

Rüşvetle Mücadelede Ekonomik Boyut ve Uluslararası İşbirliği

Ece AKSOP*

Gerek hızla gelişen iletişim teknolojileri, gerek gittikçe artan finansal ilişkiler, gerekse küreselleşmenin getirdiği “sınır-aşırı”lık, mal ve hizmet ticaretinin önünü açarak uluslararası ticari işlemleri kolaylaştırmaktadır. Artan ticaret artan gelir, artan gelir artan talep, artan talep ise artan arz demektir. Tüm bunlar, artan ticaret hacmi, artan ulusal gelir ve artan refah anlamına gelir—ya da en azından basit ekonomi bilgisi bizi bu sonuca götürür.

Bu neden-sonuç ilişkisini yakından incelediğimizde, klasik ekonominin temel teorisyenlerinden Adam Smith’in, bireyin kendi çıkarına yönelik arayışının tüm toplumun ortak çıkarına hizmet ettiğine ilişkin söyleminin kimi durumlarda yukarıdaki iyimser resmi rahatlıkla bozabileceğini görmek mümkündür. Nitekim, bireylerin kendileri için iyi ve faydalı gördükleri her şey, toplumun tamamına ya da geneline erişebilen bir fayda ve iyilik sunmamaktadır.

Bu açıdan değerlendirildiğinde, klasik ekonomi teorisinin öngörülerıyla taban tabana zıt bir sonuca yol açan birey davranışlarından biri, yolsuzluktur. Yolsuzluk, sahip olunan yetkilerin özel (bireysel, aile ya da yakın çevre) çıkarlar göz önünde tutulmak suretiyle kullanılması olarak tanımlanabilir.¹ Konuya ilişkin yazın, yolsuzluğun hukuki, iktisadi, siyasi ve kültürel yapıların bir yansıması olduğu noktasında hemfikir olmakla birlikte, yolsuzluk ile ilgili değerlendirmeler ikiye ayrılmaktadır. Yolsuzluğun kötü olduğunu öne süren görüşlere karşılık, “medeniyetler çatışması” teorisinin yaratıcısı ve aynı adlı kitabın yazarı Samuel Huntington’a göre işlemeyen ya da işletilmeyen bir sistemde, “etkin rüşvet” ile bir nevi “görünmez el” müdahalesi sağlanarak çarkların

* TC Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı Anlaşmalar Genel Müdürlüğü Uzman Yardımcısı.

1 Wladimir Eliasberg, “Corruption and Bribery”, *The Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*, 42:3 (1951), s. 318; Jean-Louis Rocca, “Corruption and Its Shadow: An Antropological View of Corruption in China”, *The China Quarterly*, 130 (1992), s. 403; Jakob Svensson, “Eight Questions about Corruption”, *Journal of Economic Perspectives*, 19:3 (2005), s. 20. Bu tanıma istinaden “rüşvet”, çok daha geniş bir alana yayılmış olan “yolsuzluk”un bir türü olarak karşımıza çıkmaktadır.

dönmesi temin edilebilir. Benzer şekilde, Azeri yazar Alec Rasizade de çarkların işleyişine ilişkin prosedürü anlatırken “kleptokrasi” terimini kullanmakta ve ülkesinde bir dönem herkesin rüşvet alma ve verme beklentisi içine girdiğini, dolayısıyla rüşvetin gündelik hayatın bir parçası haline geldiğini dile getirmektedir.²

Rüşvet, sadece doğal kaynak zengini ülkelerin değil, tüm dünyanın önünde duran ve tarihten gelen ciddi bir sorundur. İki-üç yüzyıl önceki haliyle rüşvet, kraliyetin, elit kesimin sadakatini yitirmemek için kullandığı bir araçtı. Parlamento, seçmenler ve yerel yönetimler dâhil olmak üzere herkese sadakat karşılığı verilen bu “ödül”e örnek olarak İngiliz sömürgesi Jamaika’ya hiç gitmemiş ancak bu ülkede sekreter ve nüfus memuru olarak dolgun maaşlar almış soyluları göstermek mümkündür.³

Rüşvete ilişkin günümüze ait bir örnek ise Çin’den verilebilir: ülkeye yasadışı yollardan girecek malların geçirilmesi, nakledilmesi ve satılması sürecinde, devlet kontrolünün aşılması için bürokratik “ağ”ın gerektiğince tatmin edilmesi gerektiğinden bahisle Rocca, Çin’de rüşvetin genellikle saat, televizyon, bilgisayar gibi aynı olduğunu ve baskına uğrayan bir polis memurunun evinin Ali Baba’nın mağarasını andırdığını vurgulamaktadır.⁴

Asya’da rüşvet içinde yüzen bazı ülkelerin nasıl ekonomik başarılar elde ettiğini, bazılarının da neden gelişmişlik yolunda adım atamadıklarını inceleyen bir çalışmaya göre, rüşvet alış-verişinde keyfilik azaldıkça (yani rüşvet verildiğinde istenilen sonucun elde edilmesi ihtimali arttıkça) rüşvet tercih edilen bir yöntem haline gelmekte ancak rüşvetin yaygınlaşması yabancı yatırımın önünü kesmektedir. Bir başka deyişle, kime ne vermesi gerektiğini bilmeyen ve verdiği karşılığını alacağından emin olamayan yabancı yatırımcı, yerli muhataplarına oranla dezavantajlı duruma düşmektedir. Bu durum, rüşvetin yaygınlığının ve keyfiliğin yüksek olduğu Hindistan ile düşük olduğu Japonya arasındaki ekonomik farklılığın sebebini de açıklamaktadır.⁵

2 Alec Rasizade, “Azerbaijan Descending into the Third World After a Decade of Independence”, *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, 22:1&2 (2002), ss. 127-39.

3 W. D. Rubinstein, “The End of “Old Corruption” in Britain 1780-1860”, *Past and Present*, No. 101(1983), s. 66.

4 Rocca, “Corruption and Its Shadow”, s. 414.

5 Seung-Hyun Lee ve Kyeungrae Oh, “Corruption in Asia: Pervasiveness and Arbitrariness”, *Asia-Pacific Journal of Management*, 24 (2007), özl. ss. 99-106.

Rüşvet ve yolsuzluk, Soğuk Savaş sonrası oluşan “geçiş ekonomileri”nin de sorunları arasında yer almaktadır. İhtiyaç duydukları uluslararası yardımları alsalar dahi, bu ülkelerin sorunun çözümüne ilişkin atabildikleri yapıcı ve köklü bir adım bulunmamaktadır. Bunun temelinde, çağdaş devletin ve ekonominin işleyebilmesi için gerekli kurumların olmaması, hesap verebilirlik mekanizmalarının iyi işlememesi, gündemin özelleştirmeden sağlık hizmetlerine geniş bir yelpazede pek çok farklı maddeyi içermesi ve bu durumun da rüşvetle mücadele konusuna yeterli önem verilememesine yol açması yatmaktadır.⁶

Öte yandan, Avrupa da yolsuzluklardan muzdariptir. İtalya’da 1980’lerde tepe noktasına ulaşan yolsuzluk, siyaset sisteminin, özellikle iktidardaki Sosyalist Parti üyelerinin kamuoyu nezdinde güven yitirmelerine yol açmıştı. Endüstriyel Yeniden Yapılanma Enstitüsü (IRI) ve Devlet Hidrokarbon İdaresi (ENI) gibi önemli devlet işletmelerindeki önemli rollerin ya siyasilere ya da siyasi görüşü belirli olan kişilere verildiğine ilişkin söylentiler, Soğuk Savaş’ın bitişi ve komünizmin çöküşüyle birlikte mercek altına alınmıştır. Nitekim, ancak 90’larda İtalyan sorgu hâkimleri siyasetin yoğun baskısından kurtularak bağımsız hareket edebilir hale gelmiş ve yolsuzlukların üzerine gidebilmişlerdir.⁷

Yukarıda özetlediğimiz ülke özelindeki tecrübelerden küresel düzeyde bir tanımlamaya ulaşmak zor değildir. Esasen rüşvet, kamu görevlisinin yapmakla yükümlü olduğu şeyi yapmasını veya yapmamasını sağlamak amacını gütmekte, dolayısıyla rasyonel ve adilane verilecek kararı değiştirmektedir. Bu özelliğiyle rüşvet, daha yüksek fiyat ve daha düşük kalite gibi aranan özellikleri taşımayan ve ihtiyaca uygun olmayan seçeneklerin tercih edilmesine yol açarak, kaynak israfına neden olmaktadır. Bazı grupların eşit olmayan koşullarda kazandıkları sayesinde zenginleşmesi rekabeti ve şeffaflığı azalt-

6 Alan Doig, “Not as Easy as it Sounds? Delivering National Integrity System Approach in Practice-The Case Study of the National Anti-Corruption Programme in Lithuania”, *Public Administration Quarterly*, (2006), özl. s. 284.

7 James L. Newell, “Corruption-Mitigating Policies: The Case of Italy”, *Modern Italy*, 10:2 (2005). Avrupa’da rüşvet ve yolsuzlukla mücadelede yeknesaklık sağlanması amacıyla ceza hukukunun uyumlaştırılması gerektiğini savunanlar da vardır. Bkz. Leslie James, “Bribery and Corruption in Commerce: The Need for the Harmonisation of Criminal Law in European Countries”, *The International and Comparative Law Quarterly*, 11: 3 (1962).

makta, böylelikle tüm ekonomik sistemi bozmaktadır.⁸ Aykın ve Avcı'nın da ifade ettiği üzere:

“Günümüzde uluslararası ticari işlemlerde rüşvet, firmaların olduğu kadar hükümetlerin de öncelikli sorunu haline gelmiştir. Özellikle gelişmekte olan ülkeler ileri teknoloji gerektiren pek çok büyük yatırımda ülke dışında yerleşik yabancı şirketlerden hizmet veya mal satın almak durumundadır. Ayrıca askeri amaçlı araç ve mal alımları da içerdiği teknolojik unsurlar nedeniyle çoğunlukla ülke dışında yerleşik şirketlerden yapılmaktadır. Büyük kar marjı olan bu tür uluslararası ticari işlemlerde firmalar önemli rakamlara ulaşan ihaleleri kazanmak amacıyla serbest rekabet piyasası dışındaki unsurlara başvurumaktadırlar. Bunun başında ihale komisyonlarına veya diğer karar vericilere rüşvet verilmesi gelmektedir. Bu durum bir taraftan gelişmekte olan ülkenin kıt kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılmasını, başka bir deyişle eşit rekabet şartları altında en uygun fiyata en kaliteli hizmet veya malın alınmasını engellemekte; diğer taraftan uluslararası ticari işlemlerde rekabet eşiksizliğine [*sic*] kaynaklık etmektedir. Rüşvet verilmek suretiyle ihalelerin kazanılması bulaşıcılık etkisi yaratmakta ve daha önce bu tür yasa dışı yöntemlere başvurmayan firmaları da rekabet edebilmek için aynı çizgiye getirmektedir. Bu ise kendi içinde bir fasit daire oluşturarak, uluslararası ticari işlemlerde rüşvetin yaygın, sıradan bir hal almasına neden olmaktadır.”⁹

Konuyla ilgili yazında rüşvetin bulaşıcı, toplumu yoksullaştırıcı ve ekonomiyi bozucu etkisini göz ardı eden ve rüşvetin üst düzey bir oyun olduğunu öne sürenler de vardır. Buna göre, üst düzey bürokratlara erişim sağlayan iyi bağlantılar, hükümet faaliyetlerine ilişkin mükemmel bilgi ve yeterli maddi imkân olmadan yolsuzluğa bulaşmanın ve işin ehli hukuki danışmanlar olmadan yakalanmanın sonuçlarını en aza indirmenin olanağı yoktur; haliyle rüşvet yöntemini kullanabilen kesim toplumun zengin kesimidir.¹⁰

8 Antonio Argandona, “The United Nations Convention against Corruption and its Impact on International Companies”, *Journal of Business Ethics*, 74 (2007), ss. 481-2.

9 Hasan Aykın ve Şerife Avcı, “OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlisine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi Sözleşmesi ve Türkiye’ye Yansımaları”, *Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi*, 29 (2008), www.mfa.gov.tr, s. 2.

10 David C. Nice, “The Policy Consequences of Political Corruption”, *Political Behaviour*, 8:3 (1986), s. 288.

Oysaki rüşvet, toplumun sadece sosyal, politik ve ekonomik yapısının düzgün işleyişini değil, serbest ve adil rekabet gibi basit pazar koşullarının sağlanmasını da bozan bir etkiye sahiptir. Bir ülkede ticaret, yatırım veya iş alma yarışını kazanmak için “rüşvet”in araç olarak kullanılabilir olması demek, iş adamlarını nelerin beklediğinin bilinmemesi demektir. Böyle bir iş ortamı, öngörülemeyen risk ve maliyetler barındırdığından nihai tahlilde hiçbir girişimciye fayda sağlamamaktadır.

Rüşvet ve yolsuzluğun konu olarak kökenleri eskilere uzanmasına ve vaka olarak yaygınlığı bulunmasına rağmen, uluslararası gündemde ele alınması gereken ciddi bir sorun haline gelmesindeki en önemli olaylardan biri 1976’da Kaliforniya merkezli Lockheed Uçak Firması’nın pek çok ülkede kamu görevlilerine yaptığı yüklü miktarlarda ödemelerin açığa çıkması olmuştur.¹¹ Olayı takiben 1977’de Amerikan Kongresi yolsuzluk faaliyetlerine ilişkin bir yasa geçirmiş ve yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesini suç haline getirmiştir.¹² Bu gelişmeler neticesinde konu OECD gündemine de girmiş ve 21 Kasım 1997 tarihli Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi’nin ilk adımları atılmıştır.¹³

Tüm bunlar gözönüne alınarak, ülkemiz hem ceza kanununda caydırıcı düzenlemelere gitmiş, hem de ulusal alanda alınan önlemlerin sınırlı ve yetersiz olacağı gerçeğinden hareketle çeşitli uluslararası düzenlemelere taraf olmuştur. Kuşkusuz bunların başında, tüm ülkelerin üyesi olduğu Birleşmiş Milletler (BM) çatısı altında sürdürülen çalışmalar ve oluşturulan düzenlemeler gelmektedir. Örneğin, “Sınır Aşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi” ile sınır aşan organize suçlarda karapara aklama ve yolsuzluk konularında bir düzenleme getirilmiştir. Ulusal mevzuat kapsamında yapılabileceklerin sınırlı olması ve uluslararası alanda ciddi işbirliğine ihtiyaç duyulmasından hareketle ülkemiz de sözleşmeye 2003’te taraf olmuştur. Ülkemiz yine 2003’te, BM bünyesinde imzaya açılan “Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi”ne taraf olmuştur. Bu sözleşme, hukuki açıdan yolsuzlukla mücadele ala-

11 Michael Bogdan, “International Trade and the New Swedish Provisions on Corruption”, *The American Journal of Comparative Law*, 27:4 (1979), s. 665

12 Yasanın tam metni için ABD Adalet Bakanlığı, “Foreign Corrupt Practices Act”, www.usdoj.gov/.

13 Gerald F. Cavanagh, “Global Business Ethics: Regulation, Code, or Self-Restraint”, *Business Ethics Quarterly*, 14:4 (2004), s. 629. Sözleşme’ye ilişkin 4518 sayılı “Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun”, 06.02.2000 tarih ve 23956 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

nında ilk küresel belge olup etkin bir uluslararası işbirliği mekanizması kurmayı amaçlamaktadır.

BM kadar geniş kapsamlı bir platform olmasa da, Avrupa Birliği çerçevesinde rüşvetle mücadele amacıyla çalışmalar yürütülmektedir. Ülkemiz, üyesi olduğu Avrupa Konseyi tarafından taraf ülkelerin mevzuatlarını, yolsuzluk nedeniyle zarara uğrayanların, bu zararı devletten tazmin edebilmelerine de olanak verecek şekilde düzenlemelerine yönelik hazırlanan “Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi”ni 2003’te onaylamıştır. Benzer şekilde, yolsuzluk suçlarına ilişkin belirli kriterler oluşturmak amacıyla hazırlanan “Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi”ni 2004’te onaylamıştır. Yine Avrupa Konseyi çatısı altında çalışmalarını sürdüren “Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu” (GRECO), üye ülkelerin yolsuzlukla mücadelelerine yardımcı olmak amacıyla ulusal sistemlerinin zayıf ve yetersiz yanlarını belirlemek amacıyla raporlar hazırlamaktadır. Halihazırda GRECO tarafından ülkemiz hakkında hazırlanan iki rapor mevcuttur.

Tüm bunların yanısıra, rüşvetle mücadele konusunda küresel ölçekte yürütülen hükümetlerarası işbirliğinde OECD öncü bir rol oynamaktadır. Ülkemizin taraf olduğu ve rüşvetle mücadele alanında en önemli uluslararası sözleşmelerden olan OECD “Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi”, 1 Şubat 2000 tarihinde iç hukukumuzun bir parçası haline getirilmiştir. OECD Sözleşmesini özel kılan, Sözleşmenin rüşvet suçunun “arz” yönüne eğilmiş olması ve taraf ülkelerin yabancı kamu görevlisine rüşvet “verme” eylemini iç hukuklarında rüşvet suçu tanımının içine almalarını sağlamasıdır.

OECD yalnızca Sözleşmenin taraf ülkelerce etkin bir şekilde uygulanmasına yönelik çalışmalarla yetinmemekte, aynı zamanda bünyesindeki “Rüşvetle Mücadele Çalışma Grubu” vasıtasıyla rüşvetle mücadele faaliyetlerine hem kamu yönetimlerini hem de iş dünyasını dikkate alan daha geniş bir perspektiften yaklaşmaktadır. OECD tarafından hazırlanan “Çokuluslu İşletmeler Genel İlkeleri”¹⁴ başlıklı kitapçık da bu çabanın bir ürünüdür. Bu kitapçıkta, işletmelerin rüşvet suçuyla itham edilmemek için dikkat etmeleri gereken noktaların ele alındığı özel bir bölüm bulunmaktadır.

14 Kitapçığın tam metnine www.oecd.org/dataoecd/61/43/38111419.pdf adresinden ulaşmak mümkündür.

OECD Sözleşmesine paralel olarak rüşvet, ulusal mevzuatımızda “bir kamu görevlisinin, görevinin gereklerine aykırı olarak bir işi yapması veya yapmaması için kişiyle vardığı anlaşma çerçevesinde bir yarar sağlaması” olarak tanımlanmış, yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesi veya vaat edilmesi de rüşvet suçu kapsamına alınmıştır.¹⁵

Sonuç itibariyle, başta OECD olmak üzere, ülkemizin taraf olduğu uluslararası tüm düzenlemeler, Türk firmalarının yabancı ülkelerde yürütecekleri ihracat, ithalat, yatırım veya iş alma gibi ticari işlemlerde uluslararası platformlarda kabul edilen kural ve ilkeler tarafından korunmalarını sağlayan bir “rüşvet ve yolsuzlukla mücadele rejimi” oluşturmaktadır. Bu sayede, kıt kaynaklardan etkin ve verimli şekilde yararlanılmasını, eşit koşullarda adil rekabete olanak tanınmasını, dolayısıyla arz ve talebin serbest piyasa koşullarında kesişmesini engelleyici bir etkiye sahip olan rüşvet ve yolsuzlukla mücadele yürütülürken sadece ulusal mevzuatımız ile yetinilmemekte, uluslararası işbirliğinden de azami ölçüde faydalanılmaktadır.

Bir başka deyişle, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele adına atılacak adımlar, sadece tek bir ihalenin eşit rekabet koşulları altında yapılmasını değil, tüm sistemin düzgün ve adil işleyişini teminen atılacak adımlardır. Bu açıdan bakıldığında konuya ilişkin ülkemizin, uygulamaya koyduğu ulusal mevzuat ve taraf olduğu düzenlemeler, yabancı kamu görevlisine menfaat sağlamak suretiyle ticari işlemlerden çıkar elde etmenin engellenmesini amaçlamaktadır. Böylece, rekabet üzerinde bozucu etkiye sahip olan rüşvet ve yolsuzlukla mücadele edilerek, firmalarımızın uluslararası ticarete rakipleriyle eşit ve adil koşullarda yarışabilmeleri temin edilmeye çalışılmaktadır.

15 Türk Ceza Kanunu Madde 252.