

Suç Ekonomisi, Uluslararası Düzenlemeler ve Türkiye'ye Yansımaları

Selim Önal*

I. SUÇ EKONOMİSİ

Hukuksal ve Ekonomik Bir Kavram Olarak Suç Geliri

Suç geliri, suçtan elde edilen her türlü malvarlığı anlamına gelmektedir¹. Birleşmiş Milletler (BM) sözleşmesinde yer alan bu tanım, sözleşmeye taraf ülkelerin kendi iç hukuk düzenlerine de aktardıkları hukuksal bir kavramdır. Suç geliri, yalnızca nakit parayı değil, her türlü taşınır ve taşınmaz malvarlığı değerlerini kapsamaktadır. Üye ülkeler, yasal mevzuatlarında yaptıkları değişiklikler ile ulusal ceza hukuku rejimlerinde suç geliri tanımına yer vermişlerdir.

Suç geliri, yasadışı faaliyetler sonucu elde edilen her türlü malvarlığı değeri olarak tanımlandığında, ceza yasalarında suç olarak tanımlanmış fiillerin işlenmesi sonucu elde edilmiş çeşitli ekonomik değerler de suç gelirinin kapsamına girmektedir.

Uluslararası kuruluşlarca, suç gelirlerinin dünya ekonomisindeki payının %2 ile %5 arasında olduğu tahmin edilmektedir. Dünya Bankasının 2007 yılı

* Bankacı, Yasal Uyum Yöneticisi

1 Sınırşan Örgütlü Suçlara Karşı BM Sözleşmesi Md:2 bilgi için bkz. http://www.masak.gov.tr/yolsuzluk/uluslararası_mevzuat

istatistikleri dikkate alındığında, suç ekonomisinin büyüklüğünün yaklaşık 1 trilyon ABD doları ile 3 trilyon ABD doları arasında olduğu anlaşılmaktadır².

Suç gelirlerinin büyüklüğü hakkında, bu tür gelirlerin tespiti, takibi ve alınan tedbirlere dair soruşturma süreçlerindeki gizlilik nedeniyle, kesin bir rakam vermek hatta tahminde bulunmak dahi kolay değildir. Ancak, gerek organize suç örgütlerinin faaliyetleri ve mali suçlara dair istatistikler, gerekse suç ekonomisiyle yapısal ilişkilerinin varlığı bilinen kayıtdışı iktisadi faaliyetlerin büyüklüğünün ölçülmesine dair modellerden elde edilen veriler dikkate alındığında, uluslararası kuruluşların suç ekonomisinin boyutlarına dair tahminlerinde oldukça ihtiyatlı davranıldığını söyleyebiliriz.

Küresel ekonominin gelişmesi, sermaye kontrol rejimlerinin liberalizasyonu ve bilgi teknolojisinin bankacılık işlemlerindeki payının artması ile hız kazanan para hareketleri, karmaşık türev ürünlerin yaygın kullanımı, suçtan elde edilen malvarlığı değerlerinin hızla el değiştirmesini sağlayabilmekte, kolaylıkla yasal/meşru bir değer gibi gösterilerek ekonomik yaşama entegre edilerek aklanmasını sağlamaktadır.

Bu olgu kaşısında, devletler, serbestleşen sermaye hareketleri rejiminin de olanaklarını kullanarak hızla yaygınlaşan suç ekonomisini kontrol altına alacak mevzuat düzenlemelerine yönelmişlerdir. Küresel ekonominin yönetiminde politika belirleyici kuruluşlar kendi icra organları aracılığıyla bu alanda uygulanacak ilkeleri belirlemekte, uygulama standartları oluşturmakta, üye devletlerin mevzuatının ve kamu yönetiminin belirlenen standartlara uyumunu gözeten ve denetleyen özel birimler kurarak tedbirler geliştirmektedir.

Suç gelirlerinin aklanmasının önlenmesine yönelik olarak, uluslararası alanda düzenleme ve denetim standartlarının belirlenmesinde, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) bünyesinde görev yapan Mali Eylem Görev Gücü (FATF) öncü bir role sahiptir³. FATF, yedi gelişmiş ülkenin 1989 yılının Temmuz ayında Paris'te yaptıkları toplantılar sürecinde kurulmuştur. Halen otuzdört ülkenin üyesi olduğu FATF'in, üye ülkelere yönelik tavsiye niteliğinde yayınladığı ilkeler, her ne kadar tavsiye olarak isimlendirilse de ülkelerin mevzuatlarının oluşumunda belirleyici güce sahiptir. Bir ülkenin, FATF tarafından belirlenen standartlara uyum düzeyinin yetersiz olarak tanımlanması hatta işbirliği yapmakta yeterli çaba ve özeni göstermediğinin ilan edilmesi, ilgili ülkenin mali sisteminin işleyişi açısından çok ciddi olumsuz sonuçlar yaratacak etkiye sahiptir.

2 Dünya ekonomisi GDP büyüklükleri için bkz. www.worldbank.org/world_development_report_2009.

3 Bilgi için bkz. www.fatf-gafi.org

Nitekim Türkiye, FATF üyesi olarak, anılan kuruluşla sürdürdüğü gözden geçirme ve değerlendirme süreçlerine bağlı olarak, suç gelirlerinin aklanmasının önlenmesine yönelik mevzuat düzenlemelerini son üç yıl içinde hızlandırarak hayata geçirmiştir⁴.

Sınıraşan suçların giderek yaygınlaşması, uluslararası kuruluşların bu alanda daha fazla düzenleme yapılması konusunda aktif bir tutum almalarına yol açmıştır. Bu bağlamda, BM, OECD/FATF ve Avrupa Birliği (AB)/Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan ve taraf devletlerin iç hukuklarının bir parçası haline getirilmesi istenen uluslararası sözleşmeler önem kazanmaktadır. Sözleşmeler, küresel ekonomik yapının dönüştürdüğü mali ve hukuksal rejimin, ülkelere adaptasyonunu sağlayan bir mekanizmadır. Uluslararası kuruluşların küresel işleyişi tanzim eden politikalarının cisimleştiği belgeler olarak, içerdikleri standartlar ve nitelikleri hakkında çalışmamızın ilgili kısmında daha ayrıntılı bilgi verilecektir.

Suç Ekonomisi ve Organize Suçlar

Suç ekonomisi, günümüzde organize suç örgütleri tarafından yönetilmektedir. Organize suç örgütlerini, küresel ekonominin çok uluslu ve sınır aşan şirketlerine benzetmek mümkündür. Esasında, organize suçun tanımı ve ceza hukuku rejimlerinde özel tedbirler içeren yasal düzenlemeler ile kontrol altına alınmasına yönelik girişimlerin 1970'li yılların ilk yarısında gelişmiş kapitalist ülkelerde planlandığını görmekteyiz. Günümüzde, uluslararası kuruluşların belirlediği politikaların şekillenmesinde belirleyici bir güce sahip ABD'de, bu alanda değişen paradigmanın ilk işaretlerini içeren yasal düzenleme 1970 yılında yürürlüğe girmiştir.⁵ Kuşkusuz, ABD'de ve diğer gelişmiş ülkelerde organize suç örgütlerinin faaliyetlerini takip ve tahkike yönelik yasal düzenlemeler bu tarihten öncesinde de mevcuttu. Ancak, yargı makamlarının bu konudaki yetkilerini özel olarak düzenleyen, bazı birimlere özel ve olağanüstü yetkiler verilebilmesine imkan tanıyan yasal bir düzenleme ihtiyacının ortaya çıkması açısından 1970 yılı milat olarak görülebilir.

Sözkonusu yasal düzenlemede ve diğer benzer düzenlemelerde de yer aldığı üzere, organize suçun tanımında bir mutabakat vardır. Bugün kabul gören ve ortak biçimde benimsenen tanımlamada, belli sayıda kişinin, katı disipline dayalı hiyerarşik bir yapı içinde biraraya gelerek yasadışı yöntemlerle çıkar ve kazanç elde etmeye yönelik faaliyetleri organize suç olarak nitelendirilmektedir. Uluslararası

4 Mevzuat alanında gelişmeler hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz. www.masak.gov.tr

5 The Organized Crime Control Act (15 Ekim 1970) kanun metni ve detaylı bilgi için bkz. www.enotes.com/major-acts-congress/organized-crime-control-act

kuruluşların belgelerinde ve konuya ilişkin literatürde, organize suçun tanımında yer alan yasadışı yöntemler arasında yolsuzluk, baskı ve şiddet ortak biçimde belirtilen unsurlar olarak görülmektedir⁶.

Organize Suç Örgütlerinin Yapısı

Organize suçun kapsamına giren suç fiileri, organize suç örgütleri tarafından adeta küresel nitelikli bir şirketin faaliyet mantığında gerçekleştirilmektedir. Elde edilen suç geliri, kimi zaman yine bir suç fiili işlenmesi yoluyla bazen de tamamen yasal ve meşru faaliyetler sayesinde sisteme entegre edilebilmektedir. Organize suç örgütlerinin temel bazı özelliklerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür⁷.

- Şebekeler, merkez ülkesi ve sosyal kaynaklarına göre isimlendirilmektedir (İtalyan Mafyası, Rus Mafyası-Organizatsiya, Cosa Nostra-Amerikan Mafyası, İrlanda Mafyası/Irish Mob, Hint Mafyası, Yakuza /Japon Mafyası, Triad Topluluğu /Çin Mafyası vb.).
- Suç geliri elde etme amacı ile suç işleme süreklilik ve çeşitlilik kazanmaktadır.
- İnsan kaynağının kolayca temin edilmesinde sosyo-ekonomik şartların belirleyici bir etkisi olmakta, başlıca etmen yoksulluk sorunu olarak ortaya çıkmaktadır.
- Sosyal arkaplan ve suç geçmişlerine dayalı gelenekleri, katı davranış kuralları, herbir şebekeyi diğerinden ayırt eden ritüeller, iş yapış biçimleri ve hiyerarşik organizasyon yapısı dikkat çekmektedir (Triad,Yakuza, Aryan Kardeşliği, Gomorra vb).
- Faaliyetlerine yasal görünüm kazandırmalarını sağlayacak gelişkin bir finansal teknik bilgi ve bilişim teknolojilerini kullanma becerisine sahip kadroları bulunmakta ya da bu tür yetenekleri bulunan kişileri, baskı, tehdit, şantaj, rüşvet gibi çeşitli yollarla kendileri hesabına çalışmaya zorlayabilmektedir.

6 Organize suçun tanımı ve tanımdaki mutabakat için çeşitli kaynaklara bakılabilir. Hepsinde tanımın ortak unsurları görülecektir. Bilgi için; www.fbi.gov./orgcrime/glossary.htm, www.britannica.com, <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/organisedcrime/BestPractice4E.pdf> Council of Europe (2002), Crime Analysis: Organised crime - Best practice survey no. 4, Strasbourg, France, <http://openlibrary.org/b/OL4240081M/Changes-in-forms-and-dimensions-of-criminality--transnational-and-national> United Nations, Changes in Forms and Dimensions of Criminality - Transnational and National.

Working paper prepared by the Secretariat for the Fifth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (Toronto, Canada, 1-12 September 1975).

7 Organize suç örgütlerinin yapısal özellikleri hakkında kapsamlı bir değerlendirme için bkz. (Southwell, 2009, s.5-7, 9-33).

- Paravan şirketlerin (Shell Company) yanı sıra, finans, denetim (auditing) mali danışmanlık ve yatırım şirketlerinin görünen yüzünde (front office) organize suç şebekesi hesabına çalışan üyeleri vardır.
- Yasa dışı yollardan elde ettikleri gelir ile yasal biçimde kurulan işler yapmakta, faaliyetlerinin yasal kısmı ile yasal olmayan kısımları kolaylıkla birbirini içine geçebilmektedir.
- Gayrimeşru parasal kaynaklarını yasal düzene aktarmak/aklamak için bürokrasi içinde işbirliklerine ihtiyaçları bulunmaktadır. Bürokrasi ile işbirliği yolsuzluklar ve özellikle rüşvet üzerinden kurulmaktadır.
- Küreselleşme sürecinde, uyuşturucu ticareti, insan kaçakçılığı, siber suçlar, çevre suçları, karapara aklama, silah kaçakçılığı, yasadışı bahis/kumar, elmas/değerli maden kaçakçılığı sıklıkla faaliyet alanlarında yer alan suçlar ve yöntemler olarak ortaya çıkmaktadır.

Temel özelliklerini belirttiğimiz organize suç örgütlerinin, farklı ülkelerde faaliyet gösteren kolları vardır. Bu şebekeler, merkez ülkeden talimat alarak hareket etmenin yanı sıra, buldukları ülkelerin suç şebekeleri ile işbirliğine gitmekte, birlikte hareket edebilmektedir.

Zygmunt Bauman'ın anlatımıyla, küreselleşme bir kısım insanın, zaman ve mekandan bağımsız yaşamasını, çalışmasını, sınırlardan kurtulmuş bir düzlemde hareket etmesini sağlamaktadır⁸. Küresel enformasyon ağı sayesinde, şehir planlamacılarının yurt temelli mekanından bağımsızlaşmış bir küresel seçkinler grubu ortaya çıkmıştır. İnsan dünyasının inşa edilmiş mekânı üzerine yeni bir boyut bindirilmiş, sibernetik (bilgisayar kontrollü) bu yeni boyut, organize suçun temsilcilerinin de birbirleriyle olan fiziksel engellerini ortadan kaldırarak, suçun zamansal ve mekansal kısıtlardan kurtularak, tam anlamıyla küresel bir fenomene dönüşümüne imkan sağlamıştır. Organize suç tam da bu anlamıyla küreseldir, mekansal ve zamansal sınırlardan bağımsız biçimde bilgisayar terminallerinin uçları arasında büyük bir hızla dünyayı sarmalamaktadır.

Organize suç şebekelerinin tanımladığımız özelliklerini yöneten, sürekli kılan üyeleri de bu yeni sınıfın, küresel seçkinlerin temsilcileridir.

Küreselleşen dünyada, organize suç şebekeleri ağlarla birbirine bağlı bir yapıda, önde gelen çok uluslu şirketlerin iş yapma ve organizasyon yeteneklerinden geri kalmayacak bir maharetle çalışmaktadır. Örneğin, Sovyet sonrası dönemde, dünyanın en etkin suç örgütlerinden biri haline gelen Rus Mafyası (Organizatsiya),

⁸ Bauman'ın kitabında özellikle birinci bölüm, Zaman ve Sınıf başlığı küreselleşen olguların doğasının anlaşılması açısından zihin açıcı bir dizi kavramsallaştırmayı içermektedir (Bauman, 2006).

Kolombiya uyuşturucu karteline Sovyet döneminden kalan denizaltıları satarak, uyuşturucunun ABD'ye girişinde kontrolleri aşacak bir lojistik imkân sağlamayı deneyebilmektedir⁹.

Organize suç örgütlerinin 1990'lardan başlayarak dünya ekonomisi içerisinde faaliyetlerinin sahasını giderek genişlettiklerini gösteren pek çok haber, gelişme ve istatistik mevcuttur. Bu durumun ortaya çıkması ile küresel ekonominin para ve sermaye hareketlerini neredeyse kontrolsüz bir rejime dönüştüren paradigması arasında bir bağ olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Bu noktada, çarpıcı dönüşümün izlerini takip edebileceğimiz bir dizi istatistik küresel ekonominin karanlık yüzünü aydınlatma adına önem taşımaktadır.

- BM tahminlerine göre, organize suçun en büyük gelir kapısı olan uyuşturucu ticaretinin yıllık getirisi 300 milyar dolardır ve bu rakam büyümeye devam ediyor. Diğer kurumlar bu rakamın 550 milyar dolara kadar ulaştığını belirtiyor (Gleeny, 2008: 119). Misha Gleeny gibi, suç örgütlerinin etkinliklerini güçlendirdiği bölgelerde 1990'lardan başlayarak yaşanan gelişmelere tanıklık etmiş, konusunda uzmanlaşmış gazeteci ve araştırmacılar, organize suçlar aracılığıyla elde edilen gelirlerin, dünya ekonomisindeki payının çok yüksek oranlara ulaştığını tahmin etmektedir.
- 8000 ayrı organize suç örgütü olarak yapılanmış Rus mafyası, hükümet makamlarının açıklamalarına göre özel sektörün %40'ını, kamu sektörünün ise %60'ını kontrol altında tutuyor. Resmi olmayan kaynaklar, Rusya'da bankacılık sektörünün %80'inin doğrudan ya da dolaylı yollardan suç örgütlerinin kontrolünde olduğunu belirtiyor. Sovyetler Birliği sonrası dönemde Avrupa'da başta İsviçre, Liechtenstein ve Kıbrıs olmak üzere 25 milyar ABD dolarının Rus Mafyası tarafından çeşitli yöntemlerle aklandığı belirtilmektedir¹⁰.
- İtalya'nın önde gelen organize suçla mücadele gücü –Drezione Investigativa- şu an ülkede 6 binden fazla üyeye sahip yaklaşık 200 'ndria ('Ndrangheta-Calabria mafya grubu) bulunduğu inanıyor. Dreziona Investigativa Antimafia bunların yıllık cirolarının 23 milyar dolardan fazla olduğunu tahmin etmektedir (Southwell, 2009: 20-21).
- Japonya'da menkul kıymetler borsasında işlem hareketlerini izleyen ve gözetim altında tutan birimler, borsada işlem gören 50'den fazla şirketin

9 "The rise and rise of the Russian mafia" başlıklı haber için bkz. <http://news.bbc.co.uk/specialreport/1998>

10 BBC'nin Rus Mafyasına ilişkin hazırladığı haber dosyası için bkz. [http://news.bbc.co.uk/specialreport/1998/russian mafia](http://news.bbc.co.uk/specialreport/1998/russian%20mafia)

Japon mafyası Yakuza ile bağlantıları olduğu şüphesinden dolayı tüm şirketleri incelemeye almıştır¹¹.

Bu istatistikler, organize suç örgütlerinin faaliyet alanlarının genişlemesi ve çeşitlenmesinde, küreselleşme sürecinin büyük bir etkisi olduğunu, sermaye hareketlerinin hızı ile sosyal ve ekonomik gelişme süreçlerinde ortaya çıkan dengesizliklerin, suçla içiçe geçen ekonomik/finansal ve sosyal yapıların ortaya çıkmasına yol açtığına göstergeleri olarak okunabilir. Küreselleşme ile gelişen bu yarı kriminal yapı, gündelik yaşamda yurttaşların bu tür faaliyetlerin sonuçlarından giderek daha olumsuz biçimde etkilenmeye başlamasına neden olmaktadır.

Organize suçun yasal görünüm altında gelişen faaliyetleri nedeniyle aslında gündelik yaşamın hangi anında bu gücün temsilcileri ya da temsil ettiği unsurlarla karşılaştığımızı ayırt edemeyecek bir noktadayız. Organize suç örgütleri, kamusal hayata yön verecek karar mekanizmaları ve kaynakları yönlendirebilme ve tahakküm altına alma gücünü de elinde tutmaktadır. Bu bağlamda, kamu yönetimi ve çalışanları yani bürokrasi ile ilişkilerini başta rüşvet olmak üzere gelişen yolsuzluk ağları üzerinden kurmaktadır.

II. ORGANİZE SUÇUN KULLANDIĞI BİR ARAÇ OLARAK YOLSUZLUK:

Yolsuzluk Tanımı, Yolsuzluk Algılaması ve Gelişen Yeni Mücadele Yaklaşımı

Yolsuzluk, kamu gücünün özel çıkarlar ve amaçlar için kötüye kullanılmasıdır. Dünya Bankasınca da kabul gören bu yaygın ve çok kullanılan tanımda, kamu yönetiminin yetki kullanımı ve hesap verebilir bir yönetim anlayışına gönderme yapıldığını düşünebiliriz. Kamu gücünün kullanımı devlete dolayısıyla onun memurlarına aittir. Yolsuzluğa karşı önleyici tedbirleri içeren uluslararası sözleşmelerde, özel sektör başlığı altındaki hükümler incelenirse, kamu yönetimi ile özel sektör ilişkilerinde dikkate alınması gerekli ilkelere yer verilmekte, işbirliğinin geliştirilmesine vurgu yapılmakta ve özel sektörün yolsuzlukla mücadelede kamu yönetimine destek veren bir konumda tanımlandığı görülmektedir¹².

Son yıllarda, küresel ekonominin yönetiminde rol üstlenen kuruluşların çalışmalarında, imzaya açtıkları sözleşmelerde ve konuya ilişkin yazında,

11 The Washington Post gazetesinde Jake Adelstein tarafından hazırlanan "This Mob is big in Japan" başlıklı haber için bkz. www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008

12 Yolsuzluğa Karşı BM Sözleşmesi Md:12, sözleşmenin tam metni için bkz. www.masak.gov.tr/yolsuzluk/uluslararası_mevzuat

yolsuzlukla mücadele stratejisinde özel sektöre, kamu kurumu niteliğindeki mesleki birliklere ve geniş anlamda sivil toplum kuruluşlarının kamu yönetimi ile işbirliğine yapılan vurgu dikkat çekmektedir¹³.

Yalnızca bazı kamu kuruluşları değil, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları da bu yaklaşımla yolsuzluk üzerine düzenli araştırmalar yapmakta, sonuçlarını hazırladıkları raporlar ile kamuoyu ile paylaşmaktadır.¹⁴ Bu tür çalışmalar, kamu yönetimi reformu olarak tarif edilen dönüşümün ve yaşanan yolsuzluk sorunlarının bir kamu yönetimi dejenarasyonu olarak yolsuzluk sonuçları ile açıklanmasını, bu alanda kendisi de bir sivil toplum organizasyonu olan Uluslararası Saydamlık (Transparency International) Örgütü tarafından geliştirilen yolsuzluk algısına dayalı araştırma metodolojisine benzer yaklaşımları esas almaktadır. Kamu yönetimi, siyasal iktidar ve sivil toplum (özel sektör ve ticaret/sanayi odaları, dernekler, vakıflar vb.) arasında işbirliğine dayalı bir yolsuzlukla mücadele stratejisinin oluşturulmasını önermektedir. Bekleneceği ve tahmin edileceği gibi, bu çalışmalar sonucunda geliştirilen öneriler, yolsuzluklar ile mücadele edilerek piyasa süreçlerinin etkin bir şekilde işletilmesinin güvence altına alınmasına yöneliktir. Bu yaklaşımlar, uluslararası kuruluşların hazırladıkları sözleşme, politika, ilkeler bildirgesi vb. isimler altındaki dokümantasyonlarda ileri sürülen görüşlerle tamamen örtüşmektedir. Çeşitli ülkelerde ve Türkiye’de, sermaye temsilcisi kuruluşlar ile işbirliği içindeki sivil toplum örgütlerinin, yolsuzlukla mücadele ekseninde kamuoyuna sundukları çalışmaların Uluslararası Saydamlık Örgütünün geliştirdiği paradigmadan beslendiği, dolayısıyla gerek kullanılan metodoloji gerekse ulaşılan sonuçlar açısından bu anlamda pek de özgün bir yanının olmadığı görülmektedir.

Uluslararası Saydamlık Örgütü, kendi misyonunu, yolsuzlukla mücadeleye liderlik eden küresel bir sivil toplum organizasyonu olarak tanımlamaktadır. Çalışmalarını iş dünyası ile yakın ilişki içindeki temsilcileri vasıtasıyla sürdürmekte, iş dünyasının yolsuzluk riski karşısında geliştireceği yolsuzlukla mücadele araçları ve yasal uyum stratejilerini oluşturmasına katkı sağlamaktadır¹⁵.

13 Bu konuda özellikle kendisi de bir sivil toplum organizasyonu olan Transparency International’ın çalışmaları ve her yıl düzenli olarak yayınladığı “The Global Corruption Report” başlıklı raporlar belirttiğimiz bakış açısının mükemmel bir yansımasıdır. Bkz. www.transparency.org Türkiye için benzeri çalışmalar bakımından ise TEPAV’ın yolsuzluk ile ilgili çalışmaları iyi bir örnektir. Bu konularda yeni yapılmış bir çalışma için bkz. [/www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Toplumun_Kamu_Yonetimine_ve_Kamu_Hizmetlerine_Bakisi.pdf](http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Toplumun_Kamu_Yonetimine_ve_Kamu_Hizmetlerine_Bakisi.pdf)

14 Bu konuda sivil toplum kuruluşlarının yaklaşımını anlamak bakımından özellikle TÜSİAD tarafından desteklenen ve finanse edilen çalışmalara bakılabilir. “Devlette Etik Altyapı Dizisi” No: 2 Kasım 2005 Yayın No: TÜSİAD –T/2005-11/411 ve TÜSİAD Yayın No: TÜSİAD – T/2002-12/335 “Kamu Reformu”. Rapor metinlerine [www.tusiad.org/tusiad cms.nsf/kamureformu.pdf](http://www.tusiad.org/tusiad/cms.nsf/kamureformu.pdf) ve www.tusiad.org/tusiad cms.nsf/etik 2 cilt pdf uzantılarından erişilebilir.

15 Bilgi için bkz. www.transparency.org/gcr

Yolsuzluk politikaları ve mücadele standartlarının belirlenmesine kaynaklık etmesi bakımından, uluslararası kuruluşlarca yolsuzluğun boyutları ve hangi kurumları ne düzeyde etkilediğine dair araştırmalar yapılmaktadır. Kullanılan başlıca yöntem, yolsuzluğa ilişkin bazı göstergeler üzerinden hareketle, araştırmaya katılan kişilere yolsuzluk ve yolsuzluğa dair deneyimlerinin sorulması ve alınan yanıtlara göre sonuçların değerlendirilmesidir.

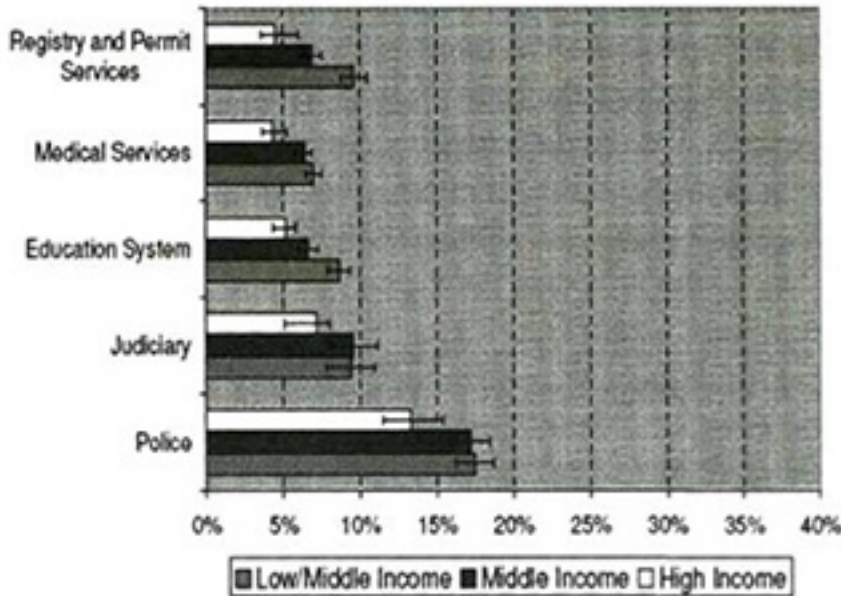
Böylelikle, yurttaşların kamu hizmetlerinden yararlanma sürecinde ilgili kamu idareleri nezdinde karşılaştıkları yolsuzluk (özellikle rüşvet deneyimi) meseleleri gruplandırılmaya ve anlamlı istatistikî değerlere dönüştürülmeye çalışılmaktadır. Sonuçlarının kolaylıkla nicel hale getirilemediği bu araştırmalarda kullanılan yöntem, katılımcıların deneyimine göre sonuçlara ulaşılması esasına dayanmaktadır. Bununla beraber, toplumun kamu yönetimi ve kamu hizmetlerine dair yolsuzluk deneyimleri hakkında bazı önemli işaretler sunmaktadır.

Bu tür araştırmalar arasında düzenli biçimde yapılması ve kapsamı bakımından Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün (Transparency International) sonuçlarını "global yolsuzluk barometresi" ismiyle yayınladığı araştırma raporlarındaki bazı bulgulara değinmek istiyoruz.

Kuruluşun 2007 yılına ait raporundan alıntıladığımız tabloda sunulan sonuçlar kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi ve yurttaşların bu hizmetlere erişiminde yaşadıkları yolsuzluk deneyimleri açısından ilgi çekicidir.

Experience of bribery worldwide, selected services

% of households who paid a bribe when came in contact with...



(Kaynak: Transparency International-Küresel Yolsuzluk Barometresi, 2007)

Bu tabloda, kamu hizmetlerine ulaşmada katılımcıların rüşvet üzerinden kurdukları yolsuzluk ilişkisinde, polis ve yargının ilk sırada olduğu, eğitim ve sağlık hizmetlerinin de yüksek bir oranda bu tür ilişkilere konu kamu hizmeti alanı olduğu görülmektedir. Dikkat çeken bir diğer husus, düşük ve orta gelir grubunun yüksek gelir grubuna nazaran kamu hizmetlerine erişimde daha yüksek bir oranda yolsuzluk ilişkisine girmekte oluşudur.

Uluslararası kuruluşların hazırladıkları sözleşme, bildirme, rapor ve diğer benzeri dokümanlarda, yolsuzluğun, piyasa mekanizmasının işleyişini bozması, kaynak dağılımında etkinliği ve rekabeti engellemesi, neden olduğu olumsuzluğun yatırım amaçlı sermayenin hareket serbestliğine bir tehdit oluşturması, sonuç olarak büyüme ve ekonomik gelişmeyi engellemesi ortak olarak belirtilen hususlardır¹⁶.

Yolsuzluk konusunda çeşitli uluslararası kuruluşların, sorunu tanımlama ve etkin bir mücadele stratejisi geliştirmek bakımından önemli gördüğü kritik faktörlerin neler olduğu ve nasıl bir ortak paydada buluşulduğuna değinmeden önce, Türkiye’de yapılmış çalışmalarda yolsuzluk yaklaşımlarına değinmekte fayda görüyoruz.

Bu bağlamda, dikkat çeken yaklaşımlardan biri TBMM bünyesinde kurulmuş olan özel bir komisyonun raporunda yer almıştır. TBMM Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu raporunun sunuş kısmında yolsuzluk, “kamu gücü ve kaynakları ile özel kuruluşlardaki görev, yetki ve kaynakların mevzuata uygun veya aykırı yöntemlerle kamunun zararına olarak, özel çıkarlar için kullanılması” olarak tanımlanmıştır¹⁷. Komisyonun yaptığı tanımlamada, özel sektörün sahip olduğu yetki ve kaynaklarla kamu gücünü özel çıkar ve amaçlar için yönlendirebilmesinin ötesinde, doğrudan kamu gücüne hükmetme imkanına da işaret edildiği görülmektedir. Yolsuzluk yazınında kuşkusuz özel sektörün konumu ve yolsuzlukla mücadele stratejisinin inşasındaki rolüne geniş yer verilmektedir. Ancak, yolsuzluğun tanımında doğrudan özel sektörün de olumsuzluk atfedilen, gücün kötüye kullanılma riskinin gerçekleşebileceği bir unsur olarak yer alması dikkat çekicidir.

16 Bilgi için bkz. www.masak.gov.tr/mevzuat/yolsuzluk/uluslararası_mevzuat_sayfasında_yer_alan_bazı_sözleşme_ve_dokümanlar_yaklaşımların_ortaklığı_ve_mutabık_kalınan_ilkeleri_gayet_net_bir_şekilde_yansıtır_Özellikle;

- Yolsuzluğa Karşı BM Sözleşmesi (özellikle Giriş bölümü ayrıca, md:5, 6,7,9,12,13)
- BM Yolsuzluğa Karşı Global Eylem Planı (Yolsuzluk Fenomeni başlıklı kısım)
- BM Kamu Görevlileri İçin Uluslararası Davranış Kuralları dokümanı
- Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi (Giriş bölümü)
- OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi’nin önsöz kısmı

17 Bilgi için bkz. www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk-araştırma

Sivil toplum örgütleri ve uluslararası kuruluşların yolsuzluk üzerine yaptıkları değerlendirmeleri içeren yayınlarında, sürekli olarak yolsuzluk sorunu, kamu yönetiminin reformasyonu, kamu yönetimi ve kamu çalışanlarının etik çalışma kodları açısından eleştirel bir yaklaşımla analiz edilmektedir. Kamunun iktisadi faaliyet sahalarındaki varlığı, piyasa süreçlerinin etkinliğini zedeleyici uygulama ve düzenlemeleri sorunlaştırılmakta, özel sektördeki yolsuzluk üreten aksaklıklar kamunun adeta mecburi kötülüğünden kaynaklanan istisnai olumsuzluklar olarak yansıtılmaktadır. Nitekim neoliberal görüş temsilcileri, her fırsatta kaçınılmaz bir iktisat yasası olarak dile getirmekte oldukları ve kamunun asli işlevleri haricindeki tüm kamusal nitelikli görevlerinin tasfiyesi anlamına gelen özelleştirmeler sonucunda, halka açık özel sektör şirketlerinin tabi olduğu sermaye piyasalarına dair işleyişi tanzim eden mevzuatın belirlediği kurumsal yönetim ilkeleri sayesinde, saydamlığın ve hesap verebilirliğin güvence altına alınarak yolsuzluk meselesinin bu yolla çözüleceği tezini anonim bir görüş olarak ileri sürmektedir.

TBMM komisyonunun yolsuzluğu tarifinde ise, 1980'lerden beri uygulanan özelleştirme süreçleri sonunda (özelleştirme uygulamalarının kendisi de yolsuzluk yazınında başlı başına bir meseledir ancak bu çalışmanın sınırlarını aşacak nitelikte olduğundan konunun detayına girilmeyecektir), özel sermayenin kamunun işlevlerini üstlenmesi ve esasında kamu yönetiminin yerini almasına dair kabulden dolayı özel sektöre bir unsur olarak yer verilmiş olsa gerekir. Bu tanımlamada piyasa süreçlerinin egemenliği sonucunda, özelleştirme uygulamalarının yasal altyapısını hazırlayan parlamento üyelerinin zihinsel arka planında özel sektörün temel kamusal nitelikli işlevleri üstlenmesi dolayısıyla, pek çok faaliyet sahasında kamu yönetiminin yerine geçtiği ve dolayısıyla yolsuzluğa dair tanımlamada isminin anılmasına ihtiyaç duyulduğunu düşünebiliriz.

Ayrıca, her türlü kamu hizmetinin kârlılık mantığı içinde, kamu tarafından piyasa süreçlerine, özelleştirmeler, taşeronlaştırma ve destek hizmetleri alımı (outsourcing) yöntemleri ile devri, kamu hizmetinin metalaştırılmasından dolayı özel sektör kamu ilişkilerinde yolsuzluk ve yolsuzluğun bu alanda sıklıkla tezahür ettiği rüşvet meselesini önemli bir hale getirmiştir. Bu sebeple, tüm temel yolsuzluk regülasyonlarında özel sektör açısından konunun önemine yapılan vurgu dikkat çekmektedir. Hangi faaliyet koluna bakılırsa rüşvet, zimmet, ihaleye fesat karıştırma gibi yolsuzluk suçlarının, temel ceza yasalarının yanında, ilgili sektörün faaliyetlerini düzenleme altına alan özel nitelikli yasalarda da yer aldığını görebiliriz. Bankacılık düzenlemeleri bu açıdan iyi bir örnektir. Türkiye'de özellikle 2001 ekonomik krizinin mali sektör temelli oluşu, bankaların sahipleri, hakim ortakları ve üst düzey yönetiminin, toplumsal kaynakları çeşitli kredi uygulamaları olarak grup şirketlerine bazı hileli yollarla aktararak, mevduat sahiplerine karşı

yükümlülüklerin yerine getirilemeyişin müsebbibi olarak gösterilmesine dair olumsuzluklar, toplumsal hafızada yer etmiştir.

Bu nedenle, 2001 sonrası mali sektöre ilişkin yasal düzenlemelerde, bankacılık sektörünün yolsuzluklara bulaşmış olduğuna dair toplumsal algı ve tepkinin oldukça belirleyici olduğunu dikkate almak gerekir. Özellikle 5411 sayılı Bankacılık Yasası, bu yasanın iç denetim, mali kontrol ve risk yönetimi uygulamalarına dair oluşturulan ikincil mevzuat (yönetmelik, tebliğler vb) Tasarruf Mevduat Sigorta Fonu'nun görev ve yetkileri ile Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) mevzuatındaki düzenlemeler oldukça yüksek standartlara ve uluslararası kuruluşların beklentilerine uyumludur.

III. ULUSLARARASI KURULUŞLAR YOLSUZLUK SORUNUNA NASIL BAKIYOR?

Yolsuzluk suçları sözkonusu olduğunda, uluslararası kuruluşlar arasında, tanımlamalarda mutabakat olduğunu, sözleşmelerin hepsinde yer alan temel ilkelerin aynı olduğunu ve sorunun ele alınış felsefesinde tam bir ittifak oluştuğunu görmekteyiz. Sözleşme metinlerinin aynı el tarafından kaleme alındığını ve bu görünmez elin “piyasanın eli” olduğunu kolaylıkla deşifre edebiliriz.

Bu unsurları aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:

- Yolsuzluk, suç geliri ve organize suçların tanımında mutabakat vardır. Organize suçun sınır aşan niteliğine dikkat çekilerek ceza hukuku rejimleri ve mülkiyetin korunmasına yönelik medeni hukuk uygulamaları açısından benzer işleyiş mekanizmalarının kurulması istenir.
- Suç gelirlerinin yolsuzluk ve rüşvet ile sisteme entegre edildiği belirtilerek, karapara/suç gelirinin aklanması riskine karşı gerekli mevzuat düzenlemelerinin yapılması, rüşvet ve diğer yolsuzluk suçlarında, ceza alt sınırı eşiği yaklaşımıyla, bu tür suçların “öncül suç” olarak nitelendirilmesini sağlayacak ceza kanunu değişiklikleri öngörülür.
- Yolsuzluk sorunlarının piyasa mekanizmasının işleyişini engellediği, haksız rekabete neden olduğu belirtilir.
- Mücadelede özel sektör ve sivil toplumun katkısına vurgu yapılarak, kamu sektörü dışındaki grupların sürece katılması, üniversitelerin düzenleyeceleri konferans ve toplantılar ile toplumda yolsuzluk meseleleri hakkında farkındalık sağlanması açısından stratejik bir role sahip olmaları amaçlanır.

- Önleyici politikalar geliştirilmesi, özel birim kurulması, birimler arası eşgüdümün tek bir merkezden yapılmasının, yolsuzlukla mücadelede etkinliği artıracığı savunulur.
- Kamu yönetimi etik kodları, ihale kriterleri, denetim ve mali kontrol süreçlerine yer verilerek, kamu yönetiminde özel sektör ile aynı olan çalışma ve performans kriterlerinin benimsenmesi amaçlanır.
- Yargısal süreçlerde uluslararası işbirliği (iade, müsadere vb), eğitim, teknik yardım (twinning projeleri), ortak amaçların hayata geçirilmesi, ülkelerin kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesi ve uluslararası işbirliğinin geliştirilmesini sağlayan mekanizmalar olarak tanımlanır.
- Kamu görevlileri için etik kurallar ve davranış kodları belirlenmesi öngörülür ve bu kuralların yalnızca kamu görevlilerini değil, faaliyetlerinin mahiyeti itibariyle kamu görevi ifa eden özel sektör çalışanlarını da kapsamı hedeflenir.

Sonuç itibariyle, başlıca ilkeler ve tanımlar çerçevesinde, uluslararası kuruluşların hazırladıkları dokümanlara hakim olan felsefeyi özetlemek bakımından öne çıkan anahtar sözcükler ise şunlar olmaktadır:

- Yönetişim
- Uluslararası işbirliği
- Kurumsal mücadele kapasitesinin güçlendirilmesi
- Saydamlık
- Hesap verebilirlik
- Rekabetin korunması
- Etik ilkeler
- Risk yönetimi, iç denetim ve mali kontrol
- Sözleşmeler, tarihsel gelişim

Küresel ekonominin yönetiminde, karar mekanizmalarının işleyişinde etkili olan uluslararası kuruluşlar arasında varolan mutabakatın bir rastlantı olmadığını, kamu yönetiminin neoliberal görüşe uygun olarak dönüştürülmesi için gerekli kurumsal düzenlemelerin sözleşmelerde kendine yer bulduğunu görüyoruz. Sürecin, 1990'ların ortasından itibaren geliştiği ve 2000'li yılların başlangıcında nihai aşamaya geldiği, sözleşmelerin kronolojik sıralamasından da rahatlıkla görülebilmektedir. Küreselleşmenin derinleşmesi, buna paralel sürecin yarattığı dengesizlikler, sürdürülebilir ve adil bir ekonomik büyümenin sağlanmasında

yaşanan güçlükler, sermaye akımlarının kontrol altına alınmasını ve sistemin etkinliğini zedeleyecek aşırılıkların törpülenmesini gerektirmiştir.

Küreselleşmenin sağladığı hareket kabiliyetinin suç örgütlerine şebekeleşme, ağ biçiminde örgütlenme, bankacılık sisteminin deregülasyonu ve karmaşıklaşan finansal ürünlerin yasa dışı gelirleri kolaylıkla yasal bir görünüme kavuşturma imkânı sunan yapısı, suç ekonomisinin etkinlik sahasını hızla geliştirmeye başlamıştır. Ulusal düzeyde, hükümetlerin sorunlara çözüm bulmakta yetersiz kalacağı zaten daha 1990'ların başında tespit edilmiş bir durumdur. Bu bağlamda, öne çıkan uluslararası düzenlemeler kronolojik sırasıyla şöyledir:

- OECD uluslararası ticari işlemlerde yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvetin önlenmesi sözleşmesi (17.12.1997)
- GRECO/Yolsuzluğa karşı devletler grubu- Avrupa Konseyi (04.05.1998)
- Avrupa Konseyi yolsuzluğa karşı ceza hukuku sözleşmesi (27.01.1999)
- Avrupa Konseyi yolsuzluğa karşı medeni hukuk sözleşmesi (04.12.1999)
- Yolsuzluğa karşı BM sözleşmesi (04.12.2000)
- Sınıraşan organize suçlara karşı BM sözleşmesi 15.12.2000)

IV. TÜRKİYE NEREDE DURUYOR? ENTEGRASYON / ÇATIŞMA / REGÜLASYON PERSPEKTİFİ:

Türkiye, yolsuzlukla mücadeleye dair uluslararası düzenlemeleri iç hukukuna aktarmak bakımından esas itibariyle gereken uyum çalışmalarını büyük ölçüde yapmıştır diyebiliriz. Ancak, Türkiye'ye yönelik olarak uygulamada yeterli etkinlik sağlanamadığı ve temel ilkelerin işleyişi açısından bazı temel yasalarda gerekli değişikliklerin yapılmadığı eleştirisi ortaya çıkmaktadır. Önce, Türkiye'nin kronolojik olarak uluslararası standartları gözeterek yaptığı temel düzenlemelerin neler olduğuna bakmak gerekir. Son yıllarda, Türkiye'nin düzenlemelere uyum konusunda pek çok mevzuat geliştirmesi yapıldığı dikkat çekecektir. Bu süreçte AB ile tam üyelik müzakerelerine yönelik çalışmaların belirleyici olduğu, AB müktesabatına uyum çabalarının Türkiye'yi uluslararası kuruluşların beklentilerine uyum bakımından ileri bir seviyeye taşıdığı anlaşılacaktır.

AB, uluslararası kuruluşların bu konudaki yaklaşımlarını, felsefesini çok iyi özetleyen dokümanlar yayınlamaktadır. Bu nedenle, konu hakkındaki yasal gelişmeler ve mevcut durum özetlendikten sonra Türkiye'nin nerede durduğunu yansıtmaları bakımından mükemmel bir özet olan AB 2008 İlerleme Raporundaki tespit ve eleştiriler ele alınacaktır.

Yasal Gelişmeler ve Mevcut Durum

- Uluslararası sözleşmeler imzalanmış, iç hukuka dahil edilmiştir (bkz. Bu çalışmanın “sözleşmeler ve tarihsel gelişim” başlığında belirtilen sözleşmeler).
- 1990’ların başından itibaren mal bildirim, rüşvet/yolsuzluk konularında temel yasal düzenlemeler, büyük ölçüde taraf olunan uluslararası anlaşmalardaki ilkelerle uyumlu olarak gerçekleştirilmiştir.
- 2004 yılında, Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmasına dair yasa çıkarılmıştır.
- 2005 yılında, yeni ceza yasasında “öncül suç” yaklaşımı benimsenmiş, yasanın 282. maddesi ile ceza eşiği sınırı getirilerek cezai yaptırım bir yıl ve daha fazla hapis cezası gerektiren suç fiilleri ve bu arada yolsuzluk suçları, aklama suçunun kapsamına alınarak güçlendirilmiş bir adli takip mekanizmasına bağlanmıştır.
- 2006 yılında, 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesine Dair Yasa yürürlüğe girmiş, 2. maddesinde aklama suçu ceza yasasının 282. maddesine atıfla tanımlanmıştır. Bu yasa, FATF denetimi sonucu oluşturulan uyuma yönelik yol haritasının başlangıcı ve dış dinamiğin bir sonucudur. Yasa ile başta bankalar olmak üzere pek çok mali sektör aktörü yükümlü olarak tanımlanarak, ciddi düzenlemelere tabi tutulmuştur.
- 2008 yılında, 5549 sayılı yasa kapsamında ikincil mevzuatın oluşturulmasına yönelik düzenlemeler, Mali Suçları Araştırma Kurulu (MASAK) tarafından hızla yürürlüğe konulmuş, mücadele anlayışının risk temelli bir yaklaşımla, yükümlü kuruluşlar açısından sürekli gözetim ve izleme standartlarına tabi kılınması yasal düzenlemeler ile güvence altına alınmıştır.
- 07.01.2009 tarihinde, Türk Ceza Kanununun (TCK)’da değişiklik yapılmasına dair kanun tasarısı, Başbakanlık tarafından TBMM başkanlığına sevk edilmiştir. Özellikle kanun tasarısının genel gerekçesi Türkiye’nin uluslararası kuruluşların beklentilerini karşılaması bakımından son derece açıklayıcı bir netliktir¹⁸. Bu bağlamda, tasarı metninin gerekçesinde “gerek bireysel gerekse organize suç örgütleri aracılığıyla işlenen yolsuzluk eylemlerinin, çok çeşitli suç tiplerini bünyesinde barındırdığı, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerinin aklanmasından, rüşvet, özel ve kamu sektöründeki yolsuzluk, tüzel kişilerin sorumluluğu gibi birbiriyle doğrudan ya da dolaylı bağlantılı muhtelif hukuki mülahazaları ilgilendirmektedir” denilmektedir.

18 Bilgi için bkz. http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanun_tasarisi

Özellikle Türkiye'nin uyum çalışmalarını özetlediğimiz bu gelişmelerden sonuncusunda ortaya konulan yaklaşım uluslararası kuruluşların beklentilerini karşılama bakımından Türkiye'nin eksik kalan ve eleştirilen noktalarda gerekli yasal düzenlemeleri yapmakta olduğunu göstermektedir. Yasa tasarısının genel gerekçe metnindeki şu cümleler konunun çok iyi bir özeti niteliğindedir: "Avrupa Birliği müzakereleri sürecinde yolsuzlukla mücadele konusu; özgürlük, güvenlik ve adalet, sermayenin serbest dolaşımı, mali kontrol gibi birden fazla müktesebat başlığında ele alınmakta olup, bunlardan sermayenin serbest dolaşımı faslında, ülkemizin karapara aklanmasının önlenmesine ilişkin mevzuatının müktesebatla uyumlaştırılması hususu müzakerelerin başlaması için açılış kriteri olarak öngörülmüştür." (vurgulamalar bana ait)

Başbakanlık tarafından TBMM'ne gönderilen yasa tasarısından alıntıladığımız bu cümleler, yine gerekçe metninde belirtildiği üzere AB'nin 2007 Türkiye İlerleme Raporunda öne çıkarılan saptamalardır. Tasarı ile Ceza Yasasında, Ceza Muhakemesi Yasasında, Kabahatler Yasasında ve Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda çeşitli değişiklikler öngörülmektedir. Bu değişiklikler ile, Türkiye'nin OECD bünyesinde çalışmalarını yürüten Mali Eylem Görev Gücü (FATF) ve Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi Çalışma Grubu Tavsiye Kararları ile Avrupa Konseyi bünyesindeki Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO) tavsiye kararlarına uyum sağlanmasına yönelik çalışmaların tamamlanması hedeflenmektedir.

Bankacılık Sektörünün Durumu

Bankacılık sektörü, daha önce de belirttiğimiz gibi, 2001 krizindeki ağır sosyal maliyetin ortaya çıkmasında payı olduğuna dair yaygın kamuoyu algısı ve yolsuzlukların odak noktalarından biri olarak görülmesinin de etkisiyle son derece katı denebilecek bir dizi düzenleme ile kontrol ve gözetim süreçlerine tabi tutulmuş durumdadır. Bu düzenlemelerdeki kriterler, uluslararası düzenlemelerden neredeyse birebir aktarılmış durumdadır. Bu düzenlemeler ve öne çıkan ilkeler aşağıda kısaca belirtilmektedir.

Bankacılık Sektörüne Getirilen Yükümlülükler

Bu yükümlülükleri, 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu açısından kısaca belirtmek gerekir.

5549 sayılı yasa bankalara aşağıda sıralanan yükümlülükleri getirmektedir.

- Kimlik tespiti
- Suç gelirinin aklanmasına dair göstergeler tespit edildiğinde şüpheli işlem bildirimini
- Eğitim, iç denetim, kontrol ve risk yönetim sistemleri oluşturma
- Devamlı bilgi verme (nakit işlem raporlamaları)
- Bilgi ve belge verme
- Muhafaza ve ibraz (işlem kayıt ve belgelerinin saklanması)

5411 sayılı Bankacılık Yasası dikkate alındığında ise özellikle aşağıda belirtilen hükümlerin uluslararası düzenlemelere uyum kapsamında ne çıktığını söyleyebiliriz.

Kanuni Yükümlükler (Md:73-76)

- Sırların saklanması (riskin izlenmesi, kontrolü ve paylaşımına istisna)
- İtibarın korunması
- Etik İlkeler (Türkiye Bankalar Birliği (TBB) tarafından belirlenmiş, suç gelirleri ile mücadeleyi içerir)
- Müşteri Hakları (Kimlik ve vergi no belgelemeyenlere mali hizmet verilmez)

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) Bağımsızlığı ve Yönetişim İlkeleri (Md:82-105)

- Bağımsızlık, kurumsal işbirliği, eşgüdüm komitesi vb.
- Denetim, bilgi isteme, kurul üyelerinin görev, yetki, sorumluluğu.
- şeffaflık ve hesap verebilirlik.

Suçlar (Md:160, Zimmet)

Zimmet suçu, yalnızca ceza yasasında değil özel bir düzenleme olan bankacılık yasasında da yer almakta, usulsüz kredi kullandırılmaları da bankacılar açısından temel bir yolsuzluk suçu olan zimmet olarak nitelendirilebilmektedir.

AB 2008 Yılı Türkiye İlerleme Raporu Perspektifinden Tespitler, Eleştiriler

Kamu yönetimi ve bankacılık sektörünün genel olarak uluslararası kuruluşların belirlediği kriterlere uyum bakımından mevcut durumunun özetini sunmaya çalıştıktan sonra, daha önce de belirttiğimiz ve Başbakanlığın kanun tasarısı metnine de yansıdığı görülen, AB'nin bu konuda Türkiye'yi nasıl değerlendirdiğine bakmak, konunun özeti ve sonuç değerlendirmelerine geçiş öncesi son derece bilgilendirici niteliktedir. Durum tespiti ve iyi bir özet olması bakımından AB 2008 Türkiye İlerleme Raporu'nun konuyla ilgili önemli gördüğümüz temel tespit ve bulgularına yer vermek uygun olacaktır. Rapordan alıntıladığımız ve önemli gördüğümüz bazı hususlar şöyledir;

- Üst düzey atamalarda siyasileşme sorunu artmaktadır, bu olumsuzluğa karşı liyakat ve ehliyet esaslarını teminat altına alacak idari prosedürlerin geliştirilmesi gerekir.
- Şeffaflık güçlendirilmeli, strateji, politika oluşturma ve eşgüdüm sistemlerinin geliştirilmesi sağlanmalıdır.
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasasının tamamen uygulamaya girmesi için yeterli çaba yoktur.
- Yüksek profilli dava ve soruşturmalar kolluk ile yargı arasındaki kurumsal işbirliğinin geliştirilmesinin önemini ortaya koymaktadır. Bu anlamda işbirliğinin yeterli seviyede olmadığı düşünülmektedir.
- GRECO'nun değerlendirme raporlarındaki tavsiyeler kısmen uygulamaya konulmuştur. Yolsuzlukla mücadele konusunda sivil toplumu kapsayan genel bir gözetim organı oluşturulmamıştır. Bu anlamda GRECO tavsiyelerine uyulmamıştır.
- Yolsuzluk soruşturmalarında eğitim, el koyma ve müsadereye ilişkin rehber ilkeler ve mücadele tedbirlerinin etkinlik denetimi için sistem geliştirilmelidir.
- Parlamento üyeleri, üniversite, yargı, ordu üyelerine ilişkin etik ilkeler bulunmamakta, yolsuzluk soruşturmaları idari izne tabi bazı kamu görevlileri mal bildiriminden muaf tutulmaktadır.
- Milletvekili dokunulmazlıklarının sınırlandırılmasında ilerleme yoktur, seçim kampanyalarının finansmanına ilişkin yasal düzenleme bulunmamaktadır.

- Sayıştay'a ilişkin yeni yasal düzenleme konusunda ilerleme kaydedilememiştir.
- Yolsuzlukla mücadelede sınırlı gelişme vardır, yolsuzluk yaygın bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır.
- Karapara (suç geliri) aklama ile mücadelede bazı ilerlemeler sağlanmıştır. Özellikle mevzuat geliştirme konusunda ilerlemeler dikkat çekmektedir.
- Çoğu bankacılık sektörü kaynaklı olmak üzere, suç gelirlerinin aklanmasına yönelik kuşkulu işlemlerin mali istihbarat otoritesine (MASAK) bildirim sayısında artış vardır ancak etkili icra yeteneği ve uygulama mekanizmalarının noksanlığı endişe vericidir.
- MASAK'ın kaynakları hala yetersizdir, adli ve icra makamlarının yetenekleri yeterli değildir.
- BDDK'nın düzenlemeleri ve denetimleri sayesinde, bankacılık alanında müktesebatla uyum ilerlemiş, bildirim ve erken uyarı sistemleri ile denetim kapasitesi geliştirilmiştir.

Yapılan değerlendirmelere bakarak, bankacılık sektörünün uluslararası ve o arada AB müktesebatına uyum bakımından, kamu yönetiminin ilerisinde olduğunu, ancak kamu yönetiminin geliştirilmeye muhtaç uygulama sahaları olmakla beraber hızlı bir uyum sürecinin işlediğinin düşünüldüğünü söyleyebiliriz.

Diğer yandan, bu raporda dile getirilen çeşitli tespit ve gözlemlerin ortaya koyduğu gibi, yolsuzluklarla mücedelenin, tek bir kurumun gözetim ve eşgüdümünde üretilecek stratejilere uygun olarak yapılması etkinliği sağlayacak çözüm olarak sunulmaktadır. AB'nin ve uluslararası kuruluşların yaklaşımı yetkilerin tek bir elde toplandığı, koordinatör bir kuruluşun daha etkili olacağı yönündedir. Buna mukabil, yolsuzluk yazınına baktığımızda, AB raporlarında öne sürülen bu yaklaşımın, etkinlik açısından tartışmalı olduğuna dair tespit ve gözlemler dikkat çekmektedir. Yolsuzlukla mücadelede tek bir kurum (tekelci yapı) ya da çoklu bir yapının oluşturulmasına yönelik tezler arasında çeşitli tartışmalar yaşanmaktadır. Hatta hangi modelin daha etkin sonuçlar ürettiğine dair bazı araştırmalar ve nicel sonuçlar elde etme çabası vardır (Acar ve Emek, 2008: 64-89).

Türkiye'de kamu yönetiminin tekelci yapıyı benimsediği ve Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın yolsuzluklarla mücadele stratejisinin belirlenmesi ve uygulanmasında koordinatör kurum olduğu görülmektedir. Böylece Türkiye, bu konuda AB'nin yaklaşımını benimsemiş ve uygulamaya almıştır.

V. SONUÇ

Suç ekonomisinin gelişimine dair eğilimler, ortaya çıkan sorunlar ve buna mukabil çözüm adına uluslararası kuruluşlar tarafından geliştirilen paradigma, mevcut ekonomik ve toplumsal yapının yeniden üretimini gerçekleştirebilmeye yöneliktir. Bu bağlamda analizimizin ulaştığı sonuçlar ve öneriler aşağıda özetlenmiştir.

- Yolsuzluk mevzuatı ve kurumları, bürokrasinin neoliberal dönüşüm planı çerçevesinde yeniden yapılandırılmasında kullanılan bir maniveladır.
- Bankacılık sektörü, düzenlemelere uyum ve uygulamada regülatörlerin beklentilerini karşılamak bakımından kamu yönetiminin önündedir.
- Kamu yönetiminde yolsuzluk önleme mekanizmalarını işletecek kurumsal yapının tek elde toplanması ya da çoklu yapı güncel bir ikilem olarak ortaya çıkmaktadır. Türkiye bu konuda tekelci yapıyı benimsemiştir.
- Yeni bir kamusal tanımına gereksinim vardır, kamu yararı nosyonu geliştirilmeli, anayasal ve yasal düzeydeki güvenceleri geliştirecek bir anlayış temelinde, toplumun farklı kesimleri arasında bir mutabakat konusu olmalıdır.
- Kamu hizmetlerine erişimde rüşvet ve yolsuzluk alt gelir grupları için bir mağduriyet biçimi olarak ortaya çıkmaktadır.
- Yoksulluk suç örgütlerini besleyen önemli bir sorundur, sosyal bir politika geliştirmeye gereksinim vardır.
- Uluslararası kuruluşların söyleminde ve inşa edilen dilin gerisinde yatan temel kod piyasa süreçlerinin etkinliğinin sağlanmasıdır.

KAYNAKÇA

- Acar, Muhittin/Emek, Uğur (2008), "Yolsuzlukla Mücadelede Bir Temel Soru(n): Kurumsal Tekelcilik mi, çoğulculuk mu?" İktisat İşletme ve Finans Dergisi, 23 (270), 64-89.
- Bauman, Zygmunt (2006), Küreselleşme (2.Baskı), İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Gleeny, Misha (2008), McMafia: A Journey Through The Global Criminal Underworld, New York: Alfred A. Knopf.
- [http:// www.britannica.com](http://www.britannica.com) Erişim: 12.03.2009
- [http:// www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/organisedcrime/BestPractice4E.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/organisedcrime/BestPractice4E.pdf) - Erişim: 12.03.2009
- [http:// www.enotes.com/major-acts-congress/organized-crime-control-act](http://www.enotes.com/major-acts-congress/organized-crime-control-act) Erişim:
- [http:// www.fbi.gov, /orgcrime/glossary.htm](http://www.fbi.gov/orgcrime/glossary.htm) Erişim: 12.03.2009.
- [http:// www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org) Erişim: 09.02.2009.
- [http:// www.masak.gov.tr/yolsuzluk/uluslararası mevzuat](http://www.masak.gov.tr/yolsuzluk/uluslararası_mevzuat) Erişim: 09.02.2009.
- [http://news.bbc.co.uk/special report/1998/russian mafia](http://news.bbc.co.uk/special_report/1998/russian_mafia) Erişim: 05.03.2009.
- <http://openlibrary.org/b/OL4240081M/Changes-in-forms-and-dimensions-of-criminality--transnational-and-national> Erişim: 12.03.2209.
- [http:// www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk-araştırma](http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk-araştırma) Erişim: 05.03.2009.
- http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Toplumun_Kamu_Yonetimine_ve_Kamu_Hizmetlerine_Bakisi.pdf Erişim: 21.03.2009.
- [http:// www.transparency.org](http://www.transparency.org) Erişim: 221.03.2009.
- [http:// www.tusiad.org/tusiad cms.nsf/kamureformu.pdf](http://www.tusiad.org/tusiad/cms.nsf/kamureformu.pdf) ve [www.tusiad.org/tusiad cms.nsf/etik](http://www.tusiad.org/tusiad/cms.nsf/etik) 2 cilt pdf Erişim: 21.03.2009.
- Southwell, David (2008), Organize Suç Tarihi, İstanbul: Kırmızı Kedi Yayınevi.