

YOLSUZLUK VE YOLSUZLUĞUN ÖNLENMESİNE İLİŞKİN OLARAK OECD RÜŞVETLE MÜCADELE SÖZLEŞMESİ'NDEKİ DENETİM SÜRECİ

CORRUPTION AND RELATING TO THE PREVENTION OF CORRUPTION OECD ANTI-BRIBERY CONVENTION'S AUDIT PROCESS

Dilaver NİŐANCI*

Özet: Ülkemizin de içerisinde olduğu pek çok ülke için hayati önem taşıyan yolsuzluk, küreselleşme ile ulusal sınırlar dışına çıkmış ve uluslararası boyutta çözümlenmesi gereken bir sorun niteliğine bürünmüŐtür. Bu sorunun çözümünde rol alan uluslararası örgütlenmelerden birisi olan OECD, yolsuzlukla etkin şekilde mücadele etmek amacıyla 1997 tarihinde Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi'ni hazırlamıŐtır. Aralarında Türkiye'nin de olduğu taraf ülkeler, iç hukuklarını bu Sözleşme'ye adapte etmeyi ve Rüşvetle mücadele için etkin bir kurumsal yapı oluşturmayı taahhüt etmektedirler.

Anahtar Kelimeler: Yolsuzluk, yolsuzlukla mücadele, küreselleşme, rüşvet, rüşvetle mücadele, uluslararası örgütler.

Astract: In our country is also vital for many countries, corruption has spread beyond national borders by globalization and the international dimension has assumed the nature of a problem to be solved. The solution to this problem, which is one of the international organization involved in the OECD, in order to effectively fight corruption in 1997 "Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and Prevention Contract" has been prepared. Signatory countries, including Turkey, where domestic law to adapt to this Convention and to combat bribery commit to creating an effective institutional structure.

Keywords: Corruption, the fight against corruption, globalization, bribery, the fight against bribery, international organizations.

1. GİRİŞ

Yolsuzluk ve rüşvet, tarih boyunca engellenmesi gereken en büyük sorunlardan biri olarak algılanmıştır. Bir ülkede yolsuzluğun ve rüşvetin artmaya başlaması ülkedeki çürümenin belirtileri olarak ele alınmaktadır. Küreselleşme, yolsuzluğu belli bir ülke sınırları içinde meydana gelen bir iç sorun olmaktan çıkarmış, uluslararası boyutta çözülmesi gereken bir sorun niteliğine taşımıştır. Uluslararası ticaretin artması, beraberinde çok uluslu şirketlerin karıştığı yolsuzluk skandallarının artmasına yol açmıştır.

Ülkemiz de çeşitli uluslararası kuruluşların yaptığı araştırmalarda yolsuzluğun en yoğun görüldüğü ülkeler sıralamasında ne yazık ki en üst sıralarda yer almaktadır. Bu sorun, çeşitli uluslararası kurum ve kuruluşlar önünde Türkiye'nin başını en çok ağrıtan konulardan da birisidir.

Yolsuzluğun küresel bir boyut kazanması neticesinde, bu hastalık ile mücadele de küresel bir boyut kazanmış ve yolsuzlukla mücadele etmekle görevli uluslararası oluşumlar meydana getirilmiştir. Bu örgütler içerisinde yer alan Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü tarafından hazırlanan ve 21.11.1997 tarihinde kabul edilen "Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi" yolsuzlukla mücadele açısından önemli bir uluslararası düzenlemedir. Aralarında Türkiye'nin de bulunduğu Sözleşmeciler Devletler, iç hukuklarını bu Sözleşme 'ye adapte etmeyi ve rüşvetle mücadele için etkin bir kurumsal yapı oluşturmayı taahhüt etmektedirler.

Yolsuzluk ve OECD Rüşvetle Mücadele Sözleşmesi'ni konu edinen çalışmamızda sırasıyla; yolsuzluğun tanımı, nedenleri, etkileri ve yolsuzluğa karşı alınabilecek önlemler; yolsuzluğa ilişkin uluslararası parametreler; yolsuzlukla mücadelenin uluslararası boyutu incelenecektir. Müteakiben, OECD'nin yolsuzluğa karşı mücadeledeki rolü ve OECD tarafından hazırlanan Rüşvetle Mücadele Sözleşmesi ele alınacak olup, Türkiye'nin Sözleşme 'ye uyum bağlamında yaptığı düzenlemeler ve Sözleşme uyarınca ülkemizde yapılan inceleme sonuçları ortaya konacaktır.

2. YOLSUZLUK

2.1. Kavram ve Tanım

Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün (Transparency International-TI)¹ tanımına göre yolsuzluk; "kamu gücünün, özel çıkar sağlamak amacıyla kötüye kullanılması"dır.² Bir diğer tanım da "kamu görevlilerinin kişisel çıkar sağlamak amacıyla kendilerine verilen kamu görevini kötü bir şekilde ve hukuka aykırı olarak kullanmasıdır."³

Günümüzde yolsuzluk sadece kamu sektörü ile sınırlı olmayıp, özel sektörde de yaygın olarak karşılaşılan bir sorun haline gelmiştir. Nitekim gerek Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadele Ceza Hukuku Sözleşmesi'nde gerekse Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nde taraf devletlerin özel sektördeki rüşveti de suç olarak kabul etmeleri öngörülmüştür. Bu yaklaşımın bir sonucu olarak, yolsuzluğun uluslararası alanda genel kabul gören ortak tanımının; "kamu ve özel sektör gücünün özel çıkar sağlamak için kötüye kullanılması" olduğunu söylemek gerekir.⁴ Bir diğer yolsuzluk tanımı da "kamu gücü ile sınırlı olmayarak herhangi bir görevin özel çıkarlar için kötüye kullanılması veya emanet edilmiş yetkinin, kamusal ve özel çıkarları zedeleyecek şekilde her türlü kötüye kullanımı" şeklindedir.⁵ Yolsuzluk bir suç türü değil; başta rüşvet olmak üzere birçok suçu kapsayan bir kategoridir. Bu nedenle, yolsuzlukla mücadele amacıyla kabul edilen Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü, Avrupa

¹ Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International-TI), 1993 yılında Berlin'de kurulan ve 70'den fazla ülkede faaliyet gösteren uluslararası bir sivil toplum örgütüdür. Örgüt, global anlamda bir koalisyon oluşturmak amacıyla sivil toplumu, iş dünyasını ve hükümetleri bir araya getirmektedir. <http://www.transparency.org/>

² <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTSITETOOLS/0,contentMDK:20147620~menuPK:344192~pagePK:98400~piPK:98424~theSitePK:95474,00.html>

³ Ali İhsan Örucü, Ahmet Baysu ve Doğan Bakırtaş, "Yolsuzluğun Kurumlar Vergisi Gelirleri Üzerine Etkisi: OECD Ülkeleri Analizi", *Maliye Dergisi*, S. 163 (Temmuz-Aralık 2012), s. 544.

⁴ Hasan Aykın ve Şerife Avcı, "OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlisine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi Sözleşmesi ve Türkiye'ye Yansımaları" [http://www.mfa.gov.tr/data/Kutuphane/yayinlar/EkonomikSorunlarDergisi/Sayi29/dergi-OECD%20S%C3%B6zle%C5%9Fmesi%20makale%2020%202%202007%20\(2\).pdf](http://www.mfa.gov.tr/data/Kutuphane/yayinlar/EkonomikSorunlarDergisi/Sayi29/dergi-OECD%20S%C3%B6zle%C5%9Fmesi%20makale%2020%202%202007%20(2).pdf) 1.

⁵ Mürteza Hasanoğlu ve Ziya Aliyev, *Yönetimde Yolsuzluk ve Mücadele Stratejileri*, Nobel Yayın, Ankara 2007, s. 3-4.

Konseyi ve Birleşmiş Milletler Sözleşmeleri'nde yolsuzluk tanımlanmamıştır. Bunun yerine yolsuzluk kapsamında olduğu kabul edilen suçların sayılması yöntemi benimsenmiştir.

Ülkemizde ise yolsuzluk denilince daha çok “ekonomik kazanç sağlama” unsuruyla öne çıkan ve Türk Ceza Kanunu'nda suç olarak düzenlenen zimmet, irtikâp, rüşvet, görevi kötüye kullanma, güveni kötüye kullanma, ihaleye ve edimin ifasına fesat karıştırma, suç gelirlerinin (kara paranın) aklanması, dolandırıcılık, hileli iflâs, sahtecilik suçları ile Bankacılık Kanunu, Sermaye Piyasası Kanunu, Vergi Usul Kanunu, Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun, Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu, Mal Bildiriminde Bulunulması Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu, Sigorta Murakabe Kanunu, Bireysel Emeklilik ve Yatırım Sistemi Kanunu, Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, Banka Kartları ve Kredi Kartları Kanunu gibi özel yasalarda düzenlenen suç ve kabahatler akla gelmektedir. Bu anlamda yolsuzluk teşkil eden eylemlerin tamamı olmasa da büyük kısmı aynı zamanda ekonomik (mali) suç olarak nitelendirilebilir.⁶

2.2. Yolsuzluğa Neden Olan Faktörler

Yolsuzluğa neden olan etkenleri iki şekilde ayrıma tabi tutmak mümkündür. Bu ayrım yolsuzluğa doğrudan etkide bulunan faktörler ve yolsuzluğa dolaylı yönde etkide bulunan faktörlerdir. İlk grupta bulunan faktörler regülasyon ve onaylar, vergileme, harcama kararları, mal ve hizmetlerin piyasa fiyatı altında sunulması, diğer ihtiyari kararlar ve siyasi partilerin finansmanıdır. Yolsuzluğu dolaylı yönde etkileyen faktörler ise bürokrasinin kalitesi, kamu sektörü ücret düzeyi, ceza sistemleri, kurumsal kontroller, kurallar, kanunlar ve kanuni süreçlerin şeffaflığıdır.⁷

2.2.1. Türkiye'de Yolsuzluğun Başlıca Sebepleri

2.2.1.1. Siyasal -Yönetsel Nedenler

Siyasal süreçte yolsuzluklar büyük ölçüde patronaj şeklinde ortaya çıkmaktadır. Siyasi partilerin, iktidara geldikten sonra üst düzey

⁶ Hüsamettin Uğur, “Türkiye'nin Yolsuzlukla Mücadele Enstrümanları”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S. 98 (2012), s. 303-304.

⁷ Tanzi, V. (1998), “Corruption Around the World; Causes, Consequences, Scope, and Cures”, IMF Staff Paper, 45(4), s. 563. Aktaran Örucü ve diğerleri, s. 544.

bürokratları görevden alarak yerlerine kendi yandaşlarını atamalarına “patronaj” denmektedir. Türk siyasal sisteminin patronaj oluşmasına izin verdiği şeklinde genel kabuller bulunmaktadır. Patronaj, kamu bürokrasisinde partizanlığın artmasına neden olmakta, bu da kamu görevlilerinin atanması ve yükselmesinde liyakat yerine yandaşlığı ön plana çıkarmaktadır.⁸

Siyasal yolsuzluklar yanında idari yolsuzluklar da yaygın olup, bunun en büyük nedeni de devletin her şeyin üzerinde ve ötesinde görülmesi ve bürokratin kendini devletin sahibi olarak görmesidir. Diğer yandan bürokrasi iyi işlememekte, uygulanan ücret politikası memurları rüşvet almaya yönlendirmektedir.

2.2.1.2. Hukuk Sisteminden Kaynaklanan Nedenler

Suçluların yakalanma olasılığının azlığı, cezaların yaptırım gücünün zayıf olması ve adaletin geç işlemesi, rüşvet ve yolsuzlukların artmasına yol açmaktadır.

2.2.1.3. Devletin Ekonomideki Ağırlıklı Rolü ve Kaynaklar Üzerindeki Tasarrufu

Siyasal düzeyde ortaya çıkan yolsuzluklar, kamu harcamaları ile doğrudan ilişkilidir. Seçim kazanmak için yapılan harcamaların boyutu ve özellikle de bütçe içerisinde gösterilmeyen fonlar yolsuzlukların artmasındaki önemli etkenlerdendir.

Diğer taraftan özellikle seçim zamanlarında hazine arazileri oytapu ikilemi içerisinde vatandaşa dağıtılmaktadır. Bu da seçim zamanında tapu alınacağı beklentisi içerisinde seçim öncesi zamanda gecekondulaşmayı ve hazine arazilerinin kaçak kullanımını teşvik etmektedir.

Kamu kesiminde harcamalar ile ilgili en büyük sıkıntı ise, bürokratların hesapsız ve kontrol dışı harcama alışkanlıklarıdır.⁹

Ülkemizde yolsuzlukların büyük ölçüde teşvik mekanizmasından

⁸ Havva Çaha, “Türkiye’de Yolsuzluk: Yapısal Boyutlar ve Uygulama”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 42, S. 1 (Mart 2009), s. 108.

⁹ Çaha, s. 113.

kaynaklandığını söylemek mümkündür. Teşvik tedbirlerinin amacı, toplum genelinde görülen yoksulluk ve işsizliğin azaltılması ve ekonomik büyümenin sağlanmasıdır. Ne yazık ki bu teşvikler suiistimal edilip zaman içerisinde birer yolsuzluk aracına dönüştürülmüştür.

Devlet eliyle uygulanan istihdam politikaları ve başarısız özelleştirmeler de yolsuzluğu arttıran etkenlerdendir.

2.2.1.4. Denetim Konusunda Yaşanan Sıkıntılar

Kamuda gerçekleştirilen denetimler, iç ve dış denetim olarak iki başlık altında ele alınmaktadır. İç denetçilerin atanmaması, bilgi eksikliği, dış denetimin farklı kurumlar eliyle gerçekleştirilmesi ve eleman eksikliği sıkıntı yaratmaktadır. Diğer yandan yapılan denetimlerin dikkate alınmadığı bu durumun da denetim personeli üzerinde olumsuz etki yarattığı gözlenmektedir.¹⁰

2.3. Yolsuzluğun Başlıca Etkileri

Yolsuzluk eylemlerinin ortaya çıkma ve gerçekleştirilme biçimi farklılıklar gösterse de toplumda ortaya çıkardığı etki negatif yönlü olmaktadır. Toplumda ortaya çıkan bu olumsuzluk bireylere ve bireylerden oluşan kurum ve kuruluşlara da özellikle gelir dağılımı, enflasyon, mali istikrar ve büyüme hızı gibi çeşitli ekonomik göstergeler açısından bazı önemli maliyetler yüklemektedir.¹¹

Yolsuzluğun ekonomik hayata yüklediği en önemli maliyetlerden biri vergi gelirlerinde gerçekleşen azalmadır.¹² Kamu harcamalarının

¹⁰ Çaha, s. 118-120.

¹¹ Dökmen, G. (2012), "Yolsuzlukların Vergi Gelirleri Üzerindeki Etkisi: Dinamik Panel Veri Analizi", *Doğuş Üniversitesi Dergisi* 13(1), s.1. Aktaran Örüçü ve diğerleri, s. 544.

¹² Yolsuzluğun kurumlar vergisi geliri üzerindeki etkisini araştırmak amacıyla OECD ülkelerinin verileri ile yapılan sistem GMM analizine göre yolsuzluğun azaltılması ile kurumlar vergisi gelirleri arasında beklenildiği gibi pozitif ve istatistikî olarak %5 düzeyinde anlamlı bir ilişki tespit edilmiştir. Ülkelerdeki yolsuzluğun azalması ya da yolsuzluk algısının azaltılması kurumlar vergisi gelirlerinde artışlara yol açmaktadır. Dolayısıyla modern vergi sistemleri içerisinde yer alan temel vergilerden biri olan kurumlar vergisi, vergi matrahı ve vergi oranı gibi temel unsurların yanında sosyoekonomik bir faktör olarak değerlendirilebilen yolsuzluk düzeyi ile de ilişkilidir. Örüçü ve diğerleri, s. 553.

ana kaynağı olan bu gelirlerin yolsuzluk nedeni ile azalması kamu otoritesi tarafından yapılması gereken harcamaların seyrini de değiştirmektedir. Harcamalar için yeterli finansman kaynağının olmaması, yapılması gereken kamu yatırımlarını sekteye uğratmaktadır. Kamu harcama düzeninin bozulması sonucunda da toplumsal refahın azalması ön plana çıkmaktadır. Yolsuzlukların bu olumsuz etkileri sonucunda kamu otoritesi tarafından sunulan mal ve hizmetlerin verimliliği ve çeşitliliği de azalmaktadır. Bu azalma ise yine bireyler üzerinde olumsuz bir baskıya neden olmaktadır.¹³

2.4. Yolsuzluğa Karşı Alınabilecek Önlemler

Yolsuzlukla mücadele politikaları ahlaki ve kaderciler olarak nitelendirilebilecek iki noktada ele alınmaktadır. Konuya ahlaki açıdan yaklaşanlar, yolsuzlukla mücadelede, sosyal değerler ve kuralların köklü biçimde değişmesi gerektiğini ileri sürmektedir. Kaderciler düşüncede olanlar ise, yolsuzlukların önlenemez bir noktaya geldiğini, bu nedenle de mücadelenin gereksiz olacağını düşünmektedir. Buna karşın teorik ve ampirik çalışmalar ile uluslararası uygulamalar, yolsuzlukların tamamen ortadan kaldırılması mümkün olmasa da, azaltılabileceklerini göstermektedir.¹⁴

Birleşmiş Milletler, yolsuzlukla mücadele stratejilerinin yedi özelliğe sahip olmasını önermekte olup, bunlar; özellikle somut delillere dayalılık, şeffaflık, siyasi bağımsızlık, içsellik, çağdaşlık, sonuç odaklılık ve esnekliktir. Dünya Bankası'na göre ise etkili yolsuzlukla mücadele stratejisinin beş temel amacı olmalıdır, bunlar: Siyasi hesap verebilirliğin yükseltilmesi, sivil toplumun katılımının güçlendirilmesi, rekabetçi özel sektörün kurulması, etkin denetim sistemlerinin oluşturulması ve kamu yönetiminin geliştirilmesidir.¹⁵

¹³ Bağdigen, M. ve Tunçer, M. (2004), "Yolsuzluğun Kamu Gelirleri Üzerine Etkisi: Belediye Gelirleri Üzerine Ampirik Bir Çalışma", *Vergi Dünyası* 272, s. 169. Aktaran Örtücü ve diğerleri, s. 545.

¹⁴ Şener Gönülaçar, "Etkili Bir Yolsuzlukla Mücadele İçin Kamu Denetiminde Yeni Bir Kurumsal Yapı Önerisi", *Mali Hukuk Dergisi*, Y. 27, S. 159 (Mayıs-Haziran 2012), s. 4.

¹⁵ Gönülaçar, s. 5.

3. YOLSUZLUĞA İLİŞKİN ULUSLARARASI PARAMETRELER VE TÜRKİYE

Uluslararası Saydamlık Örgütü tarafından hazırlanan ve yıllık olarak yayımlanan Yolsuzluk Algılama Endeksi¹⁶ (Corruption Perception Index, CPI) ve Dünya Bankası tarafından desteklenen endeksler, bu konuda ülkelerle ve Türkiye ile ilgili bazı bilgiler vermektedir. Bu endekslere göre yolsuzluk konusunda Türkiye, batı dünyasında değil üçüncü dünya ülkeleri içinde yer almaktadır.

Uluslararası Saydamlık Örgütü tarafından 05.12.2012 tarihinde yayımlanan “2012 Yılı Uluslararası Yolsuzluk Algılama Endeksi (CPI)” raporuna göre;¹⁷

“176 ülkenin endeks kapsamına dâhil edildiği CPI endeksinde, endeks değeri en yüksek olan Danimarka, Finlandiya ve Yeni Zelanda, birinci sırada yer almıştır. Her üç ülke de 90 CPI skoruna¹⁸ sahiptir.

Yolsuzluk algısı düşük olan ülkelerin, genel olarak sosyal ve ekonomik anlamda da düşük gelişmişlik düzeyine sahip olduğu söylenebilir.

8 CPI skoru ile Somali, Kuzey Kore ve Afganistan 176 ülke arasında son sırada yer alan ülkeler olup; bu ülkelerden bir önceki sırada 13 CPI skoru ile Sudan yer almıştır.

Yolsuzluk algısı çok yüksek olan ülke kategorilerine geçildiğinde, ülkelerin gelişmişlik seviyelerinin de yükseldiği söylenebilir.

Amerika Birleşik Devletleri (ABD), 73 CPI skoru ile 176 ülke içerisinde 19. sırada yer almıştır.

Çek Cumhuriyeti, Letonya, Malezya ve Türkiye, 49 CPI skoruyla 176 ülke içinde 54. sırada yer almaktadır.¹⁹

¹⁶ Örgüt’ ün kullandığı Yolsuzluğu Algılama Endeksi, yolsuzluğu değil yolsuzluğun algılanmasını ölçmekte olup kamu gücünün özel çıkarlar için kötüye kullanımı, kamu işlemlerinin yürütülmesinde rüşvet alma, kamuya ait fonların zimmete geçirilmesi üzerine yoğunlaşmaktadır.

¹⁷ Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (07.12.2012). http://gen.tobb.org.tr/ggnot/images/bilgi_notu/566_U343YOLSUZ2012.pdf, s. 1.

¹⁸ 2012 yılında TI tarafından hesaplanan CPI çalışmasında, “0” en düşük skor olan “çok kirli”, 100 en yüksek skor olan çok temiz” olmayı ifade etmektedir.

¹⁹ Türkiye 2010 yılı endeksinde 56. sırada iken; 2011 yılı endeksinde, Küba ve Letonya ile birlikte 61. sırada yer almıştır. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (2011).

Endeksin hesaplandığı 176 ülkeden %69,9'u olan 123 ülke, 50'nin altında CPI skoruna sahiptir. Bu durum, dünya genelinde yolsuzluğun yüksek oranda olduğunu bir göstergesidir”.

2012 yılı CPI Endeksi sonuçlarına göre endeks kapsamına dâhil edilen 176 ülke, 4 grupta kategorize edildiğinde;²⁰

“Endeks Değeri Sınırları		Kategori No	Kategori Tanımı
1 - 29	4	Yolsuzluk algısı	çok yüksek
30 - 49	3	Yolsuzluk algısı	yüksek
50 - 79	2	Yolsuzluk algısı	düşük
80 - 100	1	Yolsuzluk algısı	çok düşük

olmak üzere, 176 ülkeden sadece 12'si “Yolsuzluk Algısının Çok Düşük” olduğu kategoride yer almaktadır. Bu ülkeler de sırasıyla; Danimarka, Finlandiya, Yeni Zelanda, İsveç, Singapur, İsviçre, Avustralya, Norveç, Kanada, Hollanda, İzlanda, Lüksemburg' tur.

176 ülkeden 41'i ise “Yolsuzluk Algısı Düşük” kategorisinde yer almaktadır. Bu kategorideki ülkelerden ilk üçte yer alanlar 79 endeks değeri ile Almanya, 77 endeks değeri ile Hong Kong ve 76 endeks değeri ile de Barbados'tur. Bu kategorinin son üç sırasında yer alan ülkeler ise, 52 endeks değeri ile Gürcistan ve Seyşeller ile 51 endeks değeri ile de Bahreyn'dir.

“Yolsuzluk Algısı Yüksek” olan ülkeler kategorisinde 176 ülkeden 76'sı yer almaktadır. Bu grupta yer alan ülkeler içerisinde en üst sırada, 49 endeks değeri ile Çek Cumhuriyeti, Letonya, Malezya ve Türkiye bulunmaktadır. Bu kategorinin son sırasında, 30 endeks değerine sahip Lübnan ve Togo olmak üzere iki ülke yer almaktadır.

176 ülkeden 47'si de “Yolsuzluk Algısı Çok Yüksek” kategorisinde yer almaktadır. Bu kategorinin ilk sırasında 29 endeks değerine sahip üç ülke yer almaktadır. Bu ülkeler, Fildişi Sahili, Nikaragua ve Uganda'dır. Bu kategorinin son üçündeki ülkeler ise 8 endeks değeri ile Somali, Kuzey Kore ve Afganistan'dır”.

http://gen.tobb.org.tr/ggnot/images/bilgi_notu/202_U342Uluslararasıyolsuzluk.pdf, s. 1.

²⁰ Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (07.12.2012), s. 3-4.

Türkiye, 2012 yılı CPI değerine göre 49 endeks değeriyle 176 ülke arasında 54. sırada yer almaktadır ve ait olduğu ülke kategorisinde de 76 ülke arasında Çek Cumhuriyeti, Letonya, Malezya ile birlikte ilk sıradadır”.

Rüşvet Ödeyenler Endeksi (Bribe Payers Index), dünyanın en zengin ve ekonomik yönden etkili olan 28 ülkesinin şirketlerini yurtdışında rüşvet verme ihtimaline göre sıralamaktadır. 30 ülkeden 3016 iş adamına, 28 ülkenin (bu ülkelerin büyük çoğunluğu OECD üyesidir) özel şirketleri arasından iş ilişkisi içinde buldukları firmaların ne sıklıkla rüşvet verdiği sorulmakta ve skorlar bu cevaplara dayanarak belirlenmektedir (“sıfır” en kirlî; “on” en temiz). Bribe Payers Index 2011 Raporu’nda: Hollanda ve İsviçre şirketleri en az rüşvet ödeyen şirketler olurken, bu ülkeleri 3. sırada Belçika, 4. sırada Almanya ve Japonya, 6. sırada Avustralya ve Kanada izlemektedir. Raporla Rus ve Çin şirketlerinin dış ülkelere mal ve hizmet satarken büyük rakamlarla rüşvet vermekten kaçınmadığı vurgulanmaktadır. Türkiye 7,5 puanla listenin 19. sırasında olup; Türkiye’den daha iyi durumda olan 18 ülke arasında Tayvan, Hindistan ve Brezilya bulunmaktadır.²¹

Küresel Dürüstlük Örgütü (Global Integrity), Uluslararası Saydamlık Örgütüyle (Transparency International) birlikte yolsuzlukla mücadele ve etik değerler alanında dünyanın en önemli iki sivil toplum kuruluşundan biridir. Merkezi Washington DC’de olan Global Integrity, ülkelerin yolsuzlukla mücadele ve hesap verebilirlik mekanizmalarını incelemektedir. 2010 Küresel Dürüstlük Raporunda Türkiye’nin Genel Puanı (100 üzerinden) 68 (zayıf); Yasal Çerçeve Puanı 75 (orta) ve Gerçek Uygulama Puanı 57 (çok zayıf) olarak yansımıştır.²²

Küresel Yolsuzluk Barometresi (Global Corruption Barometer) 2010 Raporu’nda, Türkiye’de en çok rüşvetin yüzde 29 ile polise verildiği ifade edilmektedir. Genel tabloda Türkiye 6. sırada, ilk 5 ülkenin de Avrupa’dan olmadığı düşünüldüğünde, Türkiye bu tabloyla Avrupa’da ilk sırada yer almaktadır.²³ Raporla ayrıca Türkiye’de 11 sektörden üç

²¹ Bribe Payers Index 2011; Transparency International <http://www.transparency.org/content/download/63863/1022714>. Aktaran Gönülaçar, s. 7.

²² Global Integrity Report. *Integrity Scorecard Turkey 2010* <http://www.globalintegrity.org/report/Turkey/2010/scorecard>. Aktaran Gönülaçar, s. 7-8.

²³ “Avrupa’nın rüşvet lideriyiz” <http://www.ntvmsnbc.com/id/25179056/#storyContinued>. Aktaran Gönülaçar, s. 8.

tanesinde dünya ortalamasına göre negatif sapma meydana geldiği, yani kirliliğin dünya ortalamasının üzerinde olduğu belirtilmektedir. Bu alanlar; eğitim, silahlı kuvvetler ve sivil toplum örgütleri'dir.²⁴

Yukarıdan beri söylediğimiz olumsuz tabloyu yok etmek üzere, ülkemiz dahilinde oluşturulması gereken yasal mevzuat ve uygulama ne yazık ki yeterli gelişimi gösterememiştir. Nitekim, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi bünyesinde kurulan ve yolsuzlukla mücadelede bir denetim mekanizması olan "Yolsuzluğa Karşı Avrupa Devletler Grubu-GRECO", yolsuzluğa yönelik olarak ülkemizde yapılan yasal değişiklikleri yeterli görmemiş olup; GRECO'nun Türkiye hakkındaki Üçüncü Aşama İncelemesi sonucu düzenlenen 26 Mart 2010 tarihli "Türkiye'de Suç Haline Getirme Değerlendirme Raporu'nun konuları, "Siyasi Partilerin Finansmanında Şeffaflık" ve "Suç Haline Getirme" dir. GRECO, yolsuzluğa yönelik olarak Türkiye'ye bir dizi tavsiyede bulunmuş;²⁵

²⁴ Global Corruption Barometer 2010 Report. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010/results. Aktaran Gönülaçar, s. 8.

Çaha da ülkemizde yolsuzluğun en çok görüldüğü alanları; kamu ihale ve inşaatları; ithalat, ihracat ve gümrük alanları; finans sektörü; enerji sektörü; sağlık sektörü ve silah ve savunma sanayi olarak sıralamaktadır. Çaha, s. 120-129.

²⁵ Rüşvet suçlarının kapsamlı, tutarlı ve açık tanımlarını sağlamak ve (a) tarafların rüşvet üzerinde anlaşmaya varıp varmadıklarına bakılmaksızın rüşvet vaat, teklif ve talepleri, (b) görevi ihlal teşkil edip etmediğine ya da görevlinin yetki alanı kapsamına girip girmediğine bakılmaksızın kamu görevlisinin görevi sırasında yerine getirdiği veya getirmediği eylemlerin tamamını belirsizliğe mahal veremeyecek şekilde tespit etmek için mevcut ceza kanununu gözden geçirmeyi;

Rüşvet suçlarının, aracılar yoluyla işlenen rüşvet vakaları ile yararın görevlinin kendisi için değil de üçüncü taraf için sağlanmasının amaçlandığı durumları net olarak kapsayacak şekilde anamlandırılmasının sağlanmasını;

Uluslararası ticari faaliyetler dâhilinde olsun ya da olmasın bütün yabancı kamu görevlilerinin, yabancı kamu meclisleri üyelerinin, uluslararası kuruluş görevlilerinin, uluslararası parlamenter meclisleri üyelerinin, uluslararası mahkeme hâkimleri ve görevlilerinin rüşvet verme ve aynı kişilerden rüşvet almasının, Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi'nin 5, 6, 9, 10 ve 11. maddelerine göre açık olarak cezalandırılmasının sağlanmasını;

Uluslararası ticari faaliyetlerin kapsamı içinde ya da dışındaki, yabancı jüri ve hakemlere rüşvet verilmesi ve rüşvet alınmasının Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi Ek Protokolünün 4 ve 6. maddelerine göre açık olarak cezalandırılmasını ve bu belgenin en kısa sürede imzalanıp onaylanmasını sağlamayı;

Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi'nin 7 ve 8. maddelerine göre, özel sektör teşekküllerinde her görevde çalışan ya da bu teşekkülleri yöneten eden her kişiye uygulanabilir şekilde özel sektörde rüşvet almayı ve vermeyi cezalandırılmasını;

Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi'nin 12. maddesine göre, nüfuz kullananın aldatıp aldatmamasına bakılmaksızın nüfuz ticaretinin cezalandırılmasını; "Etkin pişmanlık" durumlarında kamu sektöründe rüşvet alma ve verme suçunu işleyenlere sağlanan cezadan otomatik olarak ve neredeyse tamamen muaf olma durumu nu analiz etmeyi ve buna göre gözden geçirmeyi ve bu tür durumlarda

buna karşın “tavsiyelerin hiç birisi Türkiye tarafından tatmin edici şekilde yerine getirilmemiştir”.²⁶

4. YOLSUZLUKLA MÜCADELENİN ULUSLARARASI BOYUTU

Yolsuzluğun oluşmasında birey tek başına etkili iken yolsuzluğu bertaraf etmede bireyler tek başına yeterli olamazlar. Bunun nedeni yolsuzluğun etkilerinin tüm topluma yayılması ve ortaya çıkardığı maliyetin giderek artmasıdır. Yolsuzluğun etkilerinin ortadan kaldırılması, toplumun tümünün gayreti ve kamu kaynakları ile maliyetin karşılanması gerekliliğini doğurmaktadır. Aynı zamanda küreselleşme ile birlikte ülkeler arası iletişimin ve sermaye hareketliliğinin artması yolsuzluk olgusunu uluslararası bir platforma taşımaktadır. Yaşanan yolsuzlukların etkilerinin o ülkenin sınırlarını aşması bu sorunların uluslararası bir mücadele ile çözülmesini gerektirmektedir.²⁷

Yolsuzlukla mücadele için oluşturulan uluslararası organizasyonlar politik, ekonomik veya kültürel amaçlarla; hükümetler arası veya hükümet dışı şekillerde; iki taraflı ya da çok taraflı; bölgesel ya da küresel olarak kurulabilirler. Ancak nasıl bir sınıflandırmaya tabi tutulursa tutulsunlar, kendi örgüt yapıları içinde uluslararası hukuk çerçevesinde yaptırımlara haiz sözleşme ve kararlar üretebilirler. Yolsuzlukla etkin bir mücadele sağlamada bu örgütlerin konuya ilişkin olarak ortaya koyacağı bağlayıcı metinler önemli bir rol üstlenir. Bunun dışında, her uluslararası örgüt veya işbirliği çabası, uluslararası

rüşveti verene verdiği rüşvetin tazminini ortadan kaldırmayı (ii) kanunu uygulayan uygulayıcılar dâhil herkese ön soruşturmanın başlamasından sonra “etkin pişmanlık”ın kullanılması durumlarında cezadan muaf tutulmanın uygulanmadığını açıklamayı;

Vatandaş olmayanlar tarafından işlenen ancak, aynı zamanda, Türk vatandaşı olan Türk kamu görevlilerinin veya Türk meclisleri üyelerinin dâhil olduğu yolsuzluk suçları fiillerinin kovuşturulmasının Adalet Bakanının talebi üzerine yapılabilmesi (TCK 12. madde, 1. fıkra) şartının kaldırılmasını; ve (ii) yurt dışında yabancılar tarafından işlenen fakat, aynı zamanda, Türk vatandaşı olan uluslararası organizasyonların görevlilerini, uluslararası parlamenter meclisleri üyelerini ve uluslararası mahkemelerin hâkimleri ve savcılarını içeren yolsuzluk suçları üzerinde yargı yetkisi tesis etmesini”. GRECO, “Üçüncü Değerlendirme Aşaması Türkiye Uygunluk Raporu” [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)4_Turkey_TR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)4_Turkey_TR.pdf), s. 1-10.

²⁶ GRECO, s. 15-16.

²⁷ Çelen, M. (2007), “Yolsuzluk Ekonomisi: Kamusal Bir Kötülük Olarak Yolsuzluğun Ekonomik Analizi”, İSMMMO 77, s. 23. Aktaran Özücu ve diğerleri, s. 546.

sı kamuoyu oluşturma platformu olmakta ve üyeleri üzerinde baskı mekanizmaları oluşturabilmektedir. Bu mekanizmalar çerçevesinde ülkeler, yolsuzluklara karşı tedbirlerini arttırmak ve yolsuzlukla mücadele stratejileri geliştirmek zorunda kalmaktadır.²⁸

Uluslararası organizasyonların rolü, doğrudan yolsuzlukla mücadele süreçlerinin başlatılmasını sağlamak, var olan mücadele süreçlerini desteklemek, karşılıklı yardımlaşma ortamları sağlamak, yol haritaları çizmek ve geliştirmek olarak özetlenebilir. Uluslararası işbirliği çerçevesinde değişik ülke deneyimlerine ilişkin çıktılar karşılaştırılarak, zamana ve koşullara en uygun mücadele mekanizmalarının tespit edilmesi yönünde düşünce üretimleri yapılabilecektir.²⁹

Uluslararası planda yolsuzlukla mücadelenin ana unsuru olan ve çoğunluğu da dolaylı yollardan yolsuzlukla mücadele eden bazı uluslararası örgütler ve bu örgütlerin kullandığı kurumsal araçların başlıcaları şu şekilde sınıflandırılabilir:

A. Çok taraflı uluslararası organizasyonlar,

1. Birleşmiş Milletler
2. Dünya Bankası
3. Dünya Ticaret Örgütü (WTO)
4. Uluslararası Para Fonu (IMF)
5. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)

B. İki taraflı uluslararası yardım girişimleri,

1. ABD Uluslararası Kalkınma Ajansı
2. Birleşik Krallık Uluslararası Kalkınma Birimi

C. Hükümet dışı uluslararası kuruluşlar,

1. Uluslararası Saydamlık Örgütü
2. Yolsuzluğa Karşı Parlamenterler Küresel Örgütü (GOPAC)

D. Bölgesel örgütler,

1. Avrupa Birliği

1.1. Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi (OLAF)

²⁸ Musa Kayrak, "Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Örgütler", *Sosyoekonomi Dergisi*, S. 2 (Temmuz-Aralık 2006), s. 89.

²⁹ Kayrak, s. 90.

1.2. Avrupa Birliği Sayıştayı (ECA)

1.3. Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişimin ve İdarenin Desteklenmesi Programı (SIGMA Programı)

1.4. Avrupa Saydamlık Girişimi

2. Avrupa Konseyi

2.1. GRECO

2.2. MONYEVAL

2.3. OCTOBUS Programı

2.4. PACO Programı

E. Uluslararası meslek örgütleri, sendikalar ve özel sektör girişimleri

1. Uluslararası Ticaret Odası (ICC)

Burada sayılanlar ve benzeri uluslararası örgütler tarafından yolsuzluk ile mücadele alanında çok sayıda düzenleme ortaya konmuş olup, bunların en önemlisi, yüzden fazla ülke tarafından imzalanan ve Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda 04.12.2000 tarih ve 55/61 sayılı kararla onaylanan "BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi" dir. Sözleşme 14 Aralık 2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye tarafından da 10 Aralık 2003 tarihinde imzalanmış olup, 18 Mayıs 2006 tarih ve 5506 sayılı Kanunla onaylanmıştır.

5. YOLSUZLUKLA MÜCADELE VE OECD

5.1. Yolsuzlukla Mücadelede OECD'nin Rolü

1994 yılından itibaren yolsuzluğa karşı mücadele etmek amacıyla küresel çapta Dünya Bankası, Avrupa Birliği, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü, Birleşmiş Milletler ve Uluslararası Para Fonu gibi uluslararası kuruluşlar bazı çalışmalar yapmaya başlamışlardır. Bu çalışmaların öncülüğünü Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) tarafından oluşturulan Rüşvet Üzerine Çalışma Grubu yapmıştır. Bu grubun yapmış olduğu çalışmanın genel kapsamı rüşvetin suç kapsamına alınması ve vergi indirimi konusu dışına çıkarılmasıdır.³⁰

³⁰ TMMOB (2007), "2007 İlk Yazında Dünya ve Türkiye Ekonomisine Bakış, Bağımsız Sosyal Bilimciler 2007 Yılı Raporu", Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Ankara, s. 84. Aktaran Örucü ve diğerleri, s. 546.

OECD, yolsuzluğun ortadan kaldırılabilmesi için uzun süredir çaba göstermektedir. Bu çabaların başında, yolsuzluğu önleyici projeler ve aynı zamanda yolsuzluk ile mücadele algısını topluma yaymak için kamu platformunu aydınlatıcı yayınlara ağırlık verilmesi gelmektedir. Bunun bir diğer gayesi, mali şeffaflık ve hesap verme sorumluluğunu kamu kesimine yerleştirmektir. Bu noktada toplumun bilinçlendirilmesi amaçlanmış ve yolsuzlukla mücadelede ortak hareket etme duygusunun ortaya çıkarılmasına çalışılmıştır. Yapılan çalışmalarda diğer bir amaç ise uluslararası ticari faaliyetlerde yolsuzluğu ortadan kaldırarak ülkelerin rekabet güçlerinin ön plana çıktığı bir ortam oluşturma gayretidir.³¹

5.2. Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi

Ekonomik kalkınmayı zaafa uğratan ve uluslararası rekabet koşullarında sapmaya yol açan rüşvetin son yıllarda özellikle uluslararası ticari işlemlerde son derece yaygın hale gelmesi bu konuda uluslararası alanda önlem alınmasının zorunlu hale getirmiştir.³² Bu kapsamda kabul edilen ilk uluslararası belge 27 Mayıs 1994 tarihli "Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvetin Önlenmesi Konusundaki OECD Tavsiyeleri" dir. Söz konusu belge, 1997 yılında gözden geçirilerek genişletilmiş ve 21.11.1997 tarihinde "Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi" kabul edilmiştir. Şubat 1999'da yürürlüğe giren Sözleşmeye Türkiye'nin de aralarında bulunduğu 30 OECD üyesi ülke ve 7 OECD üyesi olmayan ülke taraftır.³³

³¹ Karakaş, M. ve Çak, M. (2007), "Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Kuruluşların Rolü", *Maliye Dergisi*, S. 153, s. 87. Aktaran Örucü ve diğerleri, s. 546-547.

³² Son yıllarda, özellikle geçiş ekonomilerinde, yabancı ülkelerde ticari işlemlerin yürütülebilmesi için rüşvet kaçınılmaz bir araç haline gelmiştir. Örneğin; Doğu Avrupa'da ulusal ya da bölgesel ticari işlemlerin %40-60'ında rüşvet ödendiği ve ödenen rüşvetin firmalara yıllık gelirlerinin %2-8'i oranında ilave maliyet yarattığı iddia edilmektedir. Bu örnek, yabancı rüşvetin ticari işlemlerin yürütülmesinde önemli ölçüde yaygınlaştığının ve uluslararası ticaret üzerindeki etkisinin göstergesidir. Zoe GOUNARI, "The OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions: Theory and Practice", http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/car/html/CAR9_ARTICLE2.pdf. Aktaran Aykın ve Avcı, s. 2.

³³ OECD üyesi ülkeler: Avustralya, Avusturya, Belçika, Kanada, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, Macaristan, İzlanda,

Türkiye ilk imzacı devletlerden biridir. 15.02.1999 tarihinde yürürlüğe giren sözleşme, Ülkemiz açısından 01.02.2000 tarihli ve 4518 sayılı Kanunla onaylanarak Anayasanın 90. maddesi uyarınca iç hukukun bir parçası haline gelmiştir.

Sözleşme'yi imzalayan bütün ülkeler yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvetin önlenmesi, tespit edilmesi, soruşturulması ve kovuşturulması ile ilgili olarak Sözleşme ile getirilen hükümleri uygulamayı taahhüt etmektedirler.

OECD Rüşvetle Mücadele Sözleşmesi, sadece uluslararası ticari işlemlerde yabancı kamu görevlisine rüşvet teklif ya da vaat edilmesi ya da verilmesi yani aktif rüşvet ile ilgili hükümler içermektedir. Bir başka anlatımla Sözleşme ile rüşveti talep eden ya da alan (pasif rüşvet) yabancı kamu görevlileri değil rüşveti verenlerin cezalandırılmaları öngörülmektedir.³⁴

Sözleşme' de "yabancı kamu görevlisi"; yabancı bir ülkede seçilmiş ya da atanmış olarak yasama, idari ya da adli bir görevi yürüten, kamu kurumu ya da kamu işletmeleri de dâhil olmak üzere yabancı bir ülke için kamusal bir hizmeti yerine getiren kişi ve kamusal nitelikteki bir uluslararası örgütün görevlisi veya temsilcisi olarak tanımlanmıştır.³⁵ Buna göre yabancı bir ülkede kamu görevi yürüten görevlilerin yanı sıra uluslararası örgüt görevlileri ve temsilcileri de yabancı kamu görevlisi kapsamında değerlendirilecektir.

OECD Sözleşmesi'nde, uluslararası ticari işlemlerin yürütülmesi sırasında bir işin yapılması veya yapılmaması ya da haksız bir yararın elde edilmesi ya da muhafazası amacıyla yabancı kamu görevlisine ya da üçüncü bir tarafa, kasıtlı olarak doğrudan ya da aracılar vasıtasıyla haksız ödeme ya da herhangi bir menfaatin teklif edilmesi, vaat edilmesi ya da verilmesinin taraf ülkelerce suç olarak kabul edilmesi öngörülmüştür.³⁶

İrlanda, İtalya, Japonya, Kore, Lüksemburg, Meksika, Hollanda, Yeni Zelanda, Norveç, Polonya, Portekiz, Slovakya, İspanya, İsveç, İsviçre, Türkiye, İngiltere, ABD. OECD üyesi olmayan ülkeler: Arjantin, Brezilya, Bulgaristan, Şili, Estonya, Slovenya ve Güney Afrika.

³⁴ Aykın ve Avcı, s. 3.

³⁵ Sözleşme m. 4/a.

³⁶ Sözleşme m. 1/1.

Sözleşme’ de düzenlenen yabancı kamu görevlisine rüşvet suçu tanımında “aracılar vasıtasıyla” denilmek suretiyle yabancı kamu görevlisine dolaylı olarak teklif ya da vaat edilen ya da verilen haksız ödemeler ya da diğer menfaatler de rüşvet kapsamında sayılmıştır.³⁷

Sözleşme ile yabancı kamu görevlisine rüşvet verme suçu için etkili, orantılı ve caydırıcı yaptırımlar uygulanması hüküm altına alınmıştır. Söz konusu yaptırımlar taraf ülkelerin kendi kamu görevlisine rüşvet verilmesi suçunda uygulanan yaptırımlardan farklı olmamalıdır ve gerçek kişiler için, karşılıklı adli yardım ve suçluların iadesine imkân verecek ölçüde hapis cezası öngörmelidir.³⁸

Sözleşme’ de yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvetin ve rüşvet gelirlerinin müsadere edileceği hüküm altına alınmıştır. Burada sözü edilen rüşvet gelirleri, rüşvet aracılığıyla elde edilen ya da muhafaza edilen ticari işlemler ya da diğer haksız menfaatlerden kaynaklanan kâr ya da diğer kazançlar olarak tanımlanmaktadır.³⁹

Sözleşme ile taraf ülkelerin yabancı kamu görevlisine rüşvet verme suçunda tüzel kişilerin sorumlu tutulabilmelerini sağlayacak tedbirleri almaları,⁴⁰ ancak yasal sistemleri uyarınca cezai yaptırımların uygulanmadığı durumlarda tüzel kişilere etkili, orantılı ve caydırıcı cezai olmayan yaptırımlar uygulamaları hüküm altına alınmıştır.⁴¹

Sözleşme’ de taraf ülkelerin, yabancı kamu görevlisine rüşvet verme suçuyla ilgili olarak bir başka taraf ülke tarafından yürütülen cezai soruşturma ve kovuşturmalarda gerekli adli yardımı sağlamaları öngörülmüştür.⁴² Diğer taraftan Sözleşme ile taraf ülkelerce yabancı kamu görevlisine rüşvet verme suçunun suçluların iade edilmesini gerektiren suç olarak kabul edileceği ve suçluların iadesinin ulusal mevzuat ve taraflar arasındaki anlaşmada yer alan şartlara tabi olacağı hüküm altına alınmıştır.⁴³

³⁷ Sözleşme m. 1/1.

³⁸ Sözleşme m. 3/1.

³⁹ Sözleşme m. 3/3.

⁴⁰ Sözleşme m. 2.

⁴¹ Sözleşme m. 3/2.

⁴² Sözleşme m. 9/1.

⁴³ Sözleşme m. 10/1.

Sözleşme ile taraf ülkelerce, şirketler tarafından yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesi ya da verilen rüşvetin gizlenmesi amacıyla kayıt dışı hesap tutulmasının, kayıt dışı veya yeterince tanımlanmamış işlemler yapılmasının, var olmayan gider kaydı tutulmasının ve sahte belge kullanılmasının yasaklanması öngörülmüştür.⁴⁴ Bununla birlikte OECD tarafından taraf ülkelerce, yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvetin vergiden indirilmesine izin verilmemesine yönelik 11 Nisan 1996 tarihli Konsey Tavsiyesi kabul edilmiştir.⁴⁵

Sözleşme'ye taraf olan bütün ülkeler ulusal mevzuatlarında yabancı kamu görevlisine rüşvet verilmesini suç olarak düzenlemek ve bu suçla mücadelede Sözleşme ile getirilen hükümlere uyum sağlamak ve uygulamakla yükümlüdürler. Bu kapsamda ülkelerin yolsuzlukla mücadele sistemleri, OECD Sözleşmesi'ne taraf 37 ülkenin temsilcilerinden oluşan OECD Rüşvetle Mücadele Çalışma Grubu tarafından detaylı olarak incelemeye tabi tutulmaktadır. Sözleşme'yi imzalayan ve onaylayan ülkeler bu inceleme sürecinin bir parçası olmayı kabul etmektedirler. OECD Çalışma Grubu tarafından iki aşamalı olarak gerçekleştirilen bu incelemelerde, Çalışma Grubu üyeleri arasından lider inceleyici ülkeler belirlenmekte ve OECD Sekreteryası ve lider inceleyici ülke temsilcilerinden oluşan inceleme heyeti tarafından yürütülen bu incelemelere Çalışma Grubu toplantıları sırasında diğer taraf ülkeler de aktif olarak katılmaktadırlar.

Birinci Aşama (Mevzuat Düzenlemelerinin Sözleşmeye Uyumu) İncelemelerinde; taraf ülkenin ulusal mevzuatının Sözleşme'ye uygun olup olmadığının tespiti yapılmaktadır. İncelemeler, bir soru belgesinin incelenen ülkeye gönderilmesi ile başlamaktadır. İncelenen ülke, soru belgesini yanıtlayarak lider inceleyici ülkelere ve OECD Sekreteryası'na göndermektedir. Soru belgesinde, Sözleşme'nin her bir maddesinin ulusal hukuka gerektiği gibi yansıtılıp yansıtılmadığının tespitine yönelik ayrıntılı sorular yer almaktadır.

⁴⁴ Sözleşme m. 8/1.

⁴⁵ OECD, Recommendation of the Council on the Tax Deductibility of Bribes to Foreign Public Officials, Paris 1997, s.1. Aktaran Aykın ve Avcı, s. 5.

İncelenen ülkenin soru belgesini yanıtlayarak Sekretarya'ya ve lider inceleyici ülkelere iletmesinin ardından, Sekretarya ve lider inceleyici ülkeler, taslak bir rapor hazırlamaktadırlar. Taslak raporda, incelenen ülkenin rüşvetle mücadele konusundaki mevzuatının Sözleşme'ye ne derecede uygun olduğu ve varsa uygun olmayan hususların hangileri olduğu açıklanmaktadır.

İncelenen ülkenin mevzuatını anlamak ve muhtemel eksiklikleri tespit etmek amacıyla yapılan bu süreç, Çalışma Grubu'nda konunun müzakeresi ile sona ermektedir. Grup'taki görüşmelerin ardından, incelenen ülkenin mevzuatının Sözleşme'ye uygunluğuna ilişkin Tavsiyeler ve Ülke Raporları kabul edilmektedir.

İkinci Aşama (Uygulamanın Etkinliğinin Denetimi) İncelemelerinde; incelenen ülkenin mevzuatının, uygulamadaki etkinliği ve sonuçları değerlendirilmektedir. Bu çerçevede, incelenen ülkede yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesi suçunun takibi ve kovuşturulması konusundaki fiili durum dikkatle değerlendirilmektedir.

İkinci aşama incelemelerinin birinci aşama incelemelerinden en önemli farkı, lider inceleyici ülkelerin ve Sekretarya görevlilerinin incelenen ülkeye giderek, bizzat incelemelerde ve mülakatlarda bulunmalarıdır. "Yerinde inceleme ziyareti" olarak adlandırılan bu ziyaretler, incelenen ülkenin ticaretinin en yoğun olduğu şehir veya şehirlere yapılmaktadır. Yerinde inceleme ziyaretleri sırasında, inceleme ekibi, başta Adalet Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı olmak üzere ilgili Bakanlık temsilcileri ile görüşmektedir.⁴⁶ İkinci Aşama İncelemeleri de, tıpkı birinci aşama incelemeleri gibi Çalışma Grubu toplantılarında yapılan görüşmelerle sona ermekte; Grup'taki görüşmelerde, incelenen ülke hakkındaki tavsiyeler ve ülke raporları kabul edilmektedir.

İkinci aşama incelemeleri tamamlanan ülkelerin, incelemenin tamamlandığı tarihten bir yıl sonra, Çalışma Grubu toplantılarında sözlü, iki yıl sonra ise yazılı rapor sunmaları gerekmektedir. OECD Rüşvetle Mücadele Çalışma Grubu'nun Haziran 2005 tarihinde kabul ettiği "İkinci Aşama İncelemeleri Konusunda Gözden Geçirilmiş

⁴⁶ Günseli Yastı, "OECD Rüşvetle Mücadele Sözleşmesi ve Türkiye" <http://www.mfa.gov.tr/oecd-rusvetle-mucadele-sozlesmesi-ve-turkiye-.tr.mfa>

Rehber” başlıklı belge uyarınca, incelemeleri tamamlanan ülkeler hakkında daha sıkı önlemler alınmıştır. Buna göre, ikinci aşama incelemesi tamamlanan ve Sözleşme’yi gerektiği gibi uygulamayan ülke açısından, “olağanüstü” bir önlem olarak ikinci kez yerinde inceleme ziyaretini içeren yeni bir ikinci aşama incelemesi yapılmasına karar verilecektir.⁴⁷

Üçüncü Aşama (Mevzuat, Uygulama ve Kanun Uygulayıcılar Yönünden Kaydedilen Gelişmelerin İzlenmesi) İncelemelerinde; içerik yönünden odaklanılacak konular belli olup, belli başlıklara konsantre olunmaktadır.

Bu çerçevede 3. Aşama İncelemesinde ele alınacak konular üç ana başlık altında toplanabilir:⁴⁸

“İkinci aşama incelemelerinde, ülkede tespit edilen eksikler hakkında 3. aşama incelemesine kadar kaydedilen gelişmeler,

İkinci aşama incelemesinden sonra ülkenin iç mevzuatı veya kurumsal yapılarında gerçekleştirilen değişiklikler,

Ülkede yürütülen soruşturma ve kovuşturmalar ile diğer anahtar konular”.

Lider inceleyici olarak iki ülke atanır ve tespit edilen bu ülkelerden hukuk ve maliye alanında birer uzman, incelemeci olarak tespit edilir. Değerlendirilecek ülkeye Sualname iletilir. Sualname standarttır ve oldukça kapsamlıdır. Sualnamenin cevaplandırılması için de söz konusu ülkeye kural olarak 8 hafta verilir.

Değerlendirilecek ülkeye, atanan incelemeciler ve OECD Sekreteryası’ndan yetkililer tarafından yerinde ziyaret gerçekleştirilir. Yerinde ziyaret, panellerden oluşmaktadır. İncelenen ülke, değerlendirme takımınca panelde bulunmaları talep edilen hükümet yetkililerinin toplantıya katılımlarını sağlamak zorundadır. Ayrıca hükümet dışı, sivil toplum temsilcilerinin katılımları için de elinden geleni yapmakla yükümlüdür.

⁴⁷ Yastı.

⁴⁸ Adalet Bakanlığı, “OECD Sözleşmesi İnceleme Süreçleri” http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/oced/inceleme_surecleri/ucuncu_asama_incelemeleri.html

Yerinde inceleme ziyaretleri sırasında, inceleme ekibi, başta Adalet Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı olmak üzere ilgili Bakanlık temsilcileri ile görüşmektedir. İncelemenin bel kemiğini, rüşvet konusundaki davalara bakan hâkim ve savcılarla yapılan görüşmeler oluşturmaktadır. İnceleme ekibi ayrıca, rüşvet suçunun takibinden sorumlu emniyet makamları ve varsa yolsuzlukla ilgili uzmanlaşmış makamlarla, vergi denetmenleri ile ihracat kredisi kuruluşları, barolar, işçi ve işveren kuruluşları ve medya ile de görüşmektedir.

OECD Sekreteryası ve incelemeciler tarafından ülkenin performansına göre hazırlanan rapor, Yabancı Rüşvetle Mücadele Çalışma Grubu'nun Genel Toplantısı'nda değerlendirilir. Ülkenin performansına göre, tavsiyeler de içeren Çalışma Grubu'nun Raporu kabul edilerek, OECD internet sitesinde basın açıklamasında bulunulur.

İkinci aşamada olduğu gibi üçüncü aşamada da, Çalışma Grubu'nca kabul edilen tavsiyelerin yerine getirilip getirilmediğine dair ülkeden izleme/takip raporları talep edilmektedir. Tavsiyelerin yerine getirilmesinde kritik eksikliklerin tespiti halinde ise, Çalışma Grubu, değerlendirilen ülkeden Üçüncü Aşama 3bis Raporu talep edebilmektedir. Bu raporun süreci, 3 aşama inceleme raporunun hazırlanma süreciyle aynıdır. Bu çerçevede, Çalışma Grubu ikinci kez yerinde ziyaret çalışmasını talep edebilmektedir. Böyle bir uygulama sıra dışı bir istem olup, eski incelemecilerin yerine yeni incelemeci ülkeler de belirlenebilmektedir.⁴⁹

İnceleme Aşamalarında Tavsiyelerin Yerine Getirilmemesi Halinde Uygulanan Süreç: 3bis Aşaması veya sonraki takip sürecinden sonra halen tavsiyelere uyumsuzluk tespit edilirse Çalışma Grubu aşğıdaki önlemlere karar verebilir.⁵⁰

“Bahis konusu ülkeden, her Çalışma Grubu toplantısında konuya ilişkin rapor sunmasının talep edilmesi,

Çalışma Grubu tarafından seçilecek bir grup ülkenin, Sekreteryası ile birlikte, Sözleşme'yi gerektiği gibi uygulamayan ülkedeki durumu değerlendirmesi ve ileride atılacak adımlara ilişkin tavsiyede bulunma konularında yetkilendirilmesi,

⁴⁹ Adalet Bakanlığı, “OECD Sözleşmesi İnceleme Süreçleri”.

⁵⁰ Adalet Bakanlığı, “OECD Sözleşmesi İnceleme Süreçleri”.

Çalışma Grubu Başkanı'nın, ilgili ülkenin Bakan veya Bakanları-na konuya ilişkin bir mektup yazması,

Çalışma Grubu Başkanı, OECD Yolsuzlukla Mücadele Bölümü Başkanı ve Çalışma Grubu'na üye bazı ülkelerin heyet başkanlarından oluşan üst düzey görevlilerin, konuya ilişkin görüşmelerde bulunmak üzere ilgili ülkeyi ziyaret etmeleri,

Bahis konusu ülkenin Sözleşme'yi yeterince uygulamadığı husu-sunu ve Sözleşme'nin derhal uygulanması talebini içeren resmi bir açıklama yayımlanması".

5.2.1. OECD Rüşvetle Mücadele Sözleşmesi'ne Uyum Açısından Türk Hukuk Mevzuatında Yapılan Çalışmalar

OECD çatısı altında taraf olduğumuz Sözleşme'nin etkin bir şekilde uygulanmasına yönelik adımlar atılması, hem uluslararası yükümlülüklerimiz hem de ülkemizin dış pazarlardaki çıkarları bakımından büyük önem taşımaktadır.

"Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi" 01.02.2000 tarih ve 4518 sayılı Kanun ile onaylanmıştır. Müteakiben, OECD düzenlemelerinin Türk hukukuna uyumlaştırılması çalışmaları çerçevesinde "yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesi suçu" ilk olarak 02.01.2003 tarih ve 4782 sayılı Kanun ile iç hukukumuzda girmiştir. Daha sonra, 26.09.2004 tarih ve 5237 sayılı Yeni Türk Ceza Kanunu'nda da düzenlenmiştir. Son olarak 02.07.2012 tarih ve 6352 sayılı Kanun ile OECD düzenlemelerine paralel olarak güncellenmiştir.⁵¹

Rüşvet suçu, Türk Ceza Kanunu'nun 252 ve izleyen maddelerinde düzenlenmiştir. Maddenin 9. fıkrası ile Sözleşme hükümlerinin uygulanmasına imkân tanınarak "yabancı kamu görevlisi" ne rüşvet verilmesi suçuna dair ayrıntılı düzenleme yapılmıştır:

"(1) Görevinin ifasıyla ilgili bir işi yapması veya yapmaması için, doğrudan veya aracılar vasıtasıyla, bir kamu görevlisine veya göstere-

⁵¹ Adalet Bakanlığı, Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi OECD Sözleşmesi ve Türkiye Uygulaması, Ankara 2013, s. 5.

ceği bir başka kişiye menfaat sağlayan kişi, dört yıldan oniki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

(2) Görevinin ifasıyla ilgili bir işi yapması veya yapmaması için, doğrudan veya aracılar vasıtasıyla, kendisine veya göstereceği bir başka kişiye menfaat sağlayan kamu görevlisi de birinci fıkrada belirtilen ceza ile cezalandırılır.

(3) Rüşvet konusunda anlaşmaya varılması halinde, suç tamamlanmış gibi cezaya hükmolunur.

(4) Kamu görevlisinin rüşvet talebinde bulunması ve fakat bunun kişi tarafından kabul edilmemesi ya da kişinin kamu görevlisine menfaat temini konusunda teklif veya vaatte bulunması ve fakat bunun kamu görevlisi tarafından kabul edilmemesi hâllerinde fail hakkında, birinci ve ikinci fıkra hükümlerine göre verilecek ceza yarı oranında indirilir.

(5) Rüşvet teklif veya talebinin karşı tarafa iletilmesi, rüşvet anlaşmasının sağlanması veya rüşvetin temini hususlarında aracılık eden kişi, kamu görevlisi sıfatını taşıyıp taşımadığına bakılmaksızın, müşterek fail olarak cezalandırılır.

(6) Rüşvet ilişkisinde dolaylı olarak kendisine menfaat sağlanan üçüncü kişi veya tüzel kişinin menfaati kabul eden yetkilisi, kamu görevlisi sıfatını taşıyıp taşımadığına bakılmaksızın, müşterek fail olarak cezalandırılır.

(7) Rüşvet alan veya talebinde bulunan ya da bu konuda anlaşmaya varan kişinin; yargı görevi yapan, hakem, bilirkişi, noter veya yeminli mali müşavir olması halinde, verilecek ceza üçte birden yarısına kadar artırılır.

(8) Bu madde hükümleri;

a) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları,

b) Kamu kurum veya kuruluşlarının ya da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının iştirakiyle kurulmuş şirketler,

c) Kamu kurum veya kuruluşlarının ya da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının bünyesinde faaliyet icra eden vakıflar,

- d) Kamu yararına çalışan dernekler,
- e) Kooperatifler,
- f) Halka açık anonim şirketler,

adına hareket eden kişilere, kamu görevlisi sıfatını taşıyıp taşımadıklarına bakılmaksızın, görevlerinin ifasıyla ilgili bir işin yapılması veya yapılmaması amacıyla doğrudan veya aracılar vasıtasıyla, menfaat temin, teklif veya vaat edilmesi; bu kişiler tarafından talep veya kabul edilmesi; bunlara aracılık edilmesi; bu ilişki dolayısıyla bir başkasına menfaat temin edilmesi halinde de uygulanır.

(9) Bu madde hükümleri;

a) Yabancı bir devlette seçilmiş veya atanmış olan kamu görevlilerine,

b) Uluslararası veya uluslarüstü mahkemelerde ya da yabancı devlet mahkemelerinde görev yapan hâkimlere, jüri üyelerine veya diğer görevlilere,

c) Uluslararası veya uluslarüstü parlamento üyelerine,

d) Kamu kurumu ya da kamu işletmeleri de dâhil olmak üzere, yabancı bir ülke için kamusal bir faaliyet yürüten kişilere,

e) Bir hukuki uyuşmazlığın çözümü amacıyla başvuru yapılan tahkim usulü çerçevesinde görevlendirilen vatandaş veya yabancı hakemlere,

f) Uluslararası bir anlaşmaya dayalı olarak kurulan uluslararası veya uluslarüstü örgütlerin görevlilerine veya temsilcilerine, görevlerinin ifasıyla ilgili bir işin yapılması veya yapılmaması ya da uluslararası ticari işlemler nedeniyle bir işin veya haksız bir yararın elde edilmesi yahut muhafazası amacıyla; doğrudan veya aracılar vasıtasıyla, menfaat temin, teklif veya vaat edilmesi ya da bunlar tarafından talep veya kabul edilmesi halinde de uygulanır.

(10) Dokuzuncu fıkra kapsamına giren rüşvet suçunun yurt dışında yabancı tarafından işlenmekle birlikte;

a) Türkiye'nin,

b) Türkiye'deki bir kamu kurumunun,

- c) Türk kanunlarına göre kurulmuş bir özel hukuk tüzel kişisinin,
d) Türk vatandaşının,

tarafı olduğu bir uyuşmazlık ya da bu kurum veya kişilerle ilgili bir işlemin yapılması veya yapılmaması için işlenmesi halinde, rüşvet veren, teklif veya vaat eden; rüşvet alan, talep eden, teklif veya vaadini kabul eden; bunlara aracılık eden; rüşvet ilişkisi dolayısıyla kendisine menfaat temin edilen kişiler hakkında, Türkiye’de buldukları takdirde, resen soruşturma ve kovuşturma yapılır”.

“Rüşvet suçunda tüzel kişilerin sorumluluğu”, 5237 sayılı Kanun’un 253. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, “rüşvet suçunun işlenmesi suretiyle yararına haksız menfaat sağlanan tüzel kişiler hakkında bunlara özgü güvenlik tedbirleri uygulanacaktır”.⁵²

“Rüşvet suçuna ilişkin etkin pişmanlık durumu” ise Türk Ceza Kanunu’nun 254. maddesinde yer almaktadır:

“(1) Rüşvet alan kişinin, durum resmi makamlarca öğrenilmeden önce, rüşvet konusu şeyi soruşturmaya yetkili makamlara aynen teslim etmesi halinde, hakkında rüşvet suçundan dolayı cezaya hükümlenmez. Rüşvet alma konusunda başkasıyla anlaşan kamu görevlisinin durum resmi makamlarca öğrenilmeden önce durumu yetkili makamlara haber vermesi halinde de hakkında bu suçtan dolayı cezaya hükümlenmez.

(2) Rüşvet veren veya bu konuda kamu görevlisiyle anlaşmaya varan kişinin, durum resmi makamlarca öğrenilmeden önce, pişmanlık duyarak durumdan yetkili makamları haberdar etmesi halinde, hakkında rüşvet suçundan dolayı cezaya hükümlenmez.

⁵² Türk Ceza Kanunu m. 60:

(1) Bir kamu kurumunun verdiği izne dayalı olarak faaliyette bulunan özel hukuk tüzel kişisinin organ veya temsilcilerinin iştirakiyle ve bu iznin verdiği yetkinin kötüye kullanılması suretiyle tüzel kişi yararına işlenen kasıtlı suçlardan mahkûmiyet halinde, iznin iptaline karar verilir.

(2) Müsadere hükümleri, yararına işlenen suçlarda özel hukuk tüzel kişileri hakkında da uygulanır.

(3) Yukarıdaki fıkralar hükümlerinin uygulanmasının işlenen fiile nazaran daha ağır sonuçlar ortaya çıkarabileceği durumlarda, hâkim bu tedbirlere hükmetmeyebilir.

(4) Bu madde hükümleri kanunun ayrıca belirttiği hallerde uygulanır.

(3) Rüşvet suçuna iştirak eden diğer kişilerin, durum resmi makamlarca öğrenilmeden önce, pişmanlık duyarak durumdan yetkili makamları haberdar etmesi halinde, hakkında bu suçtan dolayı ceza ya hükmolunmaz.

(4) Bu madde hükümleri, yabancı kamu görevlilerine rüşvet veren kişilere uygulanmaz”.

5.2.2. OECD Rüşvetle Mücadele Sözleşmesi Türkiye İncelemeleri

Türkiye birinci aşama incelemesi; 11-13 Şubat 2004 tarihlerinde gerçekleştirilmiş, genel itibarıyla Türk mevzuatının sözleşmeye uyumlu olduğu tespit edilmiş ve hazırlanan rapor 8 Kasım 2004 tarihinde kabul edilmiştir. Bu tarihten sonra 01.06.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nda tüzel kişilerin cezai sorumluluğuna yer verilmemiş ve etkin pişmanlık hükümlerinin yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesi suçlarında da uygulanabileceği yönünde düzenlemeler yer almıştır.

Türkiye 2. aşama yerinde incelemesi; 2007 yılı Mayıs ayı içinde OECD Rüşvetle Mücadele Çalışma Grubu Sekreteryası görevlileri ile lider inceleyici ülkeler Almanya ve Bulgaristan temsilcileri tarafından gerçekleştirilmiş olup, Ankara ve İstanbul’da ilgili kurum ve kuruluş temsilcileri ile toplantılar yapılmıştır. Hazırlanan Türkiye Raporu Rüşvetle Mücadele Çalışma Grubu’nun 4-7 Aralık 2007 tarihli toplantısında ele alınarak, kabul edilmiştir. Söz konusu raporda 15’ten fazla kurumu ilgilendiren toplam 26 tavsiye ile 5 izleme maddesine yer verilmiş,⁵³ Türkiye hakkında yaptırım niteliğinde olan ikinci aşama incelemesinin tekrarı kararlaştırılmıştır.

Bu çerçevede; OECD Sekreteryası ve lider inceleyici ülke temsilci-

⁵³ Yapılan tavsiyelerden özellikle, yabancı kamu görevlilerine rüşvet verme suçunda etkin pişmanlık hükümlerinin kaldırılması ve tüzel kişilerin cezai sorumluluğunun yeniden ihdas edilmesi hususları kanun değişikliğini gerektirmekte ve bu değişiklikler sözleşmeye uyum açısından büyük önem taşımaktadır. Abdullah Cebeci, “Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi Bağlamında Tüzel Kişilerin Cezai Sorumluluğu ve Etkin Pişmanlık Sorunu, <http://www.mfa.gov.tr/data/Kutuphane/yayinlar/EkonomikSorunlarDergisi/sayi30/cebeci.pdf>

leri 19-21 Ocak 2009 tarihinde Ankara ve İstanbul'da yerinde inceleme ziyaretlerinde bulunmuşlardır. Yapılan çalışmalar sonrasında **Türkiye 2. Aşama Tekrar İncelemesi** Raporu hazırlanmıştır. Hazırlanan rapor, 16-19 Haziran 2009 tarihlerinde Paris'te OECD Merkezinde, Rüşvetle Mücadele Çalışma Grubu toplantısında görüşülerek karara bağlanmış ve basın açıklaması yapılmasına karar verilmiştir. Raporun görüşülmesi sırasında Türkiye'nin 2. aşama tekrar incelemesine tabi tutulan ülkeler arasında bu kadar kısa sürede en fazla gelişme kaydeden ülke olduğu açıkça ifade edilmiş, Türkiye'nin inceleme sürecinde OECD Sekreteryası ile yaptığı işbirliği diğer ülkelere örnek gösterilmiştir.⁵⁴

Diğer taraftan; Türkiye raporunda üç hususta tavsiyede bulunulmuştur. Bunlardan ilki, Aralık 2009'da Türkiye'nin vereceği yazılı raporda dış rüşvete ilişkin yapılan soruşturmalar hakkında Çalışma Grubu'na bilgi verilmesi ve bu tip soruşturmaların doğrudan Cumhuriyet Savcıları tarafından başlatılması; ikinci olarak, TBMM Genel Kurul gündeminde bulunan ve tüzel kişilere idari para cezası verilmesi öngörülen kanun tasarısının derhal kabul edilmesi; üçüncü olarak da, bilinç arttırıcı faaliyetlere devam edilerek KOBİ'lere yönelik bu tip faaliyetlerin arttırılması şeklindedir.⁵⁵

⁵⁴ Adalet Bakanlığı, "OECD Sözleşmesi Genel Bilgi" <http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/oecd/GenelBilgi.html>

⁵⁵ Türkiye Büyük Millet Meclisi' ndeki Yasa kabul edilmiş ve 9 Temmuz 2009 tarihli Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe giren Yasa ile Kabahatler Kanunu'na 43/A maddesi ile Rüşvet suçundan lehine yarar sağlayan Tüzel Kişilere 10 bin liradan 2 milyon liraya kadar idari para cezası verilmesi hükme bağlanmış ve buna yönelik tavsiye yerine getirilmiş, diğer iki tavsiyenin de yerine getirilmesi yönünde çalışmalar tamamlanmıştır. Adalet Bakanlığı, "OECD Sözleşmesi Genel Bilgi". İkinci aşama incelemesi sonrasında OECD Çalışma Grubu tarafından izlemeye alınan konular ise şunlardır:

Yabancı kamu görevlilerine rüşvet verme suçlarına önceden karışan şirket ve bireylerin resmi ihracat kredi destekli sözleşmelerden dışlanmasına ilişkin mekanizmalar da dâhil olmak üzere, Türk Eximbank tarafından bu suçla mücadele için öngörülen usuller,

Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı ve Asayiş Dairesi Başkanlığı arasındaki yetki paylaşımı; ve Cumhuriyet savcısının talebi olmaksızın polis görevlilerinin soruşturma başlatma yetkisinin olmaması da dâhil olmak üzere; yabancı kamu görevlilerine rüşvet olaylarının soruşturulması,

Kara para suçundan yargılama ve soruşturma sayıları,

Yabancı kamu görevlilerine rüşvet verme suçunun etkin şekilde aşağıdaki durumları karşılayıp karşılamadığına ilişkin gelişmeler:

i. Takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını sağlamak amacıyla rüşvet verme ve yabancı kamu görevlisinin yetkisi dışındaki kalan bir işin yapılmasını ya da yapıl-

Mayıs 2010 tarihinde Finlandiya ile başlayan ve tamamen yabancı kamu görevlilerine rüşvetin önlenmesine yönelik olarak ortaya konan yasal düzenlemelerin etkin bir biçimde uygulanmasının tespitine odaklanan **Türkiye 3. aşama inceleme** süreci, OECD Çalışma Grubu tarafından ülkemize resmi sualnamenin iletildiği 20 Ocak 2014 tarihi itibarıyla başlamış olup, halen söz konusu inceleme devam etmektedir.

Sürecin bundan sonraki aşamasında, OECD Sekreteryası ve Türkiye'nin incelemeci ülkeleri olarak belirlenen Rusya ve İsveç temsilcilerinden oluşan OECD Heyeti tarafından 13-16 Mayıs 2014 tarihleri arasında, OECD Sözleşmesi çerçevesinde ülkemiz uygulamalarının yerinde görülmesi amacıyla yerinde inceleme ziyareti gerçekleştirilecektir. Söz konusu ziyaret kapsamında, anılan heyet tarafından 13 ve 14 Mayıs 2014 tarihlerinde kamu kurum-kuruluşlarının temsilcileri ile Ankara'da; 15 ve 16 Mayıs 2014 tarihlerinde ise bir kısım yargı mensubu, akademisyenler, özel sektör ve sivil toplum örgütü temsilcileri ile İstanbul'da görüşmelerde bulunulacaktır.⁵⁶

mamasını sağlamak amacıyla rüşvet verme,
 ii. Basit rüşvet (örneğin, bir görevin yapılması ya da yapılmamasını sağlamak için rüşvet),
 iii. Rüşvetin, rüşvet veren ile rüşvet alan yabancı kamu görevlisi arasında varılan anlaşma ile, örneğin bir hayır kuruluşu, ya da siyasi parti veya aile üyesi gibi, üçüncü bir kişiye iletilmesi için verilmesi,
 iv. Rüşvet verilen kişi yabancı bir ülkede ya da uluslararası örgütte kamu görevi ifa ediyor ancak atanmamış veya seçilmemiş ya da yasama, yürütme veya yargı yetkisini ifa etmiyor ise (ör: kamu ihalesi ile alınan bir sözleşmenin yerine getirilmesinde çalışan),
 Yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesi ve kara para aklama suçlarında uygulanan yaptırımlar. Adalet Bakanlığı, "OECD Sözleşmesi Türkiye İnceleme Süreçleri", http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/oecd/ikinci_asama_inceleme_tekrari_sonrasinda_izlemeye_alinan_konular_haziran2009.pdf

⁵⁶ Türkiye 3. inceleme aşamasında gündeme gelebilecek konular:
 Birleşmiş Milletler Petrol Karşılığı Gıda Programına ilişkin kurulan bağımsız soruşturma komitesi (IIC)nin 2005 yılında kabul edilen raporunda yer alan 139 Türk Şirketine ilişkin iddialar konusunda Türk makamlarınca yürütülen soruşturma ve kovuşturmaların sonuçları,
 Tüzel kişilerin sorumluluğuna ilişkin yeni düzenlemelerin uygulamadaki durumu,
 Şirketlerin dış denetimlerinin sınırlarının genişletilmesi konusunda atılan adımlar,
 OECD Suç İndeksinde Türkiye kısmında yer alan Yabancı kamu görevlilerine rüşvet iddialarına ilişkin ülkemizde yürütülen soruşturma ve kovuşturmaların neticeleri,
 Kamu ve özel sektörde Sözleşme ve uygulamasına ilişkin farkındalığı arttırıcı fa-

6. SONUÇ

Yolsuzluk kavramı, tek bir alanı kapsamaktan öte, disiplinler arası bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Konunun ekonomik boyutlarının yanında sosyolojik, hukuki, siyasi ve ahlaki boyutları da söz konusudur. Yolsuzluk, suç teşkil eden eylemler yönüyle kriminolojik, genel ahlak ve etik kurallara aykırı davranışlar yönüyle de sosyolojik bir kavramdır.

Yolsuzluğun ortadan kaldırılması için devletlerin tek başına mücadele etmesi ve bu sorunun üstesinden gelmesi oldukça zordur. Bu itibarla bir yandan var olan uluslararası örgütler yolsuzlukla mücadele için çalışırken, diğer yandan yolsuzlukla mücadele için gerek hükümetler düzeyinde gerekse sivil toplum düzeyinde küresel veya bölgesel oluşumlar meydana getirilmektedir.

Yolsuzlukla mücadele eden uluslararası örgütlerden birisi olan

aliyetler,
 Yurtdışı rüşvetin vergiden düşürülmesi,
 Şirketlerin yurtdışı rüşveti ortaya çıkarma yöntemleri ve uyguladıkları iç kontrol mekanizmaları,
 Rüşvetin araçlar yoluyla verilmesi halinde şirketin sorumluluğu,
 Yurtdışı rüşvete karışan gerçek ve tüzel kişilere uygulanan yaptırımlar,
 Vergi denetmenlerinin yurtdışı rüşvetin tespitindeki rolü, kullandıkları yöntemler,
 Kamuda ve özel sektörde çalışan muhbirlerin (yurtdışı rüşvete dair ihbarda bulunan kişiler) korunması,
 Rüşvete karışan şirketlerin resmi teşvikten yoksun bırakılmasının mevzuatta açıkça yer alması,
 Yurtdışında da faaliyet gösteren küçük ve orta ölçekli işletmelerin rüşvetin tespitine yönelik iç denetim mekanizması ve etik kurallar belirlemeleri,
 Karapara aklama ile mücadele yöntemleri vasıtasıyla yurtdışı rüşvetin tespiti,
 Yargı görevlilerine yurtdışı rüşvete dair eğitim verilmesi,
 Muhasebe kayıtlarında yapılan usulsüzlükler,
 Türk Eximbank'ın rüşvetle mücadele usulleri (özellikle kişilerin ve şirketlerin önceden yurtdışı rüşvete karışmış olmaları durumunda ihracat kredisi desteğinden yoksun bırakılmaları),
 Yurtdışı rüşvete hukuki yetki meselesi (soruşturma veya yargılama organı) ve Adalet Bakanının izni konusu,
 Şüpheli para transferlerinin denetlenmesi,
 Uluslararası adli işbirliği ve suçluların iadesi,
 Sivil toplum kuruluşlarının rolü,
 Kamuoyunun yurtdışı rüşvete dair algıları.
 Adalet Bakanlığı, "OECD Sözleşmesi Türkiye İnceleme Süreçleri", http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/oecd/ucuncu_asama_incelemesinde_gundeme_gelebilecek_konular_mart2010.pdf

OECD, bu mücadelesini daha da etkili kılmak üzere Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi'ni hazırlamış ve akit devletlerin Sözleşme' den kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini denetlemek üzere de Sözleşme gereğince inceleme çalışmalarına girişmiştir.

Sözleşme' ye uyum için iç hukukunda gerekli düzenlemeleri yapan ülkemiz; birinci aşama incelemesinden genel olarak olumlu bir raporla çıkmış olmasına karşın; yerinde incelemeyi kapsayan ikinci aşama incelemesinde tavsiye ve izleme maddelerine yer verilerek, bu aşamanın Türkiye açısından tekrarlanması gerektiği ortaya konmuştur. Bu çerçevede yapılan ziyaretler neticesinde hazırlanan Türkiye ikinci aşama tekrar incelemesi raporunda, Türkiye'nin inceleme sürecinde OECD Sekreteryası ile yaptığı işbirliği diğer ülkelere örnek gösterilmekle beraber, bazı tavsiyelerde de bulunulmuştur.

Bütünüyle yabancı kamu görevlilerine rüşvetin önlenmesine yönelik olarak ortaya konan yasal düzenlemelerin etkin bir biçimde uygulanmasının tespitine odaklanan 3. aşama inceleme süreci, 20 Ocak 2014 tarihi itibarıyla başlamış olup, halen devam etmektedir.

KAYNAKÇA

- Adalet Bakanlığı, Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi OECD Sözleşmesi ve Türkiye Uygulaması, Ankara 2013.
- Adalet Bakanlığı, "OECD Sözleşmesi İnceleme Süreçleri", http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/oecd/inceleme_surecleri/ucuncu_asama_incelemeleri.html.
- Adalet Bakanlığı, "OECD Sözleşmesi Genel Bilgi", <http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/oecd/GenelBilgi.html>.
- Adalet Bakanlığı, "OECD Sözleşmesi Türkiye İnceleme Süreçleri", http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/oecd/İkinci_asama_incelemesi_tekrari_sonrasında_izlemeye_alinan_konular_haziran2009.pdf.
- Adalet Bakanlığı, "OECD Sözleşmesi Türkiye İnceleme Süreçleri", http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/oecd/ucuncu_asama_incelemesinde_gundemegelebilecek_konular_mart2010.pdf.
- Aykın Hasan ve Şerife Avcı, "OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlisine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi Sözleşmesi ve Türkiye'ye Yansımaları", [http://www.mfa.gov.tr/data/Kutuphane/yayinlar/EkonomikSorunlarDergisi/Sayi29/dergi-OECD%20S%C3%B6zleşme%C5%9Fmesi%20makale%2020%2002%202007%20\(2\).pdf](http://www.mfa.gov.tr/data/Kutuphane/yayinlar/EkonomikSorunlarDergisi/Sayi29/dergi-OECD%20S%C3%B6zleşme%C5%9Fmesi%20makale%2020%2002%202007%20(2).pdf).
- Cebeci Abdullah, "Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi Bağlamında Tüzel Kişilerin Cezai Sorumluluğu ve Etkin Pişmanlık Sorunu", <http://www.mfa.gov.tr/data/Kutuphane/yayinlar/EkonomikSorunlarDergisi/sayi30/cebeci.pdf>.
- Çaha Havva, "Türkiye'de Yolsuzluk: Yapısal Boyutlar ve Uygulama", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 42, S. 1 (Mart 2009).
- Gönülaçar Şener, "Etkili Bir Yolsuzlukla Mücadele İçin Kamu Denetiminde Yeni Bir Kurumsal Yapı Önerisi", *Mali Hukuk Dergisi*, Y. 27, S. 159 (Mayıs-Haziran 2012).
- GRECO, "Üçüncü Değerlendirme Aşaması Türkiye Uygunluk Raporu", [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)4_Turkey_TR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)4_Turkey_TR.pdf).
- Hasanoğlu Mürteza ve Ziya Aliyev, *Yönetimde Yolsuzluk ve Mücadele Stratejileri*, Nobel Yayın, Ankara 2007.
- Kayrak Musa, "Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Örgütler", *Sosyoekonomi Dergisi*, S. 2 (Temmuz-Aralık 2006).
- Örücü Ali İhsan, Ahmet Baysu ve Doğan Bakırtaş, "Yolsuzluğun Kurumlar Vergisi Gelirleri Üzerine Etkisi: OECD Ülkeleri Analizi", *Maliye Dergisi*, S. 163 (Temmuz-Aralık 2012).

Uğur Hüsametlin, "Türkiye'nin Yolsuzlukla Mücadele Enstrümanları", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S. 98 (2012).

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (07.12.2012), http://gen.tobb.org.tr/ggnot/images/bilgi_notu/566_U343YOLSUZ2012.pdf .

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (2011), http://gen.tobb.org.tr/ggnot/images/bilgi_notu/202_U342Uluslarasyolsuzluk.pdf .

Yastı Günseli, "OECD Rüşvetle Mücadele Sözleşmesi ve Türkiye", <http://www.mfa.gov.tr/oced-rusvetle-mucadele-sozlesmesi-ve-turkiye-.tr.mfa>

<http://www.transparency.org/>

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTSITETOOLS/0,contentMDK:20147620~menuPK:344192~pagePK:98400~piPK:98424~theSitePK:95474,00.html>