

ULUSLARARASI ÖRGÜTLERİN YOLSUZLUKLA MÜCADELEDEKİ ROLÜ

The Role of International Organisations to Combat Corruption

Cengiz BAŞAK*

Özet

Bu çalışmanın amacı yolsuzlukla mücadele konusunda uluslararası örgütlerin rolünü incelemektir. Burada önemli olan, küresel bir sorun olan yolsuzluğun daha geniş bir uluslararası mücadeleyle sürdürülmesinin önemine dikkat çekmektir.

Başlıca dört başlık halinde ele alınan bu çalışmada öncelikle yolsuzluğun tanımı üzerinde durulmaktadır. İkinci olarak, uluslararası örgütlerin hazırladıkları sözleşmelerde yolsuzlukla ilgili düzenlemeler incelenmektedir. Üçüncü olarak, yolsuzlukla mücadeleye dair esnek kurallara uluslararası örgütlerin nasıl bir katkıda buldukları konusuna değinilmektedir. Dördüncü olarak, uluslararası örgütlerce yolsuzlukla mücadele kapsamında yürütülen proje ve programlar konusu ele alınmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yolsuzluk, Yolsuzlukla Mücadele, Uluslararası Örgütlerin Rolü.

Abstract

This study aims to explore the role of international organisations to prevent corruption. It is important to focus on the necessity of combatting corruption within a wider context towards international cooperation.

This article deals with, first of all, the meaning of corruption. Secondly, this article examines rules of international treaties prepared by international organisations. Thirdly, it will be pointed out that what kind of works have been carried out to combat corruption by international organisations within the context of soft law instruments. Fourthly, the programmes and projects which have been carried out to tackle with the problem of corruption by international organisations will be examined.

* Doç. Dr., Polis Akademisi, Güvenlik Bilimleri Fakültesi.
PBD, 10 (2) 2008, ss.91-114

Key Words: Corruption, Combatting Corruption, The Role of International Organisations.

Giriş

Yolsuzluk, elverişli ortamı bulduğunda kolaylıkla yerleşen, ancak yerleştikten sonra söküp atılması çok zor olan bir sorundur. Başlangıcı çok eskilere dayanmasına rağmen, uluslararası örgütlerin yolsuzlukla mücadeleyi gündemlerine almaları ancak 1990'lı yılların ortasından itibaren mümkün olabilmektedir. Bu konuda, hükümetler-arası uluslararası örgütlerin, sınırı aşan faaliyet gruplarının ve hükümetler-dışı uluslararası örgütlerin faaliyetleri gittikçe daha da önemli hale gelmektedir.

Yolsuzluğun insanlığa verdiği zararı anlayabilmek için rakamsal verilere başvurmak gerekmektedir. Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Konferansı'nda, Dünya Bankası uzman görüşlerine göre, yolsuzluğun Dünya ekonomisine bir yıllık maliyeti yaklaşık bir hesaplama göre, 1.5 trilyon USD doları olarak ifade edilmektedir (worldbank.org, 2006).

Birleşmiş Milletler Gelişme Programı'nda da, yolsuzluğun neden olacağı ekonomik kayıplara işaret edilmiştir. Özellikle, yolsuzluk, yatırımların azalmasına ve bazen tamamen kesilmesine neden olmakta ve uzun dönemde sosyal değişim, insan haklarına saygısızlık, demokratik olmayan uygulamalar, gelişmeye ve önemli kamu hizmetlerine ayrılmış olan mali kaynakların saptırılması gibi sorunları beraberinde getirmektedir (unodc.org, 2006). Yolsuzluk nedeniyle kamu fonlarında yaşanan kayıplar, tüm toplumun yararlanacağı sosyal hizmetler, eğitim, sağlık, güvenlik ve çevrenin korunması gibi hizmetlerin toplam kalitesinin de azalmasına neden olmaktadır. Ayrıca, hukukun üstünlüğü ve ekonomik gelişmenin bağlı olduğu kurumsal yapıyı zayıflatmak suretiyle gelişmeyi temellerinden sarsmaktadır (worldbank.org, 2006). Buna ilaveten, uluslararası yatırımcıların, hukukun üstünlüğü, şeffaflık ve hükümet yönetiminde saygınlığın olmadığı ülkelere yatırımda bulunmaktan kaçındıkları da ifade edilmektedir (unodc.org, 2006).

Yolsuzluk toplumun tamamını doğrudan doğruya olmasa da dolaylı olarak etkilediği bir gerçeklik olmakla birlikte; en büyük mağduriyeti öncelikle dar gelirli gruplar yaşamaktadır. Özellikle, üzerinde herkesin yararlanma hakkı bulunan ülke içi kaynakların sadece belli kişilerce hukuk-dışı yollarla ele geçirilmiş olması durumunda, fakirlik artarak devam edecek demektir. Bu konuyla ilgili olarak, Uluslararası Şeffaflık

Örgütü Başkanı Peter Eigen, kalkınmakta olan ülkelerin birçoğunda, yolsuzluğun devlet yetkilileri arasında ve devlet kuruluşlarında daha sık görülmesinin, dünyada fakirliğin artmasında en önemli etken olduğunu ileri sürmektedir (byegm.gov.tr, 2006). Ayrıca, yolsuzluk hem fakirliğin sebebi, hem de fakirliği yenme mücadelesinin önündeki en büyük engel olarak gösterilmektedir (transparency.org, 2006).

Bu nedenle, insanlığa gittikçe daha çok zarar vermeye devam eden yolsuzluk konusunun dikkatlice incelenmesi ve bu konuda uluslararası örgütlerin ne tür katkıda buldukları ve bulunabilecekleri konusunun gözden geçirilmesi gerekmektedir.

1. Tanım

Öncelikle, yolsuzluk teriminin ne anlama geldiğinin gözden geçirilmesi gerekmektedir. Yolsuzluk (corruption) kelimesi, Latince bir kelime olan corruptus'tan gelmektedir. Corruptus, kırmak, yıkmak, ihlal etmek ya da kırılmış nesne anlamına gelmektedir. Geniş anlamda yolsuzluk mefhumu, etik anlayıştan, moral değerlerden, geleneklerden, hukuktan, yurttaşlık anlayışından uzaklaşmış olan davranış biçimi olarak nitelendirilmektedir (unodc.org, 2006).

Yolsuzlukla ilgili olarak birbirine yakın tanımlamalar getirilmektedir. Türk, “genel olarak yolsuzlu(ğ)u bir kamu görevlisinin konumundan yararlanarak kendisine veya başkalarına haksız menfaatler sağlaması olarak” tanımlamaktadır (Türk, 2006)

Ancak, yetkinin kötüye kullanılması hem kamu, hem de özel sektörün gerçekleştirebileceği fiillerdendir. Bunu göz önünde bulunduran Birleşmiş Milletler Gelişme Programı, yolsuzluğu tanımlarken, hem kamu hem de özel sektörde şahsi menfaat temini için yetkinin kötüye kullanılmasına dikkat çekmektedir (unodc.org, 2006). Ancak, birçok ülkede özel sektörden kaynaklanan suiistimaller yolsuzluk kapsamı içinde değerlendirilmemektedir. Bununla birlikte, özel şirketlerin yolsuzluklarının da sosyal bir problem olarak görülüp yolsuzluk kapsamına alınması yönündeki bilinçlendirme faaliyetleri de devam etmektedir (Sandgren, 2005:723).

Yolsuzluğun ekonomik gelişmeyi olumsuz etkilemesi yanında, etik olmayan boyutuna da dikkat çekilmiştir. Büyük bir ihaleyi rüşvet vermek suretiyle kazanan bir firmanın serbest rekabet kurallarını da çiğnediğine işaret edilmiştir (Sandgren, 2005:718).

Yolsuzluğun tespitinde ciddi güçlülere haklı olarak işaret edilmiştir. Buna göre, “işin doğası gereği, yolsuzluk varlığını gizlemek amacıyla planlanmış tüm dinamikleri bünyesinde barındırır. Kasıt taşımayan bir usulsüzlüğü yakalamada etkili sonuçlar doğuran yöntemler; kasıtlı, gizlenmiş olayları (yolsuzlukları) tespit etmede etkisiz kalmaktadır” (Özbaran, 2006).

Yolsuzluğun yaygın olduğu toplumlar gözden geçirildiğinde, hangi alanların buna daha elverişli olduğu anlaşılmaktadır. Kamu kurumları, silah endüstrisi, doğal maddelerin işletilmesine yönelik endüstriyel faaliyetler, devlet kontrolündeki endüstriler ve özellikle bankacılık sistemi yolsuzluğun en yaygın olarak yapıldığı alanlar olarak dikkat çekmektedir (Sandgren, 2005:719). Bunlar dışında, sosyal yaşamı birebir etkileyen konularda da yolsuzluğun maliyeti çok yüksek olabilmektedir. Örneğin yapı denetiminde rüşvetten kaynaklanan suiistimaller, muhtemel bir deprem sırasında çok büyük kayıplara neden olabilmektedir (transparency.org, 2006). Bundan başka, çevreye zarar verici faaliyetlerin yetkililerce engellenmemesi de, çok büyük çevre felaketlerine neden olabilmektedir. Özellikle de, bu denetimsizliklerin nedeni rüşvetten kaynaklanmakta ise, sorunun ne denli ciddi boyutlara ulaştığı kolaylıkla anlaşılabilir. Bu nedenle, etkili cezaları barındırmayan bir hukuk sisteminin bu türden yolsuzlukları engellemesini beklemek mümkün değildir.

2. Uluslararası Örgütlerin Hazırladıkları Sözleşmelerde Yolsuzlukla İlgili Düzenlemeler

2.1. Amerika Kıtasındaki Yolsuzluklarla Mücadele Sözleşmesi

İlk uluslararası bağlayıcı sözleşme için, Amerikan Devletleri Organizasyonu tarafından 1994 zirvesinde adım atılmıştır. 1994 Zirvesi’nde, ABD, rüşvetle mücadelede işbirliğini birinci öncelikli mesele olarak belirlediğini ifade etmiş ve bu ülkeyi takiben Ekvador ve Venezüella’nın da katılımıyla bu konuda bir uluslararası işbirliği zemini yakalanmıştır (Elliot, 1997:217). Bunun neticesinde, 1996 yılında Amerika Kıtasındaki Yolsuzluklarla Mücadele Sözleşmesi hazırlanmıştır. Bu Sözleşme’de suçluların iadesiyle ilgili olarak işbirliği, yolsuzluk mahsulü kazançların geri döndürülmesi, uluslararası hukuki ve teknik yardım ve kamu ihalelerinde şeffaflık gibi konularla ilgili düzenlemeler göze çarpmaktadır.

2.2. Avrupa Birliği, Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi

Avrupa Birliği'nin Mali Çıkarlarının Korunmasına Dair Sözleşme, Temmuz 1995'te düzenlenmiştir. Sözleşme'de üye devletlere, Avrupa Birliği'yle ilişkili konularda rüşveti cezalandıran etkili düzenlemeler yapmaları yükümlülüğü getirilmiştir. 1996'da, İtalyanlar bu yasaklamayı gerek Avrupa Birliğiyle ilişkiler kapsamında olsun; gerekse tüm üye devletlerle ilişkiler açısından olsun; rüşvet yasağını genelleştiren bir taslak sözleşme teklif etmişlerdir. Bu taslak metin, 1997 yılında, Avrupa Birliği, Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi olarak kabul edilmiştir. Buna göre, üye ülkelerin hem hükümetlerindeki, hem de Avrupa Birliği'nin ilgili organlarındaki görevlilerinin rüşvet almasını cezalandırıcı düzenlemeler yapmaları istenmiştir.

2.3. Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi

1999 tarihinde, Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği'nin düzenlemiş olduğu Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nden daha kapsamlı düzenlemeler getiren, Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi'ni hazırlamıştır. Bu sözleşme yolsuzluğun her türüne karşı, Avrupa Birliği üyelerini ulusal hukuklarında gerekli düzenlemeleri yapmaya davet etmektedir. Sözleşme'nin düzenlemelerine göre, sadece kendi ülkelerindeki görevliler değil, bunlara ilaveten, yabancı görevliler, uluslararası kurumların görevlileri, parlamento organları, özel sektör işverenleri de kapsam dâhiline alınmıştır.

2.4. Uluslararası Ticari İlişkilerde Görevlilerin Rüşvet Almasıyla Mücadele Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) Sözleşmesi

OECD'nin sözleşme müzakerelerine öncelik etmek gibi bir rolü pek alışıl gelmiş bir durum değildir. Önerdiği tavsiyelerinin uygulanıp uygulanmadığını izleme, gözden geçirme, detaylı rapor hazırlama gibi metotlarla pek baskıcı olmayan, ancak gösterdiği yoğun çabayla ikna edici bir konumda olan OECD'nin, Sözleşme yükümlülüğü getirmesi nasıl anlaşılmalıdır? Aslına bakıldığında OECD'nin esnek konumunun değişikliğe uğradığını iddia etmek güçtür. Çünkü Uluslararası Ticari İlişkilerde Görevlilerin Rüşvet Almasıyla Mücadele OECD Sözleşmesi'nin düzenlemelerinde yine de ihtiyatlı bir yaklaşım sergilendiği görülmektedir. Örneğin, yabancı devlet memurlarına verilen rüşvet konusundaki düzenlemelerin her ülkenin kendi hukuk geleneğiyle

bağlantılı olarak çözümlenmesine yönelik esnek bir düzenleme getirilmiştir.

OECD'nin yolsuzlukla mücadele konusundaki faaliyetlerinin de küçümsenmemesi gereklidir. Uluslararası Ticari İlişkilerde Görevlilerin Rüşvet Almasıyla Mücadele OECD Sözleşmesi'nin uygulamaya geçirilmesi yönündeki çalışmaları hiç de göz ardı edilemez. Bu konuda, her taraf ülke ayrı ayrı ele alınmakta ve Sözleşme'nin hayata geçirilmesi konusunda hangi aşamada oldukları takip edilmektedir. Raporlar yayınlanmak suretiyle, her taraf ülkenin Sözleşme'yle ilgili olarak kendi ulusal hukuklarında gerçekleştirdiği yasal düzenlemeler ayrıntılı olarak dikkatlere sunulmaktadır. Örneğin, Türkiye'nin 6 Şubat 2000'de Sözleşme'yi onayladığı ve 11 Ocak 2003'te resmi gazetede yayınlanan kanunla ulusal hukukunda gerekli düzenlemeleri yerine getirdiği ifade edilmektedir. Bu düzenlemeler içinde, yabancı görevlileri de içine alacak şekilde rüşvetin tanımının genişletildiğine işaret edilmektedir (oecd.org, 2006).

Ancak, bu Sözleşme'nin yolsuzlukla mücadele konusunda eksiksiz bir düzenleme olduğunu iddia etmek mümkün değildir. Örneğin, rüşvet konusunda sadece yabancı kamu görevlilerine atıf yapmakta; ancak özel sektörde etkin görevlerde bulunanlara ya da siyasi parti görevlilerinin karıştığı yolsuzluk konusunda herhangi bir atıfta bulunmamaktadır (oecd.org, 2006).

2.5. Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi

Yolsuzlukla mücadele konusunda 2003'te hazırlanmış olan Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi, üzerinde durulması gerekli olan düzenlemeler içermektedir (unodc.org, 2006). Buna göre, Sözleşme, her devletin ceza adalet sistemiyle ilgilenmeyi hedeflemektedir. Sözleşme, yolsuzluk meselesinin suçtan öte sonuçlarını da dikkate almaktadır. Yolsuzluk, bir ülkeyi fakirleştirdiği gibi, aynı zamanda vatandaşların iyi idaresine de engel olmaktadır. Bazen o bölgedeki devletlerin de ekonomik dengesini bozabilecek derecede etkili olabilmektedir. Buna bağlı olarak, organize suçlar, terörizm ve diğer illegal faaliyetler hız kazanabilmektedir. Birçok ülkede yolsuzluk kamu hizmetlerini erozyona uğratmaktadır. Bu da, insanların yaşam kalitesini düşürücü etki yapmaktadır.

Sözleşme, kamu ve özel sektörde görülen yolsuzlukların engellenmesine vurgu yapmaktadır. Yolsuzluğa karşı mücadele edecek

birimler ve şeffaflığın sağlanmasına yönelik model birimler önermekte ve buna ilaveten, siyasi partiler ve onların seçim kampanyalarının finansmanı konusunun saydamlaştırılmasına yönelik bazı tedbirlere dikkat çekmektedir. Devletlerin, kamu hizmetlerinde liyakatli olanları istihdam etmeleri, etkililik ve şeffaflığın sağlanmasına yönelik birtakım koruma mekanizmalarını oluşturmaları gerektiğine dikkat çekilmektedir. Bu hedeflere ulaşıldıktan sonra, kamu hizmeti görececek görevlilerin tabi olacağı mali ve diğer menfaat teminlerine yönelik gizliliklerin ortadan kaldırılması ve disiplin cezalarının belirlenmesi gerekmektedir. Kamunun finansmanında şeffaflık ve saygınlık sağlanmalıdır. Ayrıca, kamu ihalelerinde ve yargı birimlerinde yolsuzluk engellenmelidir. Bunu sağlamak için de, ihalelerin şeffaf bir şekilde gerçekleştirilmesi, ihalenin neden bu şekilde sonuçlandırıldığı ve benzer projelerde oluşan fiyat aralıklarının karşılaştırılmasının yapılabilmesi gereklidir. Bunların da etkili bir şekilde denetlenebilmesi için hukuki düzenlemelerin yapılması gerektiği gibi önemli konular bu Sözleşme’de vurgulanmaktadır.

Yolsuzluğun engellenmesi, toplumun tüm kesimlerinin desteğini gerektirmektedir. Sözleşme, hükümetleri, bu konuda sivil toplum kuruluşları ile yakından işbirliği içinde çalışmaya ve toplumun yolsuzluğa karşı uyarılmasına yönelik eğitici faaliyetlerde bulunmaya davet etmektedir.

Sözleşme, devletlerin şimdiye kadar gerçekleştirememiş oldukları yolsuzlukla ilgili hükümleri bir an önce düzenlemeleri gerektiğine işaret etmektedir. Sözleşmenin, daha öncekilerden en önemli farkı, sadece rüşvet ve kamuya ait kaynakların haksız yolla zimmete geçirilmesini engellemeye yönelik değil; ayrıca ticari ilişkileri bozma, yolsuzluktan elde edilen kazanımların gizlenmesi ve aklanmasının engellenmesi gibi konuları da ele almış olmasıdır. Yolsuzluğu desteklemek için yargıya baskı yapmak, kara para aklamak ve özel sektör yolsuzlukları da, Sözleşme’nin üzerinde durduğu önemli konulardandır.

Sözleşmenin hükümleri uyarınca, devletler, yolsuzluğu önleme, soruşturma ve suçluların takibi konusunda işbirliği içinde çalışmak üzere anlaşmışlardır. Sözleşme, gerek suçlularla ilgili bilgilerin karşılıklı olarak paylaşılmasında olsun; gerekse suçluların iadesi konusunda olsun; devletlerin yükümlülüklerine dikkat çekmektedir. Ayrıca, devletler, yolsuzluk konusu mali ilişkilerin takip edilmesi, gerekirse dondurulması, bu tip kazançlara ihtiyati tedbir de dâhil, el koymayla ilgili gerekli tedbirleri almakla yükümlü hale getirilmektedir.

Yolsuzlukla yurt dışına aktarılmış olan kaynakların geri döndürülmesi, özellikle, ekonomik durumu kötü olan ülkeler açısından büyük önem taşımaktadır. Bu husus dikkate alınarak, Sözleşme tarafından ele alınmış olan bir suç varsa, sahipliğin veya verilen zararın ispatı durumunda, bu malların tekrar geri döndürülmesi veya tazmini konusu düzenlenmiştir. Bunun neticesinde, yolsuzluktan etkilenmiş olan ülkenin zararları giderilirken; aynı zamanda yolsuzluğa yatkın görevlilere de caydırıcılık sağlanmaya çalışılmaktadır.

Ayrıca, Sözleşme’de Taraf Devletler Konferansı’nın düzenli olarak toplanması ve devletlerin uygulamalarını gözden geçirecekleri bir forum oluşturmaları planlanmaktadır.

Aynı dönemlerde hazırlanan uluslararası hukuki metinler karşılaştırılacak olursa, birbirlerinden esinlendikleri birtakım düzenlemelerin varlığı dikkat çekmektedir. Mesela, kamu görevlilerinin kaynağını açıklamadıkları servetleriyle ilgili yargılanmalarına dair getirilmiş olan hükümler, Amerikan Devletleri Organizasyonu Sözleşmesi’nce düzenlenmiş ve bu metin muhtemelen BM deklarasyonu için esin kaynağı teşkil etmiştir. Benzer şekilde, OECD’nin bankacılık sırları, özel şirket muameleleri gibi konularda yapmış olduğu düzenlemelerdeki benzeri hükümlerin, Birleşmiş Milletler Deklarasyonu’nun da yer aldığı görülmektedir.

3. Yolsuzlukla Mücadeleye Dair Esnek Kurallara Uluslararası Örgütlerin Katkıları

3.1. Birleşmiş Milletlerin Katkıları

Özellikle, 1980’li yıllarda Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konseyi, yolsuzluğun gelişme sürecini ciddi bir şekilde etkilediğine, yaşam kalitesini düşürdüğüne ve insan haklarını tehdit eden bir nitelik taşıdığına işaret ederek, konuyla ilgili bir çalışma başlatılmasına karar vermiştir (UN E.S.C. Res. 1989). Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri, yolsuzluğa karşı pratik tedbirler kılavuzunu içeren bir çalışmayı 1990’da tamamlamıştır. Bu çalışmada, devletlerin kendi ulusal hukuk düzenlerinde yolsuzluğa karşı ne tür tedbirler almaları gerektiğine dair bir kısım tavsiyeler öngörülmüştür (UN Doc. A/CONF.144/8, 1990).

1990 yılında alınmış olan Birleşmiş Milletler Genel Kurulu kararında, kamudaki yolsuzluklara karşı alınacak tedbirlerle ilgili birtakım tavsiyelerde bulunulmuştur. Bu tavsiyeler, Genel Sekreterliğin Sosyal Gelişme ve İnsani İlişkiler Merkezi’nin Suç Önleme ve Ceza Adaleti

Birimi tarafından hazırlanmıştır. Bu birim, yolsuzluk davalarını gören hâkim ve savcılara teknik yardım sağlamak üzere, yolsuzlukla mücadele metodlarına dair bir kılavuz hazırlamakla görevlendirilmiştir (UN GA Res. 45/107, 1990).

1992 yılında, Suçu Önleme ve Suçlulara Muameleyle İlgili 8. Birleşmiş Milletler Kongresi'nde, Suçu Önleme ve Ceza Adalet Birimi'ne, kamu görevlilerinin fiillerine dair bir uluslararası düzenleme yapmak üzere çağrıda bulunulmuştur (UN ESC Res., 1992). Suçu Önleme ve Suçlulara Muameleyle İlgili 9. Birleşmiş Milletler Kongresi'nde, hükümetlerin faaliyetlerini izlemek üzere bağımsız birimler kurulmasına karar verilmiştir (UN ESC Res., 1994). Birleşmiş Milletler, 1996 yılında üye devletlere yolsuzlukla mücadelelerinde yardım etmek için Kamu Görevlileri İçin Davranış Kuralları Yönetmeliği hazırlanmıştır. Ancak bu yönetmelikte, üye devletlere yeni hukuki düzenlemeleri yerine getirmelerine dair bir yükümlülük getirilmemiştir (UN GA Res. 1996).

16 Aralık 1996 tarihinde, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, Uluslararası Ticari Muamelelerde Yolsuzluk ve Rüşvete Karşı Birleşmiş Milletler Deklarasyonunu kabul etmiştir (UN GA Res, 51/191, 1996). Bu belge de, tıpkı Kamu Görevlileri İçin Davranış Kuralları Yönetmeliği'nde olduğu gibi hukuken bağlayıcı bir metin olmasa da, uluslararası toplumun yolsuzlukla mücadele doğrultusunda bir tavır almaya başladığını göstermesi açısından dikkat çekicidir. Bu deklarasyonda, Birleşmiş Milletler uluslararası ticari muamelelerde gerçekleşen yolsuzluk benzeri durumları ceza-i takibat altına almaları için üye devletleri gerekli yasal düzenlemeleri yapmaları konusunda teşvik etmeye çalışmaktadır. Bu konuyla ilgili geliştirilebilecek bir strateji olarak, hukukun üstünlüğünün sağlanması ve görevli yetkili kurumların güçlendirilmesi tavsiye edilmektedir. Özellikle, yönetimin denetimi ve yetkilerin paylaşımı, şeffaflık, vatandaşların yönetim üzerinde etkili olması ve kamu kurumlarının güvenilirliğinin temin edilmesi esasları üzerinde durulmaktadır. Ancak bunun hiç de kolay olmadığı da kabul edilmektedir. Özellikle, yolsuzluktan nemalanan kesimlerin, aynı devlet çatısı içinde yer almaları mücadeleyi zorlaştırmaktadır. Rüşvet alan kamu görevlileri de yolsuzlukla mücadele birimleri içinde yer alabilmektedir. Bu görevliler ve kurumlardan, çoğu zaman kendileriyle mücadele etmeleri beklenmektedir. Bu nedenle, bu konuda baskının tabandan gelmesi gerektiği ifade edilmektedir. Bunun için de, yolsuzluğun toplum hayatında meydana getirdiği olumsuzluklar hususunda kamuoyunun bilinçlendirilmesinin esas olduğu ileri sürülmektedir. Ayrıca, siyaset üstü

bir yaklaşımla mücadelenin sürdürülmesi gerektiği ifade edilmektedir (Sandgren, 2005: 725). Ayrıca, devlet memurlarının, kaynağını ispatlayamadıkları servetleriyle ilgili olarak yargılanmalarına yönelik ulusal hukuklarda düzenlemeler yapılması gerekmektedir. Ticaret hukuku kapsamında yolsuzluğu önleyici birtakım mevzuat hazırlıklarına girişilmesi tavsiye edilmektedir. Buna ilaveten, yabancı ülkelerde gerçekleştirilen rüşvet ödemelerinin vergiden düşülmesini engelleyecek hukuki düzenlemelerin getirilmesi konusuna dikkat çekilmektedir (UN GA Res, 51/191, 1996).

3.2. OECD'nin Katkıları

OECD, tavsiyelerinin üye devletlerce uygulanmasına yönelik yaklaşımıyla devletlerin siyasi ve hukuki bazı hassas olduğu noktaları da göze alarak esnek çalışmalar yürüten bir kuruluştur. Bu nedenle, OECD kaynaklı esnek kuralların da gözden geçirilmesi gerekmektedir. Bu konuda dikkat çekici örneklerden birisi olarak, 1994 yılında düzenlenmiş olan Uluslararası Ticari Muamelelerde Rüşvetle Mücadeleye Dair OECD Tavsiyeleri gösterilebilir. İçerik incelendiğinde, özellikle uluslararası ticari muamelelerde yabancı ülkelerdeki kamu görevlilerine rüşvet verilmesiyle mücadele konusunda etkili birtakım mücadele teknikleri sunulduğu görülmektedir (OECD, 1994).

1996 yılında OECD Konseyi, yabancı ülkelerdeki kamu görevlilerine verilen rüşvetin vergiden düşülmesini engelleyen bir sistem geliştirilmesi konusunda Tavsiye Karar çıkartmıştır. Bu kararın çıkmasından itibaren, üye ülkelerin, bu Tavsiye Karar'da ifade edilen hususları yerine getirme çabası içinde oldukları görülmektedir (OECD, 1997).

OECD, Çokuluslu Teşebbüsler ve Uluslararası Yatırımlar Komitesi'ni, 1994 OECD Tavsiyelerine uyulup uyulmadığını izleme ve gözden geçirmek suretiyle bu konuya dair bir raporu 3 yıl içinde sunmakla görevlendirmişti. Çokuluslu Teşebbüsler ve Uluslararası Yatırımlar Komitesi, bakanlar düzeyinde yapılan OECD Konsey toplantısında, Mayıs 1997 yılında raporunu tamamlayarak sunmuştur. (OECD, 1997). Bu rapor, 1994'te hazırlanan raporun gözden geçirilmiş bir şeklidir. Bu rapor içinde Uluslararası Ticari Muamelelerde Yabancı Devlet Memurlarına Rüşvet Vermeye Mücadele Sözleşmesi'nin müzakere edilmesine yönelik bir niyette ortaya konulmuştur.

3.3. Yolsuzluğa Karşı Interpol Uzmanlar Grubu (Interpol Group of Experts on Corruption IGEC)'nin Katkıları

Yolsuzluğa Karşı Interpol Uzmanlar Grubu (Interpol Group of Experts on Corruption IGEC)'nin girişimleriyle hazırlanan bazı metinlere örnek olarak, Polis Güçlerinde Yolsuzlukla Mücadelede Küresel Standartlar Yönetmeliği, Hukuk Uygulayıcıları İçin Davranış Kuralları Yönetmeliği, Hukuk Uygulayıcılar İçin Etik Kurallar Yönetmeliği gösterilebilir. Buna göre, yolsuzluğun tanımı yapılmış ve Grup için Görev Raporu Taslağı çıkartılmıştır. Hukuk Uygulayıcıları için Niyet Deklarasyonu Taslağı, Etik Yönetmeliği ve Davranış Yönetmeliği Taslağı hazırlanmıştır. Bu kurallar, 1999'da Seul'de deklare edilmiş ve 2000'de Rodos adasında yapılan 69. Interpol Genel Kurulu toplantısında kabul edilmiştir. Üye ülkelerde Polislerin Entegrasyonu Anketi yürütülmek suretiyle, yolsuzlukla mücadelede etkili bir strateji geliştirme hedeflenmektedir. Yolsuzlukla Mücadelede Emniyet Güçleri için Küresel Standartlar belirlenmiştir. Interpol üyelerinin üstün bir çoğunluğu IGEC'in bu standartların uygulamaya geçirilmesinde kolaylaştırıcı bir rol oynamasını benimsemişlerdir. Bu standartların esası, yolsuzlukla mücadelede hukuk uygulayıcıları için pro-aktif bir yaklaşım getirmiş olmasıdır.

4. Uluslararası Örgütlerce Yolsuzlukla Mücadele Kapsamında Yürütülen Proje ve Programlar

4.1. Hükümetler-Dışı Uluslararası Örgütler

4.1.1. Geçiş Dönemi Ekonomileri İçin Yolsuzlukla Mücadele Ağı (ACN)

ACN, ulusal hükümetlerin, hükümetler-dışı uluslararası örgütlerin ve uluslararası yardım kuruluşlarının desteğiyle 1998 yılında kurulmuştur. Merkezi, doğu ve güneydoğu Avrupa ülkeleri ile yeni bağımsızlığını kazanan ülkelere yolsuzlukla mücadele konusunda bilgi paylaşımını artırma ve diyalogu geliştirmek üzere faaliyet göstermektedir. Ayrıca, bu devletlerin yolsuzlukla mücadelesinde uluslararası standartlar ölçüsünde yolsuzlukla mücadele reformlarını güçlendirmelerine yardım etmeye çalışmaktadır. ACN, yolsuzlukla mücadele konusunda strateji belirlemek üzere yıllık toplantılar düzenlemekte, projelere yardım etmekte, hükümetler arası işbirliğini geliştirmeye çalışmakta ve tüm bu faaliyet alanları içinde öncelikli alanların belirlenmesine yardım etmektedir. OECD'nin Yolsuzlukla Mücadele Birimi, ACN'ye sekreteryaya hizmeti vermektedir. Faaliyetlerin yürütülmesi için gerekli olan bağışların önemli

bir bölümü ABD ve İsviçre tarafından karşılanmaktadır (unticorruptionnet.org, 2006).

4.1.2. Uluslararası Şeffaflık Örgütü

Bir grup Dünya Bankası görevlisi, istifa etmek suretiyle, Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nü merkezi Berlin'de olmak üzere 1993 yılında kurmuşlardır Örgüt ilk olarak, yolsuzluğa karşı geniş bir koalisyon elde etmeyi hedeflemiştir. Bu hedefe ulaşmak için, uluslararası örgütlerin, hükümetlerin, hükümetler-dışı uluslararası örgütlerin ve iş dünyasının temsilcilerini bir araya getirmek suretiyle, seçim sistemi, kamu yönetimi ihaleler ve iş ilişkilerinde şeffaflığı geliştirecek bir ortam oluşturmaya çalışmaktadır (Glyn, Stephen, Moises, 1997:16). Buna ilaveten, hükümetlerin, iş çevrelerinin ve bankaların uygulamalarını gözlemleyerek; uluslararası topluma yolsuzlukla mücadele konusunda bir duyarlılık kazandırmaya çalışmaktadır. Bundan başka, yolsuzlukla mücadele alanındaki uluslararası sözleşmelerin uygulamaya geçirilmesi için çaba sarf etmektedir.

1995'ten itibaren, Uluslararası Şeffaflık Örgütü, hükümetleri, gerekli hukuki reformları, iç hukuklarında gerçekleştirmeye teşvik etmek ve yolsuzlukla ilgili problemlere kamuoyunun ve hükümetlerin dikkatini çekmek için "Yolsuzluk Endeksi" yayınlamaya başlamıştır. Buna göre, hükümetlerin yolsuzluğa ne derece göz yumduğuna dair oranları gösteren bir endeks yayınlamaktadır (transparency.org, 2007). Uluslararası kabul görmüş olan bu endeksleri dikkate alan hükümetler, kendi durumlarını gözden geçirme fırsatını elde etmektedirler.

Uluslararası Şeffaflık Örgütü, diğer bölgesel ve küresel hükümetler-arası ve hükümetler-dışı örgütlerle de yolsuzlukla mücadele kapsamında işbirliği içinde olmaya çaba sarf etmektedir. Bu maksatla, Uluslararası Şeffaflık Örgütü, Dünya Bankası'nın 1996-1997 yolsuzluk planı taslağını hazırlamasına yardım etmiştir. Ayrıca, OECD Sözleşmesi'ni uygulamaya geçirirken, Birleşmiş Milletler Gelişme Programı'na da yardımcı olmaktadır. Uluslararası bir ağ şeklinde, her iki yılda bir defa bir araya gelen uluslararası hükümetler-arası ve hükümetler-dışı uluslararası örgütler, bölgesel kuruluşlar ve çeşitli aktivistler, Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Konferansı'nı düzenlemektedirler. 1996 yılındaki konferansta, Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Konferansı Konseyi kurulmuştur. Bu tarihten itibaren, Uluslararası Şeffaflık Örgütü, Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Konferansı Konseyi'nin sekretarya hizmetini sürdürmektedir. Tüm bu

faaliyetlerin sonucunda uluslararası bir yolsuzlukla mücadele stratejisi oluşturulmasına yardımcı olmuştur.

4.2. Hükümetler arası Uluslararası Örgütlerin Yolsuzlukla Mücadele Faaliyetleri

4.2.1. Bölgesel Hükümetler arası Uluslararası Örgütler

4.2.1.1. Avrupa Birliğinin Yürüttüğü Proje ve Programlar

AB içinde Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Birimi (OLAF) AB Komisyonu tarafından 28 Nisan 1999'da kurulmuştur. Bağımsız ve özerk bir statüye sahip olan birim dolandırıcılık olaylarıyla ilgili idari soruşturmaları yürütmektedir. OLAF, üye ülkelere teknik bilgi desteği de sağlamaktadır.

Ayrıca, uluslararası ticaret ve rekabet konusunda genel bir Avrupa yaklaşımı elde edilmeye çalışılmaktadır. Avrupa Birliği dışında gerçekleştirilen harcamalar, Avrupa Birliği kaynakları ve işbirliğinin geliştirilmesi gibi konularda çalışmalar yürütülmektedir. Üye devletlerin hepsi de, kendi kamu görevlilerinin karıştıkları yolsuzluk fiillerini iç hukuklarında cezalandırırken; yabancı ve uluslararası görevlilerin yolsuzluğu konusunda bazı eksiklikleri tamamlamadıkları görülmektedir.

Üye olmayan devletlere yardım ve işbirliği kapsamında, Avrupa Birliği Komisyonu, yolsuzlukla mücadele stratejisi dâhilinde gerekli hukuki düzenlemelerin yapılması, kamu ihalelerinde şeffaflığın temin edilmesi, sosyo-ekonomik ilişkilerin geliştirilmesi gibi konularda çaba harcamaktadır.

AB, Avrupa Konseyi'yle birlikte, özellikle Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerini kapsayan, OCTOPUS Programı'nı¹; OECD'yle birlikte de, SIGMA Programı'nı² ele almaktadır.

Avrupa Birliği'ne aday ülkeler açısından yolsuzlukla mücadele aynı zamanda Avrupa Birliği'ne katılmakta önemli sayılabilecek aşamalardan birisi olduğu kabul edildiğinden, problemin tamamen giderilmese de, azalmasına ve bu konuda bir kamuoyu bilincinin oluşmasına yardımcı olmaktadır. Örneğin AB'nin Türkiye açısından 2004'te yayınladığı İlerleme Raporu'nda da belirttiği gibi, yasal

¹ Bkz. <<http://www.coe.int/T/E/Legal%5FAffairs/Legal%5FCo%2Doperation/Combating%5Feconomic%5Fcrime/Programme%5FOCTOPUS/>> (10-4-2006).

² Bkz. <<http://www.sigmaweb.org/>> (10-4-2006).

düzenlemeler olumlu karşılırken; rüşvetin kamu yönetiminde ve ekonomik alanda hala ciddi bir sorun olmaya devam ettiği hususuna da dikkat çekilmektedir (sabah, 19-10- 2005).

4.2.1.2. Yolsuzlukla Mücadele İnisyatifi İstikrar Paktı (Stability Pact Anti-Corruption Initiative, SPAI)

1999'da Güney Doğu Avrupa Ülkeleri İstikrar Pakt'ına üye ülkeler tarafından kurulmuştur. SPAI, Güney Doğu Avrupa ülkeleri için çok geniş, yapısal, düzenleyici ve hukuki bir gündem belirlemiştir. Buna göre, kamu sektöründe etik değerleri geliştirmeyi, hukukun üstünlüğü ilkesini yerleştirmeyi, kara para aklamayı engellemeyi ve güvenilir bir kamu yönetimi oluşturmayı hedeflemektedir. Ayrıca, kamu ihalelerinde şeffaflığı ve yolsuzluğun önlenmesini gerçekleştirme amacını gerçekleştirmeye çalışmaktadır (oecd.org, 2006).

SPAI, kurulduğundan bu yana çok ciddi ilerlemelerin gerçekleştirilmesine katkıda bulunmuştur. Buna göre, bütün üyeler GRECO'ya katılmışlardır. Buna ilaveten, geniş kapsamlı yolsuzlukla mücadele programları uygulamaya konulmuştur. Bazı devletler, kendi iç düzenlerinde kurumsal mekanizmaların oluşturulması sürecini de tamamlamışlardır. Bu ülkelerde yolsuzlukla mücadeleyi amaçlayan sivil toplum örgütlerinin konumları da güçlendirilmiştir. Buna ilave olarak, uluslararası örgütlerin ve bazı yardım fonlarının mali desteğiyle yolsuzlukla mücadelede birçok proje uygulamaya konulmuştur (stabilitypact.org, 2006).

4.2.1.3. Avrupa Konseyi'nin Yürüttüğü Proje ve Programlar

1994 yılında Avrupa Konseyi, Yolsuzluk Üzerine Çok Disiplinli Grubu kurmuştur. Bu grubun üyeleri arasında, hükümet uzmanları, uluslararası ve bölgesel birçok kuruluş ve hükümetler-dışı uluslararası örgütlerden temsilciler bulunmaktadır. Avrupa Konseyi, Dünya Bankası'yla birlikte yürüttüğü programlarla yolsuzlukla mücadele ve hukuki reform çerçevesinde Doğu Avrupa ülkelerine teknik yardım sağlamaktadır.

Bundan başka, Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO)'nu kurmuştur. Türkiye'nin de içinde bulunduğu 40 üyesi bulunmaktadır. Esnek ve etkili bir izleme mekanizmasıyla üye ülkeleri gözleme ve karşılıklı değerlendirmeler yapmak suretiyle, yolsuzluğa karşı mücadeleye bir ivme kazandırmaya çalışmaktadır (Greco.coe.int,

2006). 1999'da Avrupa Konseyi'nce Yolsuzluğa Karşı Faaliyet Programı dâhilinde düzenlenmiş olan uluslararası standartların uygulamaya yansıyor yansımadığını, kılavuz prensiplerin takip edilip edilmediğini gözlemleyen ve bunların uygulanması yolunda çağrıda bulunan bir izleme grubudur. GRECO, birçok Avrupa ülkesi ve ABD'nin yolsuzluğa karşı mücadelesini incelemekte ve bu konuda rapor yayınlamaktadır.

4.2.1.4. Amerikan Devletleri Organizasyonu'nun Yürüttüğü Proje ve Programlar

Amerikan Devletleri Organizasyonu'nun Hukuk İşleri Sekreteryası, Amerikan devletlerini kapsayan sözleşmeleri, kararları ve diğer hukuki materyalleri incelemektedir. Sekreteryaya, yolsuzluğa karşı işbirliği ve etkili mücadele konusunda, Amerika kıtası dâhilindeki programın yürütülmesinden sorumludur.

4.2.1.5. Kara Para Aklamaya Karşı Asya Pasifik Grubunun Yürüttüğü Proje ve Programlar

Kara Para Aklamaya Karşı Asya Pasifik Grubu'na üye devletler, terörizmin finansmanını engellemek ve kara para aklamayla mücadeleyi uygulamaya geçirmek için FATF'la işbirliği içinde çalışmaktadır. Kara Para Aklamaya Karşı Asya Pasifik Grubu, bölge ülkelerinin ceza hukuklarında yolsuzluğu suç olarak düzenleme faaliyetlerine teknik ve hukuki yardımda bulunmak, gerekirse bu konularda görüş belirtmek gibi birtakım faaliyetleri yürütmektedir (apgml.org, 2007).

4.2.2. Küresel Hükümetler-Arası Uluslararası Örgütler ve Yolsuzlukla Mücadele

4.2.2.1. Birleşmiş Milletler'in Yürüttüğü Proje ve Programlar

Birleşmiş Milletler ceza adalet ve ceza hukuku reformundan sorumlu olmak üzere Uluslararası Suçu Önleme Merkezi (Centre for International Crime Prevention, CICP)'ni kurmuştur. Üye devletlerde, hukukun üstünlüğünü sağlamlaştırmak, istikrarlı ve geçerli ceza adalet sistemleri oluşturmak, sınırı aşan suçlarla mücadele etmek ve Yolsuzluğa Karşı Küresel Program uygulamakla görevlendirilmiştir.

28 Ocak 1997 tarihli kararında Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, Birleşmiş Milletler Gelişme Programı'nı, geliştirmekte olan ülkelere

yolsuzluğa karşı mücadelelerinde yardım etmek üzere görevlendirmiştir. Birleşmiş Milletler Gelişme Programı'nın üç unsuru bulunmaktadır. Bunlar, uygulamalı eğitim, teknik işbirliği ve değerlendirmedir (UN Doc. A RES/51/59, 1997).

Yolsuzluğa Karşı Küresel Program, hükümetlere yolsuzlukla ilgili yasal düzenlemeler konusunda tavsiyelerde bulunmaktadır. Ayrıca, yolsuzluğa karşı kamuoyunun bilinçlendirilmesine de çalışmaktadır. Burada asıl olarak, yargısal mekanizmaların ve hukuk uygulayıcılarının konularının güçlendirilmesi hususlarına ağırlık verilmektedir. Uygulamalı Eğitim sistemiyle alınmış olan her tedbir, uluslararası, ulusal ve yerel düzeyde, üç aşamalı olarak uygulamaya geçirilmektedir. Üç aşamalı plan bir esneklik sağlamak ve her ülkenin karakteristik özelliklerine uygun düşecek tedbirlerin hayata geçirilmesini temin etmektedir.

Birleşmiş Milletler Gelişme Programı'nda uygulamalı eğitimin safhaları ayrı ayrı izah edilmektedir. Buna göre, uluslararası düzeyde, Yolsuzluğa Karşı Küresel Program kapsamında şeffaflığı temin etmek için, bazı stratejik adımlar atılması planlanmıştır. Bunlar, izleme mekanizması kurmak, Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi konusunda bilgilendirme faaliyetleri yürütmek, bilgi ve tecrübe paylaşımı sayesinde yolsuzlukla mücadelede uluslararası işbirliği için uygun stratejiler üretmektir. Ulusal düzeyde yolsuzlukla mücadele kapsamında yolsuzluğa karşı ülkenin sahip olduğu mevcut politikalar, stratejiler, kurumlar, vasıtalar ve tedbirler değerlendirilmekte ve ilgili hukuki düzenlemeler gözden geçirilmektedir. Bu konuyla ilgili taslaklar hazırlanmakta ve hukukun üstünlüğünün teminine yardımcı olmaya çalışılmakta; yolsuzlukla mücadele birimlerini kurmak ve güçlendirmek için tavsiyelerde bulunmakta; kamuoyunun bilinçlendirilmesi için kampanyalar düzenlenmekte ya da Etik Kurallar Yönetmeliği gibi birtakım önleyici tedbirler geliştirilmekte; tespit edilmiş gruplara, yeni düzenlenmiş olan yolsuzlukla mücadele tedbirleri üzerine eğitim verilmektedir. Yerel düzeyde ise, sivil toplum seviyesinde birtakım faaliyetlerde bulunmaktadır. Buna göre, yerel düzeyde oluşturulmuş olan kurumlar ve tedbirler değerlendirilmekte; düzenleyici ve usule ait tedbirler için teknik yardım temin edilmekte; yerel düzeyde önleyici tedbirlerin adaptasyonu ve uygulaması kolaylaştırılmaktadır (unodc.org, 2006).

4.2.2.2. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)'nin Yürüttüğü Proje ve Programlar

OECD, ülke anketleri ve değerlendirmeler yaparak karşılıklı diyalog kurmak suretiyle, gözden geçirmeler sonucunda incelediği ülkeyle konsensüs sağlayarak yolsuzluk teşkil eden konuları ortadan kaldırmaya çalışmaktadır. Ayrıca, istatistikler yapmak, bazı yayın faaliyetleri yürütmek gibi konular da faaliyet alanı içinde yer almaktadır. OECD grubuna üye devletler, demokratik hükümet ve pazar ekonomisi alanında faaliyet göstermektedir. Hükümetler-dışı uluslararası örgütler ve sivil toplum örgütlerine ilaveten, 70 ülke ile de aktif ilişki yürütülmektedir.

Bundan başka, OECD, şirket faaliyetleri ve kamu yönetiminde iyi idareyi geliştirmeyi hedeflemektedir. OECD, yolsuzluğa karşı asıl mücadelesini, rüşvetin engellenmesi, ihracat kredileri, yolsuzluğun gelişme üzerindeki olumsuz etkileri, yolsuzluk ve etik değerler, vergilendirme ve rüşvet konuları üzerinde yoğunlaştırdığı görülmektedir. OECD'nin rüşvet yanında vergilendirme konusundaki çalışmaları da önemlidir. Çünkü yolsuzluğa özellikle güçsüz devletlerin maruz kaldığı ve kaynak eksikliğinin de bunda en önemli etken olduğu aşikârdır. Bu anlamda, vergi sisteminin adaletli ve güvenilir olması ve buna yönelik düzenlemelerin yapılmış olması gereklidir.

OECD, Kara Paraya Karşı Mali Eylem Gücünü (Financial Action on Money Laundering FATF) kurmuştur. FATF, kuruluşundan bu yana finansal sistemin suçlular tarafından kullanılmasına karşı birtakım mekanizmalar geliştirmek üzere gayret göstermektedir. FATF, 1989'da Paris'teki G7 zirvesinde hükümetler arası bir organ olarak kara-para aklama konusuyla mücadele etmek üzere kurulmuştu. Faaliyetleri kapsamında, kara para aklama tekniklerini incelemekte ve mücadele için yeni birtakım düzenlemelere ihtiyaç olup olmadığını tespit etmektedir. 1990'da, kara parayla mücadele için 40 tavsiyede bulunmuştur. 11-Eylül 2001'den itibaren terörizmin finansmanı ile mücadele konusu da FATF misyonuna dâhil edilmiştir. Bu konudaki tavsiyelerinin üye devletlerce yerine getirilip getirilmediğini gözlemlemektedir. FATF, ayrıca kendisiyle işbirliği yapmayan devletlerin kara listesini yayınlamaktadır. Üye devletlerce dondurulmuş olan şüpheli terör fonlarının listesini yayınlamaktadır. Üye olmayanlara da talepleri halinde kara parayla mücadele konusunda teknik yardımda bulunmaktadır.³

³ Terörizmin Finansmanının engellenmesine dair 9 tavsiyede bulunmuştur. Bu tavsiyeler için bkz. <www.fatf_gafi.org/pages/0,2966,en_32250379_32236947_1_1_1_1_1,00.html Erişim tarihi: 1-12-2005)

FATF, aynı amaçla faaliyet gösteren diğer bölgesel ve global örgütlerle ilişkisini güçlendirmeye çalışmaktadır. Bu amaçla, Birleşmiş Milletler, 20'ler grubu ve uluslararası ekonomik örgütlerle birlikte kara para ve terörizmin finansmanı karşıtı bir mücadele sürdürmeye gayret göstermektedir.

4.2.2.3. IMF'nin Yürüttüğü Proje ve Programlar

IMF, 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren yolsuzlukla mücadele konusuna eğilmiştir. 1996'da, Sürdürülebilir Gelişme için Ortaklık Deklarasyonu'nda, IMF ve Dünya Bankası başkanlarınca bir ortak açıklama yapılmıştır (Elliot, 1997:212). Aynı zamanda, kamu sektöründe şeffaflık ve saygınlık için bir Kılavuz düzenlenmiştir. 1997'de, IMF, yolsuzluğa karşı yeni politikasını açıklamıştır (IMF, 1997). Bu bağlamda, sürdürülebilir gelişmenin devam ettirilebilmesi için bir kısım reformların aciliyetle tamamlanması gerektiği konusuna dikkat çekilmiştir. Öncelikli konular olarak, hukukun üstünlüğünü sağlamak, kamu sektöründe verimlilik ve saygınlığı arttırmak için özellikle yolsuzlukla mücadelenin önemi vurgulanmıştır (imf.org, 1996). Bu konuyla ilgili olarak hazırlanan IMF Kılavuzu'nda, IMF'nin amacının finansman sağladığı krediye gardiyanlık olmadığını; yolsuzluğun makro-ekonomik dengeleri bozma tehlikesi durumunda, IMF'nin devreye girmesinin hedeflendiği ifade edilmiştir (imf.org, 2006).

Ayrıca, 11 Eylül 2001'deki ikiz kulelere yapılan terör saldırılarından sonra, terörün finansmanının engellenmesi konusundaki çalışmalarını da derinleştirmiştir. Özellikle, 2004 yılında IMF Yönetim Kurulu, AML-CFT (kara para aklama ve terörün finansmanı ile mücadele) kapsamında değerlendirme, teknik yardım ve FATF tavsiyelerini de kapsayacak biçimde çalışmaları genişletme yönünde karar almıştır.

4.2.2.4. Dünya Bankasının Yürüttüğü Proje ve Programlar

Dünya Bankası'nın resmi web sitesinde, yolsuzluğun ekonomik ve sosyal gelişmenin önündeki en önemli engel olarak görüldüğü ifade edilmektedir. Özellikle Dünya Bankası projelerinde, yolsuzlukla mücadele konusu önemli bir yer tutmaktadır. Bununla bağlantılı olarak, devletlerin yolsuzlukla mücadele programlarına Dünya Bankası'nca destek verilmektedir (worldbank.org, 2007).

Dünya Bankası Şartı'na göre, Dünya Bankası'nın siyasi faaliyet yürütmesi yasaktır. Bu nedenle, ilgilendiği ülkelerle ilgili olarak geniş çapta yolsuzluk söz konusu olsa bile bunu açıklamaktan özellikle kaçınılmaktaydı. Ayrıca, projelerini yürüttüğü ülkelerde geniş çapta yolsuzluğa rastlandığını açıklaması durumunda, kendi yürüttüğü mali politikalarına karşı oluşabilecek ciddi bir aksi tepki riskini de üstlenmek istememesi anlayışla karşılanabilir (Tamesis, 1997). Ancak, 1995'lerden sonra bu yöndeki politikasına değişiklik getirmiştir. Bu değişikliğin sebepleri olarak, gelişmiş ülkelerin yolsuzlukla mücadeleye daha çok önem vermeye başlamaları; yolsuzluğun küresel ekonomi üzerindeki olumsuz etkilerinin ortaya çıkmış olması ve bu nedenle Dünya Bankası'nın yolsuzlukla mücadele programlarını öncelikli bir konu haline getirmesidir. Bu gelişmeleri göz önüne alan Dünya Bankası Başkanı James Wolfensohn, yolsuzlukla mücadele konusunu öncelikle ele alacağını 1995'te bu göreve gelir gelmez ifade etmiştir (Brademas, Heimann, 1998: 17-22). Dünya Bankası, 1996'da Genel Kılavuz'unda yaptığı bir değişiklikle, yolsuzluğu bir anlaşma için fesih sebebi sayan düzenlemeyi getirmiştir.

Dünya Bankasının yürüttüğü stratejiye göre, yolsuzlukla mücadele dört ana tema üzerine oturtulmuştur. Birinci olarak, bankaların dahil olduğu projelerde yolsuzluğu önlemek; İkinci olarak, devletlerin yolsuzluk oranlarını azaltmalarına yardımcı olmak; üçüncü olarak, yolsuzlukla mücadeleye hız kazandırmak; dördüncü olarak da yolsuzluğu azaltmak için gerçekleştirilen uluslararası faaliyetleri desteklemektir. Dünya Bankası açısından, etkili bir yolsuzlukla mücadele stratejisinin beş anahtar unsurla yürütülebileceği ifade edilmektedir. Buna göre, siyasetin saygınlığını artırmak; sivil toplumun katılımını güçlendirmek; rekabet gücü olan bir özel sektör oluşturmak; resmi yetki ve otorite üzerine kurumsal sınırlamalar getirmek ve kamu yönetimini iyileştirmek gerekmektedir (worldbank.org, 2007).

Dolandırıcılık ve yolsuzlukla ilgili şikâyetleri araştırmak üzere, Yolsuzluk ve Dolandırıcılık Gözetim Komitesi görev yapmaktadır. Yüksek dereceli Dünya Bankası memurlarından oluşturulmuş olan Komite, bulguları doğrudan doğruya Dünya Bankası Başkanı'na bildirmekle ve araştırmaları yürütmekle yetkilendirilmiştir (worldbank.org, 2007).

Dünya Bankası, Uluslararası Şeffaflık Örgütü'ne de, yolsuzlukla mücadele stratejisi geliştirme konusunda yardım etmeyi önermiştir. Her iki kuruluş, 1997'de kapsamlı bir program geliştirerek rüşveti engellemek için bankaların finanse ettiği projelerde ve hükümetlerin bu yönde

yapacakları reformlarda yardımcı olmak üzere güçlü kontrol mekanizmaları oluşturmuşlardır. Dünya Bankası'nın borç vermede en önemli ön şartlarından birisi de, kredi verilecek devletin yolsuzlukla mücadele politikalarına öncelik vermesi olarak belirlenmiştir (Pieth, 1997: 127). Kılavuz'da ifade edilen hususlara uyulmadığı tespit edildiğinde, Dünya Bankası, verdiği kredi anlaşmalarını iptal etme veya verdiği kredileri geri tahsil etme yoluna gitmiştir (worldbank.org, 2007).

Dünya Bankası, Uluslararası Şeffaflık örgütüyle birlikte yürüttüğü projelerde, hükümetleri, hükümetler-dışı uluslararası örgütleri, iş çevrelerini yolsuzlukla mücadele konusunda harekete geçirmeye çalışmaktadır. Bu maksatla, vergi düzenlemelerinin, kamu ihaleleri ve gümrük mevzuatlarının daha etkili hale getirilmesi gibi konularda, hükümetlere tavsiyelerde bulunmaktadır. Bunlara ilaveten, kamu görevlilerinin ve vatandaşların eğitimini sağlamak için çeşitli çalıştaylar da düzenlemektedir. Dünya Bankası, yolsuzlukla mücadele kapsamında iyi yönetimin nasıl gerçekleştirileceğine dair düzenlediği konferanslarla, hükümetlerle ve sivil toplum örgütleriyle etkili bir işbirliği temin etmek ve bu sayede küresel bir mücadeleyi sürdürmeyi hedeflemektedir.

4.2.2.5. Interpol'in Yürüttüğü Proje ve Programlar

Uluslararası bir polis teşkilatı olan Interpol'ün suçluların takibi konusunda ilgilendiği geniş bir alanda faaliyetlerini sürdürdüğü görülmektedir. Ancak, Interpol'ün aktif olarak yolsuzlukla ilgili konularla ilgilenmesi, Interpol Genel Sekreteri'nin Yolsuzlukla İlişkili Suçlar 1. Uluslararası Konferansı'na 1998'de Lyon'da ev sahipliği yapmasıyla başlamıştır. Bu Konferans sırasında, Yolsuzluğa Karşı Interpol Uzmanlar Grubu (Interpol Group of Experts on Corruption IGEC)'nin kurulmasına karar verilmiştir. IGEC uzmanları, her kıtadan orantılı olarak seçilmiş olan hukuk uygulayıcıları temsilcileri, Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, Finansal Hizmetler Topluluğu ve Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nden birer temsilci, Interpol Genel Sekreteri, iki akademisyen ve uluslararası saygın bir hakimden oluşmaktadır (interpol.int, 2007).

IGEC, uluslararası polis teşkilatlarının yolsuzluğa karşı stratejilerini geliştirmek ve uygulamalarını yönlendirmek üzere kurulmuştur. Hukukun uygulanmasını geliştirme, yolsuzluğa karşı mücadelede etkililik ve temel problemlerin çözümlenmesi hususunda bilinçliliği artırmayı amaçlamaktadır.

IGEC'in yürüttüğü dikkat çekici bazı projeler yer almaktadır. Bunlar içinde, yeni bir Polis Entegrasyonu Anketi gerçekleştirmek; operasyonel bir birliktelik için ulusal iletişim noktaları tespit etmek; En İyi Uygulamalar Kütüphanesi kurmak suretiyle yolsuzluk konularındaki araştırmalara yardımcı olmak ve etik kurallara dayalı bir eğitim için bir model geliştirmeyi hedefleyen projeler sayılabilir.

Sonuç

Kamu yönetiminde saygınlık, hesap verebilirlik, şeffaflık gibi kriterler demokratik yönetimlerin önemli bir unsuru haline gelmiştir. Özellikle, 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren, insan yaşamının kalitesinin yükseltilmesinin, demokrasi ve kamu yönetiminde şeffaflığın ve saygınlığın sağlanmasının, ancak yolsuzluğun ortadan kaldırılmasıyla mümkün olacağı anlaşılmıştır. Yolsuzluk, sadece ekonomiyi değil; aynı zamanda kamu düzenini de sarsabilecek bir potansiyele sahiptir. Geçmiş yıllarda, yolsuzluk sadece bulunduğu ülkenin içinde yaşayanları ilgilendiren bir sorun olarak algılanırken; son zamanlarda hükümetler-arası ve hükümetler-dışı uluslararası örgütlerin de konuya özel önem vermesiyle birlikte küresel bir sorun olarak ele alınmaya başlamıştır. Yapılmış olan tüm bu faaliyetlerin neticesinde yolsuzluğa karşı mücadele kapsamında önemli birtakım sözleşmeler tamamlanmıştır. Bunlar, yolsuzlukla mücadele konusunda uluslararası bir rejim tatbik edilmesini neticelendirmiştir.

Yolsuzlukla mücadelede ulusal hukuklarda gerekli düzenlemelerin yapılması ve bu uluslararası standartların hayata geçirilmesi, devletlerin istekli olup olmamalarına bağlı olarak değişmektedir. Bu mücadelede hükümetler-arası uluslararası örgütler ve hükümetler-dışı uluslararası örgütler, gerek tek başlarına, gerekse birlikte yürüttükleri faaliyetlerle, devletlerin yolsuzlukla mücadele gibi önemli bir alanda etkili iç hukuk düzenlemelerini gerçekleştirmelerine yardımcı olmaya çalışmaktadırlar. Özellikle, IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların yolsuzlukla mücadele konusunda birçok projeyi desteklemiş olmaları bu konuda önemli ilerlemeler sağlanmasına yardımcı olmuştur.

Uluslararası örgütlerin yolsuzlukla mücadelede uluslararası işbirliği konusunda gösterdikleri ve beraber yürüttükleri birçok faaliyet, bu konuyla ilgili önemli gelişmelerdendir. Uluslararası örgütlerin devletlere bu mücadelede sundukları katkı son derece önemlidir. Çünkü yolsuzluk, çoğu zaman bir devletin tek başına mücadelesiyle halledilebilecek bir sorun değildir. Netice olarak, yolsuzlukla mücadelede uluslararası ölçekte

bir işbirliğinin ne denli önemli bir hale geldiği çok açık ve net bir şekilde anlaşılmaktadır.

Kaynakça

- anticorruptionnet.org, (2006), <http://www.anticorruptionnet.org/indexgr.html> (erişim tarihi: 31-3-2006)
- apgml.org, (2007), <http://www.apgml.org/content/index.jsp>, (erişim tarihi:20-7-2007).
- Brademas, John and Heimann, Fritz, (1998),“Tackling International Corruption: No Longer Taboo” *Foreign Affairs*, 77/5, pp. 17-22.
- byegm.gov.tr, (2006), www.byegm.gov.tr/YAYINLARIMIZ/DISBASIN/2005/10/20x10x05.htm, (erişim tarihi: 10-5-2006)
- Duyne, Petrus C. Van, (1996), *Organized Crime in Europe*, New York: Nova Science Publishers.
- Elliot, Kimberley Ann, (1997), “Corruption as an International Policy Problem. Overview and Recommendations” in *Corruption and the Global Economy*, ed. by Kimberley Ann Elliot, Washington D. C.: Institute for International Economics, pp.175-233
- Glyn, Patrick J.; Stephen, Cobrin and Moises, Naem, (1997), “The Globalisation of Corruption” in *Corruption and Global Economy*, ed. by Kimberly Ann Elliot, Washington, D.C.: Institute for International Economics, pp. 7-27.
- greco.coe.int, (2006), [www. Greco.coe.int/](http://www.Greco.coe.int/), (erişim tarihi: 11-12-2006)
- imf.org, (2006), <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govindex.htm>, (erişim tarihi: 9-12-2006).
- <http://www.coe.int/T/E/Legal%5FAffairs/Legal%5FCo%2Doperation/Combating%5Feconomic%5Fcrime/Programme%5FOCTOPUS/>, (erişim tarihi:10-4-2006).
- interpol.org, (2007), <http://www.interpol.int/Public/Corruption/IGEC/Default.asp>, (erişim tarihi10-5-2007).
- <http://www.sigmaweb.org/>, (erişim tarihi:10-4-2006).
- OECD, (1994), Council Recommendation C(94) 75/ Final on Bribery in International Business Transactions, 27 May 1994, 33 ILM, 1389, 1994.

- OECD, (1997), Council, Recommendations of the Council adopted on 23 May 1997, 36 ILM, 1016, 1997.
- oecd.org, (2007), OECD, Improving Ethical Conduct in the Public Service: Recommendation of the OECD Council, <http://www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/pubs/rec98/rec98.htm> (erişim tarihi 11-9-2007).
- Özbaran, Hakan, (2006), “Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler” www.saydamlik.org/hakan.doc (Erişim Tarihi 25-10-2006).
- Pieth, Mark, (1997), “International Cooperation to Combat Corruption” in *Corruption and the Global Economy*, ed. by. Kimberly Ann Elliot, Washington D.C.: Institute for International Economics, pp. 119-131.
- Sabah, 19-10-2005
- Sandgren, Claes, (2005), “Combatting Corruption: The Misunderstood Role of Law”, *International Lawyer*, Vol. 39, No.3, pp. 717-731.
- stabilitypact.org, (2006), <http://www.stabilitypact.org/anticorruption/default.asp> (erişim tarihi: 31-3-2006)
- Tamesis, Pauline, (1997), “Different Perspectives of International Development Organizations in the Fight Against Corruption” in *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, New York: United Nations Development Programme, pp. 129-139.
- T.I. Press Release: New Poll Shows Many Leading Exporters Using Bribes, <http://www.transparency.de/documents/cpi/index.html>, (erişim tarihi: 10-9-2006).
- Transparency.org, (2007), www.transparency.org/about_us (erişim tarihi: 26-5-2007).
- Türk, Hikmet Sami, (2006), “Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası İşbirliği” www.yayin.adalet.gov.tr/adaletder/6_sayi.htm, (erişim tarihi 15-5-2006).
- UN Doc. A/CONF.144/8, (1990), Manual Prepared by the Secretariat: Practical Measures Against Corruption, Eighth United Nations

Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders.

UN E.S.C. Res. 1989/70, UN ESCOR, 1st Session, 50th mtg. At 1, UN Doc. E/RES/1989/70, E/1989/INF/7, 1989.

UN ESC Res. 1992/23, UN ESCOR, 1st Session, 41st Meeting, Annex I, UN Doc. E/RES/1992/23, E/1992/INF/7, 1992.

UN ESC Res. 1994/19, UN ESCOR, 1st Session, 43rd Meeting, UN Doc. E/RES/1994/19, E/1994/INF/6, 1994.

UN GA Res. 45/107, UN GAOR, 45th Session, Agenda Item 100, UN Doc. A/RES/45/107.

UN GA Res. 51/59 on Action Against Corruption, Dec. 12 1996, 36 ILM, 1039, 1996.

UN GA Res. 51/191, UN GAOR 51st Session, Agenda Item 12, Annex.

UN Doc. A/RES/51/191, 1996.

unodc.org, (2006) <http://www.unodc.org/unodc/corruption.html>, erişim (tarihi:10-10-2006).

worldbank, (2007) <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/index.cfm>, (erişim tarihi:27-8-2007).

www.fatf_gafi.org/pages/0,2966,en_32250379_32236836_1_1_1_1_1_1_00.html, (erişim tarihi: 11-12-2006).