

Bu Makale Gümrük Dünyası Dergisinin 55 inci sayısında yayımlanmıştır.

İÇ DENETÇİNİN SUİSTİMAL BELİRTİLERİNİ TESPİT ETME SORUMLULUĞU

Mustafa AKÇIL

İç Denetçi/Gümrük Müsteşarlığı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 64'üncü maddesinde iç denetçinin görevleri sayılırken, aynı maddenin g bendinde; "Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek." Şeklinde bir düzenleme yapılmıştır. Bu çerçevede, İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 20.07.2007 tarih ve 14 sayılı Kurul Kararı ile İl Özel İdaresi iç denetçilerine gerek kendi idareleri gerekse diğer yerel yönetimlerle ilgili olarak 4483 sayılı Kanuna göre görev verilemeyeceğine karar vermiş bulunmaktadır. Burada, müracaat bir il özel idaresinden yapıldığı için, söz konusu Kararda bu idare iç denetçileri zikredilmektedir. Karar genele şamildir.

Buradan hareketle, yolsuzluk halleri ile ilgili olarak uluslar arası iç denetim standartlarına bakıldığında;

"1210.A2 İç denetçi suistimal belirtilerini tespit edebilecek yeterli bilgiye sahip olmalıdır; fakat, esas görevi ve sorumluluğu suistimalleri tespit etmek ve soruşturmak olan bir kişinin uzmanlığına sahip olması beklenemez."(1) Şeklinde dir.

Bu standarda ilişkin uygulama önerisinde (1210.A2-1) ise özetle (2);

"Suistimal terimi, kasti aldatma boyutu da olan bir dizi usulsüzlük ve yasa dışı eylem anlamına gelir. Suistimal eylemi, kurumun yararına veya zararına yapılabilir ve kurum içinden ya da dışından kişiler tarafından gerçekleştirilebilir."

"Suistimalin önlenmesi, caydırılması ve yapıldığı takdirde doğacak zararları azaltmak ve sınırlandırmak amacına yönelik tedbirlerden oluşur. Suistimalin önlenmesi için kullanılacak asıl mekanizma kontroldür. Söz konusu kontrol tedbirlerini almak ve uygulamak esas olarak yönetimin sorumluluğundadır."

"İç denetçiler, kurumun faaliyetlerinin çeşitli katmanlarındaki potansiyel risk ve risk maruziyetlerinin seviyesine uygun bir şekilde, iç kontrol sisteminin yeterliliğini ve etkinliğini inceleyip değerlendirerek, suistimalin önlenmesine yardımcı olmaktan sorumludur."

"Suistimal soruşturması; belirtilerin gösterdiği gibi bir suistimal fiilinin yapıp yapılmadığını tespit etmek için gereken genişletilmiş prosedürlerden oluşur. Bu soruşturma süreci, tespit edilen bir suistimal fiilinin özel ayrıntıları hakkında yeterli bilgi ve verinin toplanmasını da içerir. Genellikler, suistimal soruşturmalarını yapan veya bu soruşturmalara

katılan kişiler iç denetçiler, avukatlar, tahkikat uzmanları ve güvenlik personeli ve kurum içinden veya dışından diğer uzmanlardır.”

“Suistimal soruşturmaları yaparken, iç denetçiler: Suistimalin kurum içinde ulaşmış olabileceği düzeyi ve suç ortaklığı düzeyini belirlemeli ve değerlendirmelidir. Bu, iç denetçinin bu suistimale katılmış olabilecek kişilere bilgi vermesini ya da onlardan yanıltıcı bilgiler almasını önlemek açısından çok önemli olabilir./ Soruşturmanın sonuç alacak bir şekilde yürütülmesi için gereken bilgi, beceri ve diğer gerekleri belirlemelidir./ Suistimal yapan kişileri, suistimalin kapsamını ve sınırlarını, kullanılan teknikleri ve sebeplerini tespit etmek için uygulanabilecek prosedürleri belirlemeli ve tasarlamalıdır. ...”

“... Soruşturma safhası bittiğinde yazılı bir rapor ya da başka resmi bir açıklama düzenlenmelidir. Bu rapor veya açıklama ilgili bütün tespit, sonuç, tavsiye ve alınması gereken düzeltici tedbirleri içermelidir.”

Bu yapıya göre, suistimaller idare tarafından alınacak kontrol tedbirlerini ile önenebilir. İç denetçiler ise, kurumun faaliyetlerinin çeşitli katmanlarındaki potansiyel risk seviyesine uygun bir şekilde, iç kontrol sisteminin yeterliliğini ve etkinliğini inceleyip değerlendirerek, suistimalin önlenmesine yardımcı olacaklardır. Ancak, iç denetçi kanun dışı bir fiili de tespit edebilecek yeterlilikte olacaktır.

Yolsuzluk halleri ile ilgili olarak iç denetimin rolü konusunda uluslar arası uygulamalar, söz konusu standartlar çerçevesinde, ülkelerin hukuk kurallarına ve soruşturma usullerine göre farklılıklar göstermektedir. Kıta Avrupa anlayışını temsil eden Fransa’da güçlü bir müfettişlik sistemi mevcutken Anglo-Sakson anlayışının hâkim olduğu ülkelerde soruşturma konusunda adli merciler ön planda bulunmaktadır. Ülkelerde, temel düzenlemelere bağlı olarak, iç denetimin soruşturma konusundaki rolü belirlenmektedir.

Ülkemizde soruşturma usulüne baktığımızda ise;

5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu’nda, soruşturma; “Kanuna göre yetkili mercilerce suç şüphesinin öğrenilmesinden iddianamenin kabulüne kadar geçen evre”, ifade alma; “Şüphelilerin kolluk görevlileri veya Cumhuriyet savcısı tarafından soruşturma konusu suçla ilgili olarak dinlenmesi”, sorgu; “Şüpheli veya sanığın hakim veya mahkeme tarafından soruşturma veya kovuşturma konusu suçla ilgili olarak dinlenmesi” şeklinde tanımlanmıştır.

Yine, Kanunun ihbar ve şikâyet başlığı altındaki 158’inci maddesi; “(1) Suça ilişkin ihbar veya şikâyet, Cumhuriyet Başsavcılığına veya kolluk makamlarına yapılabilir.

(2) Valilik veya kaymakamlığa ya da mahkemeye yapılan ihbar veya şikâyet, ilgili Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilir.

(3) Yurt dışında işlenip ülkede takibi gereken suçlar hakkında Türkiye'nin elçilik ve konsolosluklarına da ihbar veya şikâyette bulunulabilir.

(4) Bir kamu görevinin yürütülmesiyle bağlantılı olarak işlendiği iddia edilen bir suç nedeniyle, ilgili kurum ve kuruluş idaresine yapılan ihbar veya şikâyet, gecikmeksizin ilgili Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilir.” Şeklinde dir.

Kanunun Cumhuriyet savcısının görev ve yetkileri başlıklı 161/1'inci maddesi ise, "Cumhuriyet savcısı, doğrudan doğruya veya emrindeki adli kolluk görevlileri aracılığı ile her türlü araştırmayı yapabilir; yukarıdaki maddede yazılı sonuçlara varmak için bütün kamu görevlilerinden her türlü bilgiyi isteyebilir." Hükümünü amirdir.

Görüleceği üzere, ülkemizde esas olarak Cumhuriyet savcılarına dayalı bir soruşturma usulü benimsenmiştir. Bu kabule bağlı olarak, özel kanunlarda da paralel düzenlemeler yapılmaktadır. Bu bağlamda, bir iç denetçinin, denetim faaliyeti ile ilgili olarak tespit ettiği kanun dışı bir fiili ilgili makama rapor edecek şekilde özel ayrıntıları hakkında yeterli bilgi ve verileri toplaması görevi kapsamındadır. Buradan, 5018 sayılı Kanunda, bir iç denetçinin, denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir durumu ilgili idarenin en üst amirine bildirmekle mükellef kılınması ile Ceza Muhakemesi Kanunu'nda soruşturma yetkisinin esas olarak Cumhuriyet savcılarında verilmesi arasında bir uyum olduğu söylenebilir.

Bununla birlikte, İç denetçilerin suistimallerle ilgili olarak soruşturma yapmayıp, tespitlerini üst yöneticilere bildirmelerinin öngörülmesinde, iç denetçinin esas olarak denetim faaliyetlerine odaklanmasının amaçlandığı düşünülmektedir. Ülkemizde yaygın olan soruşturma işleri ile meşgul olunması halinde, iç denetimin Kamu idarelerinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirme faaliyetleri olumsuz yönde etkilenecektir. Usulsüzlük halleri ile ilgili olarak ise, Kanun metninin ifadesi dahi, bir iç denetçinin soruşturmayı gerektirecek durumları tespit görevinin olduğunu ortaya koymaktadır. Başka bir ifade ile, iç denetçi kanun dışı fiilleri tespit ile sorumlu olmakla birlikte, bu fiillerin soruşturmasını yapmayacaktır.

Diğer taraftan, Kamu idarelerinin kendi görev alanları kapsamında araştırma ve inceleme yapma görev ve yetkilerinin bulunduğu açık bir durumdur.

Netice itibariyle, soruşturma görevinin yetkili mercilere bırakılması ile, iç denetçiler kamu idarelerin yapısal sorunlarına daha fazla eğilme imkanı bulacaklardır. Böylece, görevlerin yerine getirilmesi ve hedeflere ulaşılmasında, süreçlerde bir aksaklık olup olmadığı, kaynakların verimli bir şekilde yönetilip yönetilmediği, kontrol yapılarının iyi işleyip işlemediği gibi konuların değerlendirilmesi ile faaliyetlerin iyileşmesine katkıda bulunularak teşkilata değer katılacaktır.

(1) Uluslar arası İç Denetim Standartları Mesleki Uygulama Çerçevesi Türkiye İç Denetim Enstitüsü, sayfa: 87

(2) a.g.e sayfa: 87-93