler ışığında GRECO, Üçüncü Aşama Değerlendirme Raporu'nda bulunan on yedi tavsiyeden yedisini tatmin edici şekilde yerine getirdiği sonucuna varır.** Geriye kalan tavsiyelerden, altı tavsiye kısmen yerine getirilmiş olarak kalmakla birlikte dört tavsiye yerine getirilmemiştir.
27. Tema I - Suç Haline Getirme kapsamında tavsiye i, ii, iii, iv, vi ve viii tatmin edici şekilde, tavsiye v ve vii ise kısmen yerine getirilmiş kalmıştır. Tema II - Parti Finansmanında Şeffaflık kapsamında, tavsiye ii tatmin edici şekilde yerine getirilmiş, tavsiye iii, iv, vii ve viii kısmen yerine getirilmiş, tavsiye i, v, vi ve ix ise yerine getirilmemiş olarak kalmıştır.
28. Tema I bağlamında, tavsiyelerin çoğunluğu yerine getirilmiştir. Herhangi bir yeni gelişmenin olmamasını dikkate alan GRECO, yetkili makamları sırasıyla özel sektör rüşveti ve etkin pişmanlığın özel savunmasına ilişkin geriye kalan iki tavsiyeye tamamen uymaya teşvik eder.
29. Tema II'ye ilişkin olarak, ilerleme kaydedilmemesi nedeniyle, durum hayal kırıklığı yaratmaya devam etmektedir.
30. İkinci Uygunluk Raporu'nun kabulünden bu yana somut bir ilerleme kaydedilmemiştir. GRECO, iletilen tavsiyeleri karşılamayı amaçlayan "Seçimlerin Finansmanında Şeffaflığın Sağlanması Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı"nın hala Hükümet tarafından onaylanmamış, Meclis'e sunulmamış ve kanun tasarısı taslağının içeriğiyle ilgili kesin bilgi sağlanmamış olmasından dolayı endişe duymaktadır. GRECO bir kez daha yetkilileri gayretlerini hızlandırmaya, başlatılan reformları tamamlamaya ve planlanan tedbirlerin etkinliğine özellikle dikkat etmeye teşvik eder.
31. Tema II'ye ilişkin olarak, ilerleme kaydedilmemesi nedeniyle, durum hayal kırıklığı yaratıcı olmaya devam etmektedir. Siyasi Partilerin Mali Denetimi Rehberinin kabul edilmesi (tavsiye ii) olumlu

bir gelişme iken, geriye kalan diğer Tema II tavsiyelerine dair dikkate değer bir gelişme henüz kaydedilmemiştir. Bazı tavsiyeler, bu tavsiyeleri ele alan yasama tedbirleri sonucunda kısmen yerine getirilmiş bulunurken, diğerleri süregelen somut yasama çalışmaları nedeniyle yerine getirilmemiş olarak kalmıştır. GRECO, özellikle Mart 2012'de kabul edilen Uygunluk Raporunda yetkili makamların yeni mevzuat hazırlanması amacıyla çalışmaları sürdürülen yargı reformlarına (kanun tasarısı taslaklarına) atıfta bulunduğunu kaydeder. Bu tarihten itibaren bu bağlamda yeni herhangi bir gelişme raporlanmamıştır. İlerlemenin bulunmaması nedeniyle, geriye kalan tavsiyelerin tamamen yerine getirilmesinin temelini oluşturan yeterli mevzuatın hazırlanmasına ilişkin yine yeni bir uyarıda bulunulması gerektiği anlaşılmaktadır. Türkiye bir kez daha siyasi parti finansmanının şeffaflığına ilişkin geriye kalan meseleleri etkili şekilde ele alacak adımları atmaya teşvik edilmektedir.

32. GRECO, daha önceki sonuçlarını yani Değerlendirme Raporunun kabul edilmesinden bu yana dokuz yıl içinde Türkiye'nin attığı adımların hala yetersiz olduğu sonucunu tekrarlamak zorundadır. Gözden geçirilmiş Usul Kuralları Kural 39 uyarınca GRECO, Türkiye Heyet Başkanı'ndan tavsiye v ve vii (Tema I - Suç Haline Getirme) ve tavsiye i ve iii ila ix (Tema II - Parti Finansmanında Şeffaflık) uygulanmasına ilişkin en geç 30 Aralık 2019 tarihine kadar ek bilgi sunmasını talep eder.
33. Son olarak GRECO, Türk yetkililere raporun en kısa zamanda yayımlanmasına, Türkçeye çevrilmesine ve çevrisinin kamuya açık hale getirilmesine onay verme çağrısında bulunur.