

Uluslararası ve Bölgesel Yolsuzlukla Mücadele Rejimlerinde Yaptırım ve Sosyal Baskı: Karşılaştırmalı Bir Analiz

Sanctions and Social Pressure in International and Regional Anti-Corruption Regimes: A Comparative Analysis

Diğdem SOYALTIN COLELLA*

Öz

Uluslararası yaptırımlar, devletlerin üyesi oldukları kurumların prensiplerini ihlal eden politikalarına karşı kullanılan önemlerdir. Ekonomik, cezai ve hukuki yaptırımların ihlalcilerde sınırlı etkiye sahip olması bir alternatif yöntem olarak kınama, ikna ve özellikle akran değerlendirmesine dayalı sosyal baskıyı öne çıkarmaktadır. Sosyal baskı, devletlerin üyesi oldukları kurumların değerlendirme takımları tarafından ortaya konan politika önerilerini dikkate almalarını, statü ve prestij kazanma arzusu veya statü kaybının yol açacağı dışlanma, aşağılanma gibi sosyal cezalardan kaçınma gibi motivasyonlarla reform yapmalarını teşvik edebilir. Uluslararası ve bölgesel örgütlerin üye ülkeleri için geliştirdikleri izleme yöntemleri ve değerlendirme takımlarının kurumsal yapısı sosyal baskının kapasitesini değiştiren özellikler taşıyabilir. İzleme ve akran değerlendirmesi tutarlı, şeffaf ve tarafsız şekilde uygulanır ve karşılıklı fikir alışverişine dayanırsa hedef hükümet tarafından daha meşru olarak algılanır ve sosyal anlamda oluşturacağı baskı da artar

Çalışma kapsamında Birleşmiş Milletler (küresel), OECD (alt-bölgesel), Avrupa Konseyi (bölgesel) ve Avrupa Birliği (bölgesel) gibi yolsuzlukla mücadelede öne çıkan rejimlerin kurumsal özellikleri incelenmiş ve sosyal baskı oluşturmak için belirtilen koşulları (*karşılıklılık, tarafsızlık, tutarlılık, şeffaflık*) ne ölçüde karşıladıkları analiz edilmiştir. Bu dört örgüt yolsuzlukla mücadele sözleşmelerinde yer alan ilkelerin üye ülkelerde ne ölçüde uygulanıp uygulanmadığını akran değerlendirmeleri ile izler ve detaylı öneriler ve eleştiriler sunarak ülkeleri baskı altına almayı hedeflerler. Fakat bu çalışma kapsamında yapılan karşılaştırmalı analiz, BM, OECD, Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği'nin yolsuzlukla mücadele rejimlerinin yol açtığı sosyal baskının varyasyonlar gösterdiğini ortaya koymuş, örgütlerin izleme ekiplerinin yapısı ve akran değerlendirme yöntemlerindeki farklılıklara odaklanmıştır.

Keywords: Yaptırım, yolsuzluk, sosyal baskı, izleme, Avrupa Birliği

Abstract

Sanctions are measures that are used by international or regional organizations against the countries breaching membership principles. As the economic, material or legal sanctions have limited impact to redress breaches of membership principles, social sanctions based on shaming, persuasion and peer pressure have gained more relevance. The recommendations which are put forward by the evaluation teams of the international or regional organizations might push countries into reforms once they are exposed to the social pressure of peers and the public and aim to gain or maximize status, prestige or to avoid a loss of status. The institutional structure of monitoring mechanisms and evaluation teams of the international or regional organizations might have properties that lead to variation in the social pressure. Once the monitoring and peer reviews are applied in a transparent, consistent impartial way and based on reciprocal interactions with the target government, the legitimacy of international demands and criticism increases and thereby the social pressure becomes more effective.

In this research, the institutional properties of four well-known anti-corruption regimes, namely the United Nations (global), OECD (sub-regional), Council of Europe (regional) and European Union (regional), are examined to understand to what extent they meet conditions (reciprocity, impartiality, consistency, transparency) for effective social pressure. The comparative analysis conducted in this paper indicates that the social pressure that emanate from the anti-corruption regimes of United Nations, OECD, Council of Europe and European Union vary as the institutional structure of their evaluation teams and methods of their peer reviews have different properties.

Keywords: Sanction, corruption, social pressure, monitoring, European Union

Giriş

Uluslararası ve bölgesel örgütler, ceza ve yaptırım mekanizmaları kullanarak üye ülkelerde üyelik prensiplerine uygun davranışları teşvik ederler. Ekonomik ya da askeri

* Dr. Öğr. Üyesi, Altınbaş Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,
Digdem.soyaltin@altinbas.edu.tr

yaptırımlar gibi maddi olarak karşımıza çıkabilecek bu yaptırımlar, kınama gibi ahlaki ya da sahip olunan bir statünün kaybı, örneğin bir uluslararası örgüt üyeliğinin sona erdirilmesi, üyelik haklarının geçici olarak dondurulması gibi hukuki zorlama biçiminde de olabilir. Bu çalışma, maddi yaptırımların üyelik prensiplerinden sapan ülkelerde sınırlı bir etkiye sahip olduğundan hareketle, sosyal baskı üzerine odaklanmıştır.

Yaptırımların sınırlı etkisi bir alternatif olarak kınama, ikna, sosyal baskı ve özellikle akran değerlendirmesine dayalı sosyal yaptırımların önemini artırmıştır. Sosyal baskı devletlerin politika önerilerini dikkate almalarını, statü ve prestij kazanma arzusu veya statü kaybının yol açacağı dışlanma, aşağılanma gibi sosyal cezalardan kaçınma gibi motivasyonlarla reform yapmalarını teşvik edebilir. Uluslararası sosyalizasyon literatürü sosyal baskının daha etkili şekilde işlemesi için birtakım koşullar tanımlamıştır. Buna göre, ülkenin üyesi olduğu uluslararası ya da bölgesel örgüt ve örgütün değerleri ile kendini özdeşleştirilmesi sosyal baskının gücünü artıracaktır. Bir diğer faktör ise uluslararası/bölgesel örgütlerin meşruluğudur. Meşruluk düzeyi arttıkça uygulanan sosyal baskının etkisi de artacak, arkadaş olarak algılanan akranların değerlendirmelerine uygun davranma olasılığı yükselecektir.

Uluslararası ve bölgesel örgütlerin üye ülkeleri için geliştirdikleri izleme yöntemleri sosyal baskının gücünü artıran özellikler taşıyabilir. İzleme ve akran değerlendirmesi tutarlı, şeffaf ve tarafsız şekilde uygulanır ve karşılıklı fikir alışverişine dayanırsa hedef hükümet tarafından daha meşru olarak algılanır ve sosyal anlamda oluşturacağı baskı da artar. Bu argüman, çalışma kapsamında yolsuzlukla mücadelede faaliyet gösteren uluslararası ve bölgesel aktörlerin izleme faaliyetleri için irdelenmiştir. Yolsuzluk gibi sosyal yapının, davranış kodlarının ve iş yapılageliş şekillerinin bir parçası haline geldiği ve hukuki ve cezai önlemlerin yetersiz kaldığı bir alanda maddi yaptırımlar büyük oranda yetersiz kalacaktır. Yeni üye olan Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde (özellikle Bulgaristan ve Romanya) mali yardımın kesilmesine rağmen devam eden yolsuzluk problemleri ile maddi yaptırımların sınırlılığını daha görünür hale getirmiş, sosyal baskıyı alternatif bir yöntem olarak önem çıkarmıştır.

Çalışma kapsamında Birleşmiş Milletler (BM) (küresel), OECD (alt-bölgesel), Avrupa Konseyi (bölgesel) ve AB (bölgesel)'nin yolsuzlukla mücadele rejimleri detaylı şekilde analiz edilmiştir. Uluslararası yolsuzlukla mücadele rejimlerini, yolsuzlukla mücadele normları (katı ve yumuşak kanun) ve karar verme ve değerlendirme mekanizmaları olarak tanımlanmıştır. Çalışma kapsamına alına dört örgüt bünyelerinde oluşturdukları izleme mekanizmaları ile yolsuzlukla mücadele sözleşmelerinde yer alan ilkelerin üye ülkelerde ne ölçüde uygulanıp uygulanmadığını akran değerlendirmesine dayanarak izler, politika tavsiyeleri verir ve detaylı değerlendirme raporları sunarlar. Çalışmada karşılaştırmalı betimsel analiz yöntemi kullanılarak, yolsuzlukla mücadelede öne çıkan rejimlerin kurumsal özellikleri incelenmiş ve sosyal baskı oluşturmak için tanımlanan koşulları (*karşılıklılık, tarafsızlık, tutarlılık, şeffaflık*) ne ölçüde karşıladıkları analiz edilmiştir. Sahip oldukları kurumsal tasarım, izleme ekiplerinin yapısı ve akran değerlendirmelerinin yapılageliş şekli küresel ve bölgesel ölçekteki yolsuzlukla mücadele rejimlerinde sosyal baskının farklı düzeylerde gözlemlenmesine yol açmıştır.

Çalışma şu şekilde planlanmıştır. Giriş bölümünü takip eden ikinci bölümde uluslararası örgütlerde yaptırım çalışmaları baz alınmış, ekonomik ya da askeri yaptırımlar gibi maddi, kınama gibi ahlaki ya da sahip olunan bir statünün kaybı, örneğin bir uluslararası örgüt üyeliğinin sona erdirilmesi, üyelik haklarının geçici olarak dondurulması gibi hukuki zorlama biçiminde ortaya çıkan yaptırım türleri incelenmiştir. Ampirik bulgulara dayanarak yaptırımların etkisinin sınırlı olduğunun ortaya konmuş ve alternatif bir yöntem olarak sosyal baskı merceğe altına alınmıştır. Çalışma, uluslararası sosyalizasyon literatürüne dayanarak

sosyal baskının daha etkili şekilde işlemesi için gerekli olan koşullar tanımlamış, yolsuzlukla mücadele rejimleri için bu koşulları incelemeyi hedeflemiştir. Üçüncü bölümde uluslararası ve bölgesel düzeyde farklı yolsuzluk rejimlerini incelenmiş ve izleme mekanizmalarının kurumsal özellikleri açıklanmıştır. Takip eden alt bölümde de bu mekanizmalar karşılaştırmalı olarak incelenmiş ve bu mekanizmalar yoluyla BM, OECD, Avrupa Konseyi ve AB'nin üye ülkeleri üzerinde sosyal baskı oluşturma kapasiteleri analiz edilmiştir. Son bölüm çalışmanın bulgularını analiz etmekte ve yolsuzlukla mücadelenin küresel yönetimi için bu bulguları değerlendirmektedir.

Uluslararası Örgütlerde Maddi ve Sosyal Yaptırım Mekanizmaları

Galtung yaptırım kavramını şu şekilde tanımlar: “Bir veya birden çok uluslararası aktörün (gönderici) diğerlerine (alıcı) karşı aldığı ve göndericinin alıcıyı bazı haklardan mahrum ettiği ve gönderici için önem arz eden normlara alıcının uymasını sağlayacak aksiyonlar” (1967, s. 379). Bir diğer tanıma göre yaptırım, “hukuk sistemi tarafından yönetilen bir toplum ya da topluluk adına hareket etmeye yetkili bir sosyal organın kararlarını uygulamak üzere alınan zorlayıcı önlemlerdir” (Abi Saab, 2001, s. 32). Uluslararası yaptırımlar devletlerin uluslararası zorunlulukları ve üyesi oldukları kurumların değerlerini ihlal eden politikalarına karşı kullanılan gerekli ve yararlı önlemler olarak Milletler Cemiyet ve daha sonra BM kararlarına dahil edilmiştir (Doxey, 1983, s. 273). Uluslararası toplumun tamamını temsil eden örgütlü bir siyasi otorite olarak BM Güvenlik Konseyi, uluslararası barış ve güvenliği korumak amacıyla askeri ve askeri olmayan yaptırımlara başvurabilir.

Uluslararası arenada barışın ve düzenin teminini amacı ile uygulanan yaptırımlar farklı şekillerde gözlemlenebilir. Uluslararası ve bölgesel örgütler, ceza ve yaptırım mekanizmalarını dış politika aracı olarak üyesi olmayan ülkelere uygulayabildikleri gibi (Doxey, 1983; White ve Abass, 2010), kendi üyelerine de uygulayabilirler. Bu yaptırımlar, ekonomik ya da askeri yaptırımlar gibi maddi, kınama gibi ahlaki ya da sahip olunan bir statünün kaybı, örneğin bir uluslararası örgüt üyeliğinin sona erdirilmesi, üyelik haklarının geçici olarak dondurulması gibi hukuki zorlama biçiminde olabilir (Abi Saab, 2002; Galtung, 1967; Hellquist, 2015). Örneğin, Güney Ortak Pazarı (MERCOSUR) 2012’de Paraguay’ın, 2017’de de Venezüella’nın üyelik haklarını geçici olarak durdurmuştur. Afrika Birliği, 2013 yılında Mısır’ın 2019 yılında Sudan’ın birliğin aktivitelere katılmasını durdururken 2013 yılında Mısır’ın birliğin aktivitelere katılmasını durdururken, Arap Ligi de 2011’de Suriye ve Libya’nın üyeliklerini dondurmuştur. Benzer şekilde, Avrupa Konseyi, 1980 askeri darbesi sonrasında Türkiye’nin, 2000 yılında Çeçenistan’da izlediği politikalar, 2014 yılında da Kırım’ı işgali nedeniyle de Rusya’nın Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisindeki oy hakkını dondurmuştur. Yaptırımlar ekonomik de olabilir. Örneğin, Amerikan Devletler Birliği 2009’da Honduras’a ekonomik yaptırımlarda bulunmuştur. BM Güvenlik Konseyi Namibya’daki ırkçı rejime son vermek amacıyla 1962’den 1994’e kadar Güney Afrika’ya; 1965’ten 1979’a kadar da Rodezya’daki azınlık beyaz hükümete karşı ekonomik yaptırımlar uygulanmıştır (Akkutay, 2014, s. 418). Yaptırımlar devletlerin iç politikalarına müdahale boyutuna da varabilir. Batı Afrika Devletleri Ekonomik Topluluğu 2010’da Fildişi Sahili’ne askeri müdahalede bulunmuştur. Bu pratikler ile uluslararası ve bölgesel örgütler, devletler arasında egemenlik hakkının korunması üzerine kurulu olan ilişkilerin aksine devletlerin iç işlerine karışmak adına formel bir vekalet ve otorite sahibi olurlar (Duxbury, 2013; Pevehouse, 2005).

Uluslararası Yaptırımlar ve Sınırlılıkları

Uluslararası ve bölgesel örgütler çeşitli yönetim sorunlarını ulus devlete kıyasla daha iyi çözümlenecek kapasite ve teknik altyapıya sahip oldukları için otorite kullanmaya hak kazanmışlardır (Barnett ve Finnemore, 2004; Jongen, 2018; Zürn vd., 2012). Fakat,

uluslararası ve bölgesel örgütler bu otorite hakkını kullanmak konusunda her zaman çok istekli olmayabilirler ya da siyasi sebepler bu otorite kullanımını engelleyebilir. Örneğin, AB Macaristan ve Polonya'da iktidara gelen aşırı sağ ve popülist partilerin izledikleri politikaları AB normlarına uygun olmadığı gerekçesi ile eleştirmiş ama AB Antlaşması'nın 7. Maddesi'ni işletmekte siyasi nedenlerle çekinceli davranmıştır (Sedelmeier, 2017). AB'ye ilgili üye devletin hükümet temsilcisinin Konsey'deki oy hakları da dâhil olmak üzere antlaşmanın sağladığı bazı haklarını askıya alma karar imkânı veren bu madde yerine Avrupa Komisyon'u tarafından geliştirilen hukuk devletini koruma prosedürü devreye sokulmuştur. Bu uygulama, ilk defa 2016 yılında ilk defa Polonya için başlatılmış ve Polonya'daki ihlaller izleme altına almıştır.

Belirtmek gerekir ki maddi yaptırımların üyelik prensiplerinden sapan ülkeleri ne derece uygun davranmaya teşvik ettiği tartışmaya açık bir konudur. Örneğin, Çeçenistan'da izlediği politikaların yol açtığı insan hakları ihlaller nedeni ile Avrupa Konseyi Rusya'nın oy hakkını 2000 yılında dondurmuş ama Çeçenistan'da insan hakları konusunda bir düzelmeye yaşanmamasına rağmen bu yaptırım 2002 yılında kaldırılmıştır. Benzer şekilde AB üyelik koşulluluğu yalnızca liberal güçlerin hükümette olduğu aday ülkelerde demokratik reformların hayata geçmesine yol açmıştır. Slovakya'da *Vladimír Mečiar*, Hırvatistan'da *Franjo Tuđman*, AB dışında kalma riskine rağmen demokratik olmayan politikalarına devam etmişler, ancak tabandan gelen AB üyelik talebi seçimlerde liberal güçleri hükümete taşıdığına bu ülkelerde AB'ye uyum yönünde politikalar izlenmiştir (Vachudova, 2005). Türkiye'de de mali yardımların azaltılması ve müzakerelerin belli başlıklarda dondurulması şeklinde karşımıza çıkan maddi yaptırımlar ülkede AB üyelik koşulluluğundan geriye giden politikaları önleyememiş, Türkiye son yıllarda AB'den uzaklaşmaya başlamıştır (Soyaltın, 2017). Son dönemde AB, Kıbrıs açıklarındaki sondaj faaliyetlerinden dolayı Türkiye'ye yönelik bir dizi siyasi ve mali yaptırımları uygulama kararı almış, fon kesintisi ve üst düzey müzakerelerin azaltılması gibi konularda uzlaşmaya varılmıştır. Benzer şekilde, Bulgaristan 2008 yılında AB fonlarının yönetimindeki yolsuzluklar nedeniyle cezalandırılmış, Avrupa Komisyonu, Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisinin bulgularına dayanarak Bulgaristan'ın 220 milyon euroluk yardımı iptal ederken, 340 milyon euroluk kaynağın ise ödemesini dondurmuştur. Fakat Bulgaristan bu cezai yaptırıma rağmen bugün hala yolsuzlukla mücadelede AB kurallarını ihlal eden politikalar izlemeye devam etmektedir (Sedelmeier ve Lacatus, 2016).

Tüm bu bulgular bize uluslararası ve bölgesel örgütler tarafından uygulanan maddi yaptırımların üye ülkelerde üyelik prensiplerine aykırı tavırları önlemekte büyük ölçüde yetersiz kaldığını göstermektedir (Sedelmeier, 2017). Yaptırımların sınırlı etkisi bir alternatif olarak kınama, ikna (Checkel, 2001) sosyal baskıya (Johnston, 2001) ve özellikle akran değerlendirmesine (*peer review*) (Pagani, 2002) dayalı sosyal yaptırımların önemini artırmıştır. Akran değerlendirmesi üye devletlerin politika performanslarının düzenli aralıklarla diğer devletlerden atanan uzmanlar (akranlar) tarafından değerlendirildiği hükümetlerarası bir değerlendirme sistemidir (Pagani, 2002). Bu süreçte uzmanlar devletlerin eksik uygulamalarını rapor eder ve politika önerilerinde bulunurlar. Akran değerlendirmesi devletlerin uluslararası sözleşmelerden doğan yükümlülüklerle uyum düzeylerini çeşitli yöntemlerle izler. İzleme sürecinde olan devletlere akranları maddi bir yaptırım uygulama konusunda yetki sahibi değildirler. Daha çok sosyal baskı yolu ile devletlerin politika önerilerini dikkate almalarını ve reform yapmalarını teşvik ederler. Akran değerlendirmeleri kabul gören bir kurumsal yapıda uygulanıyorsa uluslararası örgütlerin otorite kullanım hakkı güçlenecektir (Jongen, 2018). Bu araştırma adı geçen çalışmalardan farklı olarak akran değerlendirmeleri ve izleme mekanizmalarının kurumsal yapısı ve sosyal baskı arasındaki ilişkiye odaklanarak literatürdeki bir boşluğu doldurmayı amaçlamaktadır.

Yaptırıma Alternatif Bir Mekanizma: Sosyal Baskı

Hükümetlerin kar-zarar hesaplamalarını etkileyen maddi teşvik ve yaptırımların aksine sosyal baskı aktörlerin tercihlerinin değişimini sağlar (Checkel, 2001, ss. 553-588). Bu değişim, sosyal öğrenme sonucunda topluluk normlarının ve değerlerinin içselleştirilmesi ve kimliklerin değişimi ile mümkün olur. Bu sayede benzer düşünen devletler iş birliğine daha meyilli olacak ve uyum düzeyi artacaktır (Risse, 1999). Normlara uygun davranış kalıbının arkasında yatan neden statü ve prestij kazanma arzusu ve statü kaybının yol açacağı dışlanma, aşağılanma gibi sosyal cezalardan kaçınmadır (Whitehead, 1996). Akranları önünde prestij kaybına uğramak istemeyen bir devlet uygun politikalar izlemeye başlayacaktır.

Uluslararası sosyalizasyon literatürüne göre ülkenin üyesi olduğu uluslararası ya da bölgesel örgüt ve örgütün değerleri ile kendini özdeşleştirilmesi, kendini o grubun bir parçası olarak algılamasını sağlayacak ve sosyal bir etki yaratacaktır (Johnston, 2001, s. 499). Üyelik gerekliliklerinin yerine getirilmesi ve grup aktivitelerine katılım üyeler arasında güveni ve benzer düşünme yeteneğini artıracak ve taahhütte yol açacaktır (Pevehouse, 2002). Sosyal baskının gücünü belirleyen bir diğer faktör uluslararası/bölgesel örgütlerin meşruluğudur (Hurd, 1999). Meşruluk düzeyi arttıkça uygulanan sosyal baskının etkisi de artacak, arkadaş olarak algılanan akranların değerlendirmelerine uygun davranma olasılığı yükselecektir (Schimmelfennig ve Sedelmeier, 2005, ss. 18-20). Meşruluğun ve grubun bir parçası olma algısının artması için akran değerlendirmesinin tutarlı, şeffaf ve tarafsız şekilde uygulanması, belirli formel standartlara göre yapılması ve karşılıklı fikir alışverişine dayanıyor olması gerekmektedir. Uzmanlığı ve temsil kabiliyeti yüksek bir grubunun değerlendirmesi hedef hükümet tarafından daha meşru olarak algılanacak ve sosyal anlamda oluşturacağı baskı da artacaktır (Sedelmeier, 2017, s. 345)

Akran değerlendirmesi, uluslararası yolsuzlukla mücadele rejimlerinde sıkça kullanılan bir izleme (*monitoring*) yöntemidir (Bruszt ve McDermott, 2011; Neyer ve Wolf, 2005). Yolsuzluk gibi sosyal yapının, davranış kodlarının ve iş yapılageliş şekillerinin bir parçası haline gelen ve hukuki ve maddi önlemlerin yetersiz kaldığı bir alanda sosyal baskı alternatif bir yöntem olarak önem kazanmaktadır (Mungiu-Pippidi, 2015). Fakat literatürde yolsuzlukla mücadele alanında faaliyet gösteren uluslararası ve bölgesel rejimlerin izleme mekanizmaları ve sosyal baskı kapasiteleri karşılaştırmalı olarak incelenmemiştir. Daha çok tek bir rejimi baz alan çalışmalar yapılmış, üyelik teşviklerinin etkilerine (Börzel ve Pamuk 2012) ya da izleme mekanizmasının çalışma yöntemine odaklanılmıştır (De Vel ve Csonka 2002; Huber-Grabenwarter, 2010).

Bu çalışma, uluslararası ve bölgesel düzeyde farklı yolsuzluk rejimlerini karşılaştırmalı olarak inceleyecek ve izleme mekanizmalarının kurumsal özelliklerine bakarak sosyal baskı yaratmak için yukarıda belirtilen koşulları ne ölçüde karşıladıklarını analiz edecektir. Çalışma kapsamında sosyal baskının unsurları daha spesifik hale getirilmiş ve karşılıklılık, tarafsızlık, tutarlılık, şeffaflık olarak tanımlanmıştır. Kurumsal farklılıklar bu örgütlerin sosyal etkisini farklılaştırabilir. Bu çalışma, kurumsal farklılıkları ortaya çıkarmak ve sosyal baskının ne ölçüde varyasyon gösterdiğini analiz etmeyi amaçlamaktadır. Sosyal baskının pratikte üye ülkelerde uyumu artırıp artırmadığı ya da yolsuzluğu ne derece önlediği gibi sorular başka bir araştırmanın konusudur.

Uluslararası ve Bölgesel Yolsuzlukla Mücadele Rejimleri

En basit tanımı ile kamu gücünün özel çıkar amaçlı kötüye kullanımı olan yolsuzluk (Rose Ackerman, 1999) devletin mal ve hizmet dağıtımını etkin şekilde gerçekleştirmesini engeller (Elliott, 1997; Klitgaard, 1988), sosyo-ekonomik gelişmeye zarar verir (Mauro, 1995), siyasi istikrarı zedeler (Funderburk, 2012) ve demokrasi üzerinde yıkıcı etkiler yapar (Doig ve Theobald, 2000)

Yolsuzlukla mücadele 1970li yıllara kadar uluslararası arenada tartışılan bir konu olmaktan uzaktı (Abbott ve Snidal, 2002). Yolsuzluğun ekonomik gelişme için gerekli bir fenomen olduğu bile iddia ediliyordu (Bayley, 1966; Klitgaard, 1988; Leff, 1964). Fakat 1977 yılında, Başkan Nixon'un da istifa etmesine neden olan Watergate skandalının ardından uluslararası anlamda geçerli olan ilk yasa (*FCPA, Foreign Corrupt Practices Act*) olan Yurtdışındaki Yolsuzluk Uygulamaları Hakkında Kanun ABD'de çıkarıldı. Bu yasa, Ekonomik Kalkınma ve İş birliği Örgütü (OECD)'nin Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi ile uluslararası arenaya yayıldı. Böylece 1990lı yıllarda küresel anlamda yolsuzlukla mücadele ivme kazanmış oldu (Holmes, 2010). Uluslararası yasaları (anlaşma ve sözleşmeler), yolsuzlukla mücadelede öne çıkan kuruluşların değerlendirme mekanizmalarına dahil olan deklarasyonlar, politika tavsiyeleri ve öneriler gibi yumuşak yasa unsurları takip etti (Wolf ve Pfister, 2010).

Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi ve Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi'nin 1999 yılında kabul edilmesi ile hukuki bir boyut kazan uluslararası yolsuzlukla mücadele, Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'nin 2005 yılında imzalanması ile daha küresel bir hukuki zemin kazanmış oldu. Yolsuzlukla mücadele alanında küresel ölçekte düzenlenmiş ilk hukuk belgesi olan bu sözleşme hem daha kapsamlı hem de hukuken bağlayıcıdır (Huber-Grabenwarter, 2010). OECD, Avrupa Konseyi ve BM nezdinde hızlanan yolsuzlukla mücadele çabaları uluslararası sivil toplum kuruluşlarının, özellikle Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin farkındalığı artırmayı amaçlayan çalışmaları ile desteklenmiş (Moroff ve Schmidt-Pfister, 2010, s. 90; ayrıca bakınız Galtung ve Pope, 1999), uluslararası finans kuruluşlarının (Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası) sürdürülebilir büyümeyi teşvik etme ve yoksulluğu azaltma amacını taşıyan kredi politikalarını şekillendirmeye başlamıştır (Dünya Bankası, 1997; Uluslararası Para Fonu, 1997).

AB de 1990lı yıllarda yolsuzluğu hedef alan politikalar geliştirmeye başlamış ve zaman içinde hem üye ülkeler hem de aday ülkeler için daha kapsamlı bir yolsuzlukla mücadele stratejisi oluşturmuştur (Soyaltın, 2017). Yolsuzlukla mücadele alanındaki gelişmeyi değerlendirmek adına AB müktesebatında açıkça tanımlanmış göstergeler olmasa da AB üyesi ülkeler, müktesebatın yolsuzlukla mücadeleyi dolaylı olarak ilgilendiren direktiflerine ve 1999'da yürürlüğe giren Avrupa Birliği Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi hükümlerine uygun politikalar izlemek zorundadırlar. AB'ye olmak isteyen ülkeler de yolsuzlukla mücadele etmek için kapsamlı bir ulusal strateji geliştirmeli ve bunu da etkili şekilde hayata geçirmelidir (Börzel ve Pamuk, 2012; Vachudova, 2009). Ayrıca yargının bağımsızlığı, kamu ihaleleri, mali kontrol ve denetim, idari yapı ve sivil hizmet mevzuatı alanlarında yapılacak düzenlemelerin yolsuzluğun ortadan kaldırılmasında etkili olacağı belirtilmiştir. Son olarak da AB üyeliği için yolsuzlukla mücadele ile ilgili Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi, OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi ve Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi, Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi gibi bazı uluslararası sözleşmelerin imzalanması ve uygulamaya geçmesi gerekmektedir.

Uluslararası arenada atılan bu adımlar ulusal düzeyde devletlerin uluslararası yolsuzlukla mücadele rejimlerinin koşullarına uyum sağlamalarına yol açmıştır (Wolf ve Pfister, 2010, s. 15). Bu çalışmada Krasner (1983)'in uluslararası rejim tanımına dayanarak uluslararası yolsuzlukla mücadele rejimlerini yolsuzlukla mücadele normları (katı ve yumuşak kanun) ve karar verme ve değerlendirme mekanizmaları olarak tanımlanmıştır. Çalışma kapsamında Birleşmiş Milletler (küresel), OECD (alt-bölgesel), Avrupa Konseyi (bölgesel) ve AB (bölgesel)'nin yolsuzlukla mücadele rejimleri detaylı şekilde analiz incelenmektedir. Bu dört örgüt bünyelerinde oluşturdukları izleme mekanizmaları ile yolsuzlukla mücadele sözleşmelerinde yer alan ilkelerin üye ülkelerde ne ölçüde uygulanıp uygulanmadığını akran

değerlendirmesine dayanarak izler, politika tavsiyeleri verir ve detaylı değerlendirme raporları sunarlar (Jakobi, 2010, s. 96; Wolf, 2010, ss. 100-101).

Birleşmiş Milletler

BM'nin temel yolsuzlukla mücadele aracı, BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesidir. 2003 yılında tasarlanan sözleşme yolsuzluğa geniş bir bakış açısı getirmiş, rüşvetin yanı sıra aşırıya kaçan karı ve komisyonu da yolsuzluk kapsamına almış, kamu görevlilerinin harca bağlanmasını cezalandıran hükümler getirmiştir. Sözleşme, kamu görevlilerine rüşvet verilmesinin, kamu görevlilerince zimmete geçirmenin, nüfuz kullanmanın, yetki suiistimalinin, haksız zenginleşmenin ve rüşvetin ve özel sektörde zimmete geçirmenin, kara para aklamanın ve adaletin önlenmesinin kanunla yasaklanmasını gerektirmektedir. 2005 yılında yürürlüğe girdikten sonra sözleşmeye birçok devlet imza vermiş, imzacı ülke sayısı kısa sürede 186'ya çıkmıştır. Sözleşme taraflar için bağlayıcıdır. Yolsuzlukla mücadele küresel düzeyde atılan en etkili adım (Naim, 2005, s. 96) olarak değerlendirilen bu sözleşmenin taraf devletlerde uygulanma performanslarının izlenmesi 2010 yılında başlayabilmiştir. Uygulama Değerlendirme Mekanizması (*Implementation Review Mechanism-IRM*), 186 taraf ülkenin sözleşmeye uygunluğunu belli aralıklarla incelemektedir.

OECD

OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi, uluslararası yolsuzlukla mücadelede en eski sözleşmelerden biridir. 1999 yılında kabul edilen sözleşme yolsuzluk konusunu hedef alan ilk yasal araçtır. Sözleşme, taraf ülkelerin tabiiyetini taşıyan gerçek veya tüzel kişilerin, yabancı kamu görevlilerine rüşvet vermelerinin suç olarak kabul edilmesi ve bu suçu işleyenlerin para veya hapis cezasıyla cezalandırılmasını sağlayarak sınır ötesi yolsuzlukla mücadele amacını taşır. OECD'nin tüm üyeleri tarafından imzalanan sözleşmeye OECD üyesi olmayan Arjantin, Brezilya, Bulgaristan, Estonya, Güney Afrika, Slovenya ve Şili de taraftır. OECD Rüşvetle Mücadele Sözleşmesi'nde ülkelerarası bir izleme modeli üzerinden bir denetleme mekanizması düzenlenmiştir. Sözleşme'nin üye ülkelerde ne şekilde uygulandığı Rüşvetle Mücadele Çalışma Grubu (*Working Group on Bribery*) tarafından tüm taraf ülkelerin katılımıyla üç aşamada incelenmektedir (Wolf, 2010, ss. 103-110). İlk aşamada ulusal mevzuatın incelenmekte; ikinci aşamada sözleşmenin uygulamadaki etkinliği gözden geçirilmekte, üçüncü aşamada ise taraf ülkelerin Sözleşme kapsamındaki faaliyetleri ayrıntılı olarak incelenmektedir. İnceleme sonunda Çalışma Grubu görüş ve önerilerini rapor halinde sunmaktadır (Jakobi, 2010, s. 95).

Avrupa Konseyi

1949 Yılında kurulan ve Avrupa'nın en eski politik organizasyonu olan Avrupa Konseyi, 1997 yılında yolsuzlukla mücadele amacıyla izlenmesi gereken rehber ilkeler belirlemiştir. Bu prensipleri, yolsuzlukla mücadele için yapılan yasal düzenlemeler izlemiştir (Holmes, 2010, s. 28). 1999 yılında Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi kabul edilmiş, 2002 yılında yürürlüğe girmiştir. 48 ülke tarafından imzalanan sözleşme, kamu sektöründeki ve özel sektördeki rüşvet, uluslararası kurum temsilcilerinin yolsuzlukları, nüfuz ticareti, kara para aklanması ve muhasebe suçları gibi konularda ulusal yetkililerin alması gereken tedbirleri ortaya koyar. Yine 1999 yılında kabul edilen ve 2003 yılında yürürlüğe giren Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi 35 ülke tarafından imzalanmıştır. Bu sözleşme yolsuzluk sebebiyle mağdur olanların haklarının aranması için ulusal planda yapılması gereken yasal düzenlemeleri içermektedir. 1999 yılında, Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (*Group of States Against Corruption-GRECO*)'nu kurmuştur (De Vel ve Csonka, 2002, s. 363). GRECO'ya Avrupa Konseyi üyesi 47 ülkenin yanı sıra Belarus ve ABD de üyedir. GRECO, Avrupa Konseyi'nin bağlayıcı ve bağlayıcı

olmayan düzenlemelerine uygulanmasını denetler. GRECO, taraf ülkelerdeki yolsuzlukla mücadele konusunda yapılan reformları belirli tematik aşamalarda ve değerlendirme fazlarında izler ve değerlendirme raporları üretir (Jakobi 2010, s. 98). GRECO'nun akran baskısı ve müşterek değerlendirmeye dayanan izleme prosedürü gelişmiş bir model olarak değerlendirilmiştir (De Vel ve Csonka, 2002, s. 363; Pagani, 2002, s. 38).

Avrupa Birliği

AB, yolsuzlukla mücadele alanında kendine özgü yasal araçlar geliştirmemiş, yolsuzluğu Avrupa kurumlarına, kamu çalışanlarına ve mali çıkarlara ilişkin olacak şekilde dar tanımlamıştır. AB'nin Mali Çıkarlarının Korunmasına Dair Sözleşme, Temmuz 1995'te düzenlenmiştir. Sözleşme 'de üye devletlere AB ile ilişkili konularda rüşveti cezalandıran etkili düzenlemeler yapmaları yükümlülüğü getirilmiştir. Bu taslak metin, 1997 yılında, Avrupa Birliği Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi olarak kabul edilmiştir. Yolsuzluğun cezalandırılması için daha kapsamlı düzenlemeler getiren bu sözleşme üye ülkelerin hem hükümetlerindeki hem de AB'nin ilgili organlarındaki görevlilerinin rüşvet almasını cezalandırıcı düzenlemeler yapmaları istenmiştir. Komisyon ayrı bir yolsuzlukla mücadele izleme mekanizması oluşturmamıştır. Fakat 2007'de yolsuzlukla mücadele ve hukukun üstünlüğü gibi temel konularda AB ortalamasının oldukça gerisinde olan Bulgaristan ve Romanya'nın üye olması ile birlikte Komisyon bir izleme ve değerlendirme aracı olan İş Birliği ve Doğrulama Mekanizması (*Cooperation and Verification Mechanism-CVM*)'nı geliştirmiştir. Belirlenen politika eşiklerine ulaşamayan üye ülkelere cezai bir yaptırım olmayan bu mekanizma, üyelik sonrası AB koşulluluğunun oluşturduğu boşluğu doldurmayı ve yayınladığı yıllık izleme raporları ile üye ülkelerde AB müktesebatı ile uyumlu politikaların teşvik edilmesini amaçlar (Sedelmeier, 2008). CVM kapsamında yükümlülükleri yerine getirmekte geciken ülkelerin 2014 yılında geliştirilen Hukukun Üstünlüğü İlkesi (*Rule of Law Framework*) kapsamında değerlendirilmesi planlanmaktadır. CVM kapsamındaki Romanya için bu seçenek tartışılmaktadır. Avrupa Komisyonu eğer parlamentodan geçen ceza yasası ve yolsuzlukla mücadele yasası uygulamaya konulursa Romanya'nın CVM kapsamından çıkarılıp daha sert bir yaptırım olarak değerlendirilen Hukukun Üstünlüğü İlkesi kapsamına alınması gerektiğini savunmaktadır. İlgili ülke ve AB arasında yoğunlaştırılmış diyalog üzerine oturan bu yeni mekanizma, Avrupa Birliği Antlaşması'nın 7. Maddesinde üye ülkenin AB Konseyindeki oy hakkının dondurulmasından üyelikten çıkarmaya kadar varan yaptırımlar öncesi bir erken uyarı mekanizması olarak tasarlanmıştır. Polonya ve Macaristan için 7. Madde öncesi (*pre-article 7*) mekanizma aktif hale getirilirken, nükleer seçenek (nuclear option) olarak adlandırılan 7. Madde henüz hiçbir ülkeye karşı kullanılmamıştır. Cezalandırıcı önemlerin alınması için oy çoğunluğu gerektiği göz önüne alındığında bu maddenin aktive edilmesinin politik nedenlerle neredeyse imkânsız olduğu söylenebilir (Pech, 2019). Materyal yaptırımların kullanılmasının önündeki engeller diyalog ve sosyal baskıya dayalı mekanizmaların önemini artırmaktadır.

Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Rejimlerinde Sosyal Baskı

Bu çalışma kapsamında incelenen uluslararası ve bölgesel örgütler, yolsuzlukla mücadele etmek adına üye ülkelerdeki (ve ilgili yolsuzlukla mücadele sözleşmelerine imza veren ülkelerdeki) politikaları izleme yöntemleri geliştirmişlerdir. İzleme yolu ile sosyal baskı kurmaya dayanan bu mekanizmalar sayesinde üye devletlerin sözleşmelerde yer alan bağlayıcı hukuk ilkelerine ve bağlayıcı olmayan yolsuzlukla mücadele normlarına uyum süreci analiz edilir. İzleme yönteminin sosyal bir baskı yaratması için belirli prensiplere göre uygulanması gerektiği belirtilmişti. Bu koşulların daha net tanımlanması ve işlevsel hale getirilmesi sosyal baskının karşılaştırmalı analizi için gereklidir.

Değerlendirme süreçlerine paydaşların ve ilgili ülkenin görüşlerini dahil etmek *karşılıklılık* esasına dayalı bir analiz imkânı sunar. Değerlendirmelerinde yerinde ziyaretlere yer veren örgütler hem hükümet temsilcileri ve hükümet dışı paydaşlara düşüncelerini beyan etmek için bir fırsat sunar hem de çok yönlü ve derinlemesine bir analiz yapma fırsatı elde ederler. Karşılıklı fikir alışverişi ve öğrenme sürecine dayanan bu tür değerlendirmeler uzman görüşleri ile birleştirildiğinde *tarafsızlık* oranı artacaktır. Değerlendirme raporlarının kurul toplantılarında kamuoyuna kapalı şekilde görüşülmesi de dürüst ve açık bir görüş alışverişini mümkün kılar, eleştirilerin netliğini artırır ve objektif bir rapor ortaya konmasına imkân verir. Değerlendirmelerin önceden belirlenen standartlar çerçevesinde kontrol listesi, değerlendirme anketleri ve düzenli aralıklarla yapılan yerinde ziyaret/ülke ziyaretlerine dayandırılması ve değerlendirme sonrası üye ülkenin uyum performansını takip eden (*follow-up*) bir mekanizmanın varlığı *tutarlılığı* artıracaktır. Son olarak, değerlendirme sonucunda kabul edilen ülke raporlarının kamuoyu ile paylaşılması sürecin *şeffaflığını* sağlayacaktır. Bu dört unsurun birlikte bulunduğu durumlarda sosyal baskı güçlü olacaktır, koşullardan bir ya da birkaçı yerine getirilmediğinde sosyal baskının düzeyi azalacak, tüm koşulların karşılanmasında sorun yaşıyorsa sosyal baskı zayıf olacaktır. Bir sonraki alt bölümde çalışma kapsamında incelenen dört örgütün kurumsal yapısı baz alınarak sosyal bir etki yaratmak için bu koşulları ne ölçüde karşıladıkları incelenecektir.

İzleme ve Sosyal Baskı: Karşılaştırmalı Bir Analiz

BM Uygulama Değerlendirme Mekanizması olan IRM uzmanları ve diplomatları bir araya getirir. Uzmanlar tarafından yapılan değerlendirmeler ülkelerin BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesine uygunluklarını ortaya koymayı amaçlar. IRM değerlendirmeleri, ülkelerin katalog standartlar üzerinden kendi değerlendirmelerine ve tercihe göre yapılan ülke ziyaretlerinin sonucuna göre yapılır. Ülke ziyaretlerinin zorunlu olmaması karşılıklılık ilkesini zayıflatır. Ülke ziyaretlerinde ilgili ülke BM yetkililerine gerekli bilgiyi vermekle yükümlüdür, bazı durumlarda hükümet dışı aktörlere de danışılabilir. Ülke raporları izleme takımı ve ilgili ülkenin uzlaşmaya varması sonucu oluşur. Bu raporları otomatik olarak kamuoyuna sunan bir mekanizma yoktur. Bu durum şeffaflık ilkesine aykırıdır. IBM'nin yaptığı değerlendirme toplantılarına değerlendirme altında olan devletin hükümet temsilcisi de dahil tüm üyeler katılır. Bu oylama yöntemi tarafsızlığı sınırlar. İzleme sürecinin görüldüğü bu toplantılar hükümetler arası düzeyde kapalı formatta yapılır ama diğerlerinden farklı olarak bu toplantılarda ülke değerlendirme raporları görüşülmez. Ülke değerlendirmelerinin uzmanlar tarafından yapılıyor olması tarafsızlık ilkesini güçlendirse de değerlendirme raporlarının kurulda görüşülmemesi karşılıklı görüş alışverişini sınırlar ve tarafsızlık ilkesine zarar verir. IRM değerlendirmesi takip eden bir izleme mekanizması ile de zenginleştirilmemiştir. Bir takip mekanizmasının olamaması tutarlılık açısından eleştirilebilir.

Avrupa Konseyi, yolsuzlukla mücadele alanında imzalanan sözleşmelere uygunluğunu GRECO'nun geliştirdiği mekanizmalar ile ölçer. GRECO değerlendirmeleri yolsuzlukla mücadele alanında uzmanlar ve az sayıda diplomatın katılımı ile yapılır. GRECO değerlendirmeleri ülkelerin değerlendirme anketlerine verdikleri cevaplar, değerlendirme ekibinin masa başı araştırmaları ve yerinde ziyaret/ülke ziyareti çerçevesinde toplanan bilgiler esas alınarak yapılır. Bu açıdan değerlendirmelerin tarafsızlık oranı yüksektir. Ülke değerlendirmeleri paydaşların fikirlerini beyan etmeleri için bir fırsat sunar ve karşılıklılık ilkesini güçlendirir. Değerlendirme raporları ilgili ülke tarafından yerine getirilmesi gerekli görülen tavsiyeleri içerir ve GRECO genel kurulunda kapalı düzende yapılan toplantıda ilgili ülkenin dahil olmadığı bir oylama ile kabul edilir. Bu oylama mekanizması da tarafsızlığın sağlanması için önemlidir. Tematik olarak yapılan GRECO değerlendirmeleri aşamalı olarak ilerler ve iyi yapılandırılmış bir takip mekanizmasına sahiptir. Bir sonraki tematik aşamaya geçmek için ülkelerin performansının yeterli bulunması gerekir (GRECO, 2009). GRECO

değerlendirme süreci üye ülkelerin verilen tavsiyeler uyum performansını gösteren durum raporunun sunulması ile devam eder ve tutarlı bir kurallar sinilesi içinde ilerler (Wolf, 2010). Durum raporları ülke raportörleri tarafından incelenir ve taslak uygunluk raporu hazırlanır. GRECO genel kurulunda kabul edilen uygunluk raporu (ya da ek uygunluk raporu ve/veya ara uygunluk raporu ve/veya ikinci uygunluk raporu ile tavsiyelerin ne ölçüde yerine getirildiği belirlenir (GRECO, 2009a). Tüm bu raporlar, ilgili ülkenin rızası ile uluslararası ve ulusal düzlemde kamunun erişimine açık hale getirilebilir (Eser ve Kubiciel, 2005). Ülkelere raporları kamuoyuna açmak konusunda veto gücü verilmesi şeffaflık ilkesi açısından sorunlar doğurabilir.

OECD Rüşvetle Mücadele Çalışma Grubu Uluslararası Rüşvetle Mücadele Sözleşmesine imza veren ülkelerde sözleşmeye uygunluğu denetler. Rüşvetle Mücadele Çalışma Grubu ülke temsilcileri, yolsuzlukla mücadele uzmanları ve sınırlı sayıda diplomattan oluşur. Değerlendirme süreci hükümetlerarası düzeyde yapılır. Değerlendirmelerin ilk fazında, ülkenin rüşvete ilişkin yasal mevzuatı, ülkelerin değerlendirme anketlerine verdikleri cevaplar üzerinden analiz edilir. İkinci fazda ülke ziyaretleri gerçekleşir ve hükümet dışı aktörler ile görüş alışverişi sağlanır (Bonucci, 2007, s. 445; Jakobi, 2010, ss. 95; Wolf, 2010, s. 109). Uzman değerlendirmelerine ülkenin görüşlerini eklemek değerlendirme sürecinde karşılıklılık ilkesini güçlendirir. Değerlendirme sonucunda bir taslak rapor oluşturulur ve kurulda tartışılır. GRECO'da olduğu gibi kamuoyuna kapalı yapılan görüşmeler dürüst ve açık bir fikir mütalaası sağlar ve tarafsız bir rapor ortaya konmasına imkân verir (Bonucci, 2014). Bu görüşmelerde rapor revize de edilebilir. Son halini alan rapor ilgili ülkenin katılmadığı bir oylama ile kabul edilir. GRECO'ya benzer şekilde tarafsızlık ilkesine riayet eden bir oylama yöntemi benimsenmiştir. Tüm ülke değerlendirme raporları zorunlu olarak kurumun internet sitesinde yayınlanır ve kamuoyuna sunulur. Ülke değerlendirmesi raporların yayınlanması ile sonlanmaz, takip eden izleme sürecinde ülkelerin verilen önerilere uyum sağlayıp sağlamadıkları denetlenir. Uyum düzeyi düşük olan ülkeler için yeni bir rapor yayınlanır. Bu rapora istinaden bir sonraki aşmaya geçmelerine izin verilmeyebilir, aynı aşamayı tekrarlamaları istenebilir (OECD, 2008). OECD'nin GRECO gibi iyi geliştirilmiş bir takip mekanizması olması tutarlı bir değerlendirme yapmanın olmazsa olmaz koşuludur (Wolf, 2010, s. 110).

AB, üye ülkelerde AB müktesebatı ile uyumlu politikaların teşvik etmek ve özellikle yolsuzlukla ve organize suçla mücadele ve yargı alanında yeni üye olan ülkelerdeki aksaklıkları gidermek adına CVM'yi geliştirmiştir. CVM, Avrupa Komisyonu tarafından izleme altına alınan her üye ülke için farklı şekilde belirlenen eşiklere göre politika tavsiyeleri oluşturur ve bu tavsiyelere uyum düzeyini denetler. CVM, ülke özelinde belirlenen politika tavsiyeleri müktesebata uyum için idari ve yasal bir şablon sunar ve belirlenen eşiklere erişimi ölçmek için indikatörler belirler (Sedelmier ve Lacatus, 2016, s. 20). Bu indikatörler üzerinden yapılan ülke değerlendirmeleri, üye ülkelerle karşılıklı diyaloga dayanır ve Komisyon'a ilgili ülkedeki gelişmeleri izleme olanağı sunar. Değerlendirmeler sonucunda oluşan ülke raporları farklı uluslararası örgütlerden uzmanların görüşlerinin yanı sıra ilgili ülkedeki hükümet görevlilerinin ve hükümet dışı aktörlerin de görüşleri alınarak karşılıklılık ilkesine uygun şekilde hazırlanır. Düzenli olarak yılda iki kez (Şubat ve Temmuz) hazırlanan düzenli raporlar AB Bakanlar Konseyinde tartışılır ve onaylanır. AB Bakanlar Konseyinde ilgili ülke temsilcilerinin de olması tarafsızlık ilkesini zayıflatıcı bir etki yaratmaktadır. Belirlenen politika eşiklerine ulaşan ülke izlemeden çıkarılır ama devam eden bir takip mekanizması henüz tanımlanmamıştır. Bu durum CVM'nin tutarlılığını zedeler. Tüm raporlar şeffaflık ilkesi gözetilerek Avrupa Komisyonunun web sitesinde yayınlanarak kamuoyuna sunulur.

Tablo 1: Yolsuzlukla mücadele rejimlerinde sosyal baskı

	Sosyal Baskının Unsurları				Sosyal Baskı Kapasitesi
	Karşılıklılık	Tarafsızlık	Tutarlılık	Şeffaflık	
IRM	+/-	+/-	+/-	+/-	ZAYIF
GRECO	+	+	+	+/-	GÜÇLÜ
OECD	+	+	+	+	ÇOK GÜÇLÜ
CVM	+	+/-	+/-	+	MAKUL

Uluslararası ya da bölgesel düzeyde yolsuzlukla mücadele eden rejimler yukarıdaki tabloda sosyal baskı unsurları çerçevesinde incelenmiş ve bu rejimlerin sosyal baskı kapasitelerinin farklılıklar gösterdiği tespit edilmiştir. Çalışmanın da ortaya koyduğu gibi kurumsal yapıları, izleme ekiplerinin yapısı ve değerlendirmelerin yapılageliş şekli bu sosyal baskının farklı düzeylerde gözlemlenmesine yol açmıştır. OECD gerekli ilkeleri büyük oranda karşılayan bir izleme kapasitesine sahip olduğu için üye ülkeleri üzerinde en güçlü sosyal baskı kurma kapasitesine sahip yolsuzluk rejimine sahiptir. OECD'nin izleme ve değerlendirme mekanizması ile karşılaştırılabilecek en yakın sistem GRECO'dur. Her ne kadar GRECO raporları ilke olarak üye ülkelerin rızasına bağlı olarak kamuoyu ile paylaşılsa da uygulamada tüm raporlara şeffaf olarak kurumun web sitesinden ulaşılmaktadır. CVM'de tutarsızlık ve tarafsızlık ilkelerinin yerine getirilmesinde aksaklıklara yol açacak kurumsal özellikler tespit edilmiştir. AB'nin birlik kurallarını ihlal eden ülkeler için geliştirdiği bu yöntem GRECO ve OECD izleme yöntemlerinden esintiler taşımaktadır. IRM ise sosyal baskı oluşturmak adına kurumsal özellikleri en zayıf olan mekanizmadır. OECD ve GRECO literatürde de uzmanlık düzeyinde yürüttükleri izleme yöntemleri ile öne çıkmaktadır. CVM henüz yeni yapılandırıldığı için gelişime açık olarak değerlendirilebilir. IRM ise küresel ölçekte yaygın bir etki ağına sahip olmasına rağmen sosyal baskı oluşturmak adına yeterli özelliklere sahip görünmemektedir. GRECO ve OECD izleme yöntemleri yolsuzlukla daha etkin mücadele etmek adına yol gösterici kurumsal özelliklere sahiptir ve diğer kurumlara emsal teşkil edebilirler.

Sonuç ve Değerlendirme

Uluslararası ve bölgesel örgütler, üye ülkelere üyelik prensiplerine uygun davranışlar beklerler, aksi davranan ülkelere de cezai uygulamalar öngörebilirler. Bu yaptırımlar ekonomik ya da askeri olabileceği gibi sahip olunan bir statünün kaybı gibi hukuki biçimde ya da kınama gibi ahlaki olabilir. Çalışmanın ilk bölümünde yaptırım kavramı açıklanmış, uluslararası ve bölgesel örgütlerin maddi ve sosyal yaptırım mekanizmaları hakkında bilgi verilmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde maddi ve hukuki yaptırımların üyelik prensiplerinden sapan ülkelere sınırlı bir etkiye sahip olduğu ortaya konulmuştur. Özellikle yolsuzlukla mücadelede AB'nin üye ülkelere uyguladığı ekonomik cezalar yolsuzluğu azaltmamış, artmasının da önüne geçememiştir. Bu nedenle bu çalışma bir alternatif olarak sosyal baskı üzerine odaklanmıştır.

Sosyal baskı belirli koşullar sağlandığında üyelik prensiplerine uygun davranışları motive etmek için etkili olabilir. Uluslararası sosyalizasyon literatürünün ortaya koyduğu gibi, ülkenin üyesi olduğu uluslararası ya da bölgesel örgüt ve örgütün değerleri ile kendini özdeşleştirilmesi sosyal baskının gücünü artıracaktır. Ayrıca uluslararası/bölgesel örgütlerin meşru olarak görülmesi de sosyal baskının etkisini katlayacaktır. Meşruluk düzeyi arttıkça uygulanan sosyal baskının etkisi de artacak, akranların değerlendirmelerine uygun davranma

olasılığı yükselecektir. Uluslararası ve bölgesel örgütlerin üye ülkeleri için geliştirdikleri izleme yöntemleri sosyal baskının gücünü artıran özellikler taşıyabilir. Bu çalışmanın ortaya koyduğu gibi izleme ve değerlendirmeler tutarlı, şeffaf ve tarafsız şekilde uygulanır ve karşılıklı fikir alışverişine dayanırsa hedef hükümet tarafından daha meşru olarak algılanır ve sosyal anlamda oluşturacağı baskı da artar.

Çalışma kapsamında yolsuzlukla mücadelede faaliyet gösteren uluslararası ve bölgesel aktörlerin izleme faaliyetleri sosyal baskı örneği olarak incelenmiştir. BM (küresel), OECD (alt-bölgesel), Avrupa Konseyi (bölgesel) ve AB (bölgesel) yolsuzlukla mücadele alanında bünyelerinde oluşturdukları izleme mekanizmaları ile üye ülkelerde yolsuzlukla mücadele normlarının uygulanıp uygulanmadığını dayanarak izlemektedir. Bu izleme yönetimleri büyük oranda akran değerlendirmesine dayanmakta ve kötü uygulamalar ifşa edilmektedir.

Çalışma kapsamında karşılaştırmalı analiz yöntemi ile yolsuzlukla mücadelede öne çıkan rejimlerin kurumsal özellikleri incelenmiş ve sosyal baskı oluşturmak için belirtilen koşulları (*karşılıklılık, tarafsızlık, tutarlılık, şeffaflık*) ne ölçüde karşıladıkları analiz edilmiştir. Sahip oldukları kurumsal ve organizasyonel özellikler bu rejimlerin sosyal baskı düzeyini farklılaştırmıştır. Sosyal baskı için gerekli ilkeleri büyük oranda karşılayan OECD ve GRECO güçlü izleme kapasitesine sahiptir. Tutarsızlık ve tarafsızlık ilkelerinin yerine getirilmesinde aksaklıklara yol açacak kurumsal özellikler CVM'nin sosyal baskı düzeyini azaltıcı etki yapmıştır. IRM ise küresel ölçekte geniş bir baskı alanına sahip olmasına rağmen sosyal baskı oluşturmak adına kurumsal özellikleri en zayıf olan mekanizmadır. Sosyal baskının pratikte üye ülkelerde uyumu artırıp artırmadığı ya da yolsuzluğu ne derece önlediği gibi soruların cevaplanması için bu makaledeki bulguların ülke bazında yapılan analizler ile birleştirilmesi gerekmektedir. Bu sayede yolsuzlukla mücadele rejimlerinde sosyal baskıya ilişkin daha bütüncül bir sonuca varılacaktır. Fakat bu çalışma yolsuzlukla mücadele alanında en çok bilinen uluslararası ve bölgesel örgütlerin sosyal yaptırım kapasitelerini ortaya koyması açısından yolsuzluğun küresel ölçekte yönetimi için literatüre önemli bir katkı koymaktadır. Özellikle AB, yeni geliştirdiği izleme mekanizmasını güçlendirirken GRECO ve OECD'nin izleme gruplarının kurumsal özelliklerini örnek alabilir. Benzer şekilde IRM, sahip olduğu küresel etki alanını bu çalışmada belirtilen kurumsal özellikler ile bir araya getirip yolsuzlukla mücadele alanında daha güçlü sosyal bir baskı uygulama yoluna gidebilir. Yolsuzluk gibi toplumun sosyal kumaşına gömülü olan bir alanda maddi yaptırımların etki kapasitesinin zayıf olduğu AB ülkelerinde devam eden yolsuzluk sorunu ile daha belirgin bir hal almıştır. Bu çerçevede sosyal baskı yolsuzlukla mücadelede iyi uygulamaların artmasına yol açacak önemli bir alternatif olarak öne çıkmakta ve daha çok incelenmeyi hak etmektedir.

Extended Abstract

Sanctions are measures that are used by international or regional organizations against the countries breaching membership principles. Sanctions are used by the international or regional organizations to influence state policies that are not in line with the membership rules. Sanctions can take the form of traditional sanctions, such as diplomatic and economic sanctions, or suspension of membership rights. The literature on sanctions illustrates that the economic, material or legal sanctions have limited impact to redress breaches of membership principles. For example, the European Union (EU) failed to fight against the ongoing corruption problem in the new members (i.e Bulgaria) by cutting its financial assistance. However, today Bulgaria is still one of the most corrupt countries in the EU. This clearly shows the limitation of material sanctions in the case of corruption since it is a problem very much embedded in the social fabric and ways of doing things in a society. Due to the limited impact of the material sanctions, international or regional organizations tend to rely on the social sanctions. Despite some skepticism about the capacity of social sanctions to generate policy change several studies showed that social sanctions can trigger peer pressure on

countries that breach membership rules by naming and shaming them as long as they meet certain conditions.

Shaming and naming are mostly done through reporting or listing countries that violate club rules. The evaluation teams of the international or regional organizations regularly visit countries on the watch list and generate a resolution that includes specific proposals for the improvement of the situation in the monitored country. The recommendations which are put forward by the evaluation teams of the international or regional organizations might push countries into reforms once they are exposed to the social pressure of peers and the public. By following the recommendations, the countries aim to gain or maximize status, honor, prestige or to avoid a loss of status, shaming, exclusion or humiliation and other social sanctions.

This article argues that the impact of social sanctions varies according to the institutional structure of monitoring mechanisms and evaluation teams of the international or regional organization. It is argued that once the monitoring and peer reviews are applied in a transparent, consistent impartial way and based on reciprocal interactions with the target government, the legitimacy of international demands and criticism increases and thereby the social pressure becomes more effective. The overall argument is illustrated examining the monitoring mechanism of United Nations (global), OECD (sub-regional), Council of Europe (regional) and European Union (regional) in detail.

These four organizations have well-known mechanisms for regular country reporting. They monitor and make reviews whether member states comply with the principles of the anti-corruption conventions. The OECD's Working Group of Bribery monitors the implementation and enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention and the Anti-Bribery Recommendation in 43 states. The Implementation Review Mechanism (IRM) reviews the performance of 183 UN member states. The Council of Europe's Group of States against Corruption (GRECO) consists of the 47 Council of Europe member states plus Belarus and the United States and reviews states' compliance with several legally binding and nonbinding anticorruption conventions. Finally, the EU's Cooperation and Verification Mechanism (CVM) assesses the progress of Romania and Bulgaria on a number of issue areas related with anti-corruption.

In this article, the institutional properties of these four anti-corruption regimes are analyzed in a comparative way. The comparative analysis examined the extent they meet conditions (reciprocity, impartiality, consistency, transparency) for effective social pressure. The empirical evidence indicated that social pressure that emanate from the anti-corruption regimes of United Nations, OECD, Council of Europe and EU varied since the institutional structure of their evaluation teams and methods of their peer reviews had different properties. The GRECO and OECD meet all the conditions (reciprocity, impartiality, consistency, transparency) and have likelihood to have strong social pressure. The CVM is weaker in terms of impartiality, consistency, thus has less likelihood to have social pressure. The IRM is the weakest organizations in terms of all the conditions, yet it has a wide range impact on the global scale. The EU can learn from the good practices of GRECO and OECD for making the CVM more efficient.

The findings of this article are needed to be completed with the specific country analyses in order to reply whether social sanctions of the international or regional organizations generate compliance in the member states or eliminate corruption. In this way we can reach more comprehensive results concerning the role of social sanctions the global fight against corruption. Yet, this article makes an important contribution to the global

governance of corruption by comparing the monitoring mechanism of four international or regional organizations with well-known anti-corruption regimes.

Kaynakça

- Abi-Saab, G. (2001). The concept of sanction in International Law. (V. Gowlland-Debbas Der.), *United Nations Sanctions and International Law*. (ss. 29-41). The Hague/London/Boston: Kluwer Law International
- Abbott, K. & Snidal, D. (2002). Values and interests: International legalization in the fight against corruption. *Journal of Legal Studies*, 31, 141-178.
- Akkutay, B. L. (2014). Birleşmiş Milletler Andlaşması çerçevesinde ekonomik yaptırımların hukuki niteliği. *TBB Dergisi*, 111, 411-446.
- Barnett, M. & Finnemore, M. (2004). *Rules for the world: International organizations in global politics*. New York: Cornell University Press.
- Bayley, D. H. (1996). The effects of corruption in a developing nation. *The Western Political Quarterly*, 19, 719-732.
- Bonucci, N. (2007). Monitoring and follow-up. (M. Pieth, L. Low & P. Cullen, Der.). *The OECD Convention on bribery: A commentary*. (ss. 445-476). Cambridge: Cambridge University Press.
- Bonucci, N. (2014). Article 12. Monitoring and follow-up. In M. Pieth, L. Low, & N. Bonucci (der.) *The OECD convention on bribery: A commentary* (ss.534-576). Cambridge: Cambridge University Press.
- Börzel, T. A. & Pamuk, Y. (2012). Pathologies of europeanization: Fighting corruption in the Southern Caucasus. *West European Politics*, 35(1), 79-97.
- Bruszt, L. & McDermott, G. A. (2012). Integrating rule takers: Transnational integration regimes shaping institutional change in emerging market democracies. *Review of International Political Economy*, 19(5), 742-778.
- Checkel, J. T. (2001). Why comply? Social learning and European identity change. *International Organization*, 55(3), 553-588.
- De Vel, G. & Csonka, P. (2002). The Council of Europe activities against corruption. (C. Fijnaut & L. Huberts, Der), *Corruption, Integrity and Law Enforcement*. (ss.361-380). Hague and London: The Springer.
- Doig, A. & Theobald, R. (der.) (2000). *Corruption and democratisation*. London: Frank Cass.
- Doxey, M. (1983). International sanctions in theory and practice. *Case W. Res. J. Int'l L.* 15(2), 273-288.
- Duxbury, A. (2013). *The Participation of states in International Organisations The role of human rights and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dünya Bankası (1997). *Helping countries combating corruption: The role of the World Bank*. Washington: World Bank Publications.
- Elliott, K. A. (1997). *Corruption and the global economy*. Institute for International Economics. Washington: World Bank Publications.
- Eser, A. & Kubiciel, M. (2005). *Institutions against corruption: A comparative study of the national anti-corruption strategies reflected by GRECO's first evaluation round*, Konstanz: Nomos Publishers.

- Funderburk, C. (der.) (2012). *Political corruption in comparative perspective: Sources, status and prospects*. Farnham: Ashgate.
- Galtung, J. (1967). On the effects of international economic sanctions with examples from the case of Rhodesia. *World Politics*, 19(03), 378–416.
- Galtung, F & Pope, J. (1999). The global coalition against corruption: Evaluating Transparency International. (A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner, Der.) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (ss. 257 –282). Boulder: Lynne Rienner Publishers
- Group of States against Corruption (GRECO). (2009). *How does GRECO work?* Erişim Tarihi: 05.12.2018.
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/4.%20how%20does%20greco%20work_EN.asp
- Group of States against Corruption (GRECO). (2009a). *GRECO Evaluations*. Erişim Tarihi: 05.12.2018. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp
- Holmes, L. T. (2010). International Anti-corruption regimes and Corruption levels In European and Eurasian Post-communist States. (S. Wolf & D. Schmidt-Pfister, Der.). *International Anti-corruption Regimes in Europe: Between Corruption, Integration and Culture* (ss. 25-46). Konstanz: Nomos Publishers
- Huber-Grabenwarter, G. (2010). Supporting the Implementation of International Anti-Corruption Initiatives: The German UNCAC Project', in S. Wolf & D. Schmidt-Pfister (eds.), *International Anti-corruption Regimes in Europe: Between Corruption, Integration and Culture* (ss. 195-212) Konstanz: Nomos Publishers
- Hellquist, E. (2015). Interpreting sanctions in Africa and Southeast Asia. *International Relations*, 29(3), 319–333.
- Hurd, I. (1999). Legitimacy and authority in international politics. *International Organization*, 53(2), 379–401.
- Jakobi, A. P. (2010). E plu ribus unum? The global anti-corruption agenda and its different international regimes'. S. Wolf & D. Schmidt-Pfister (der). *International Anti-corruption Regimes in Europe: Between Corruption, Integration and Culture* (ss.87-104). Konstanz: Nomos Publishers.
- Johnston, A. (2001). Treating international institutions as social environments. *International Studies Quarterly*, 45(4), 487–515.
- Jongen, H. (2018). The authority of peer reviews among states in the global governance of corruption. *Review of International Political Economy*, 25(6), 909-935. Doi: 10.1080/09692290.2018.1512891
- Klitgaard, R. (1998). *Controlling corruption*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Krasner, S. D. (1933). *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press
- Leff, N. H. (1964). Economic development through bureaucratic corruption'. *American Behavioural Scientist*, 8(3), 8-14.
- Mauro, P. (1995). Corruption and growth. *Quarterly Journal of Economics*, 110, 681-712
- Mungiu-Pippidi, A. (2015). *The quest for good governance. How societies develop control of corruption*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

-
- Moroff, H. & Schmidt-Pfister, D. (2010). Anti-corruption movements, mechanisms, and machines – an introduction. *Global Crime*, 2(1), 89-98.
- Naim, M. (2005). *Illicit: How smugglers, traffickers, and copycats are hijacking the global economy*. New York: Anchor.
- Neyer, J. & Wolf, D. (2005). The analysis of compliance with international rules: Definitions, variables and methodology. Z. Michael and J. Christian (der.) *Law and Governance in Post-National Europe: Compliance Beyond the Nation- Stat* (ss. 40–64). Cambridge, UK: Cambridge University Press
- Pagani, F. (2002). Peer Review: A tool for co-operation and change: An analysis of an OECD working method. *OECD working paper*, Erişim tarihi: 13.11.2018 <http://www.oecd.org/dataoecd/33/16/1955285.pdf>
- Pevehouse, Jon C. (2002). Democracy from the outside-in? International organizations and democratization. *International Organization*, 56(3), 515–549.
- Risse, T. (1999). International norms and domestic change: Arguing and communicative behavior in the human rights area. *Politics & Society*, 27(4), 529-559.
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schimmelfennig, F. & Sedelmeier, U. (2005). *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Sedelmeier, U. (2008). After conditionality: Post-accession compliance with EU Law in East Central Europe. *Journal of European Public Policy*, 15(6), 806-825.
- Sedelmeier, U. (2017). Political safeguards against democratic backsliding in the EU: the limits of material sanctions and the scope of social pressure. *Journal of European Public Policy*, 24(3), 337-351.
- Sedelmeier, U. & Lacatus, C. (2016). Compliance with the European Union’s anti-corruption conditions in the ‘Cooperation and Verification Mechanism’: Why is Romania better than Bulgaria. Maximizing the integration capacity of the European Union: Lessons of and prospects for enlargement and beyond MAXCAP Working Paper No.28/2016. Erişim tarihi: 02.04.2019 http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_28.pdf
- Soyaltin, D. (2017). Public sector reforms to fight corruption in Turkey: a case of failed Europeanization? *Turkish Studies*, 18(3), 439-458.
- Szarek-Mason, P. (2010). *The European Union's fight against corruption: The evolving policy towards member states and candidate countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Uluslararası Para Fonu (1997). *International Monetary Fund (IMF) 's role in Good Governance*, Washington, Erişim tarihi: 09.12.2018 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govern.pdf>
- Vachudova, M. A. (2005). *Europe undivided: Democracy, leverage and integration after Communism*. Oxford: Oxford University Press.
- Vachudova, M. A. (2009). Corruption and compliance in the EU’s Post-Communist members and candidates. *Journal of Common Market Studies*, 47(1), 43-62.
- White, N.D. & Abass A. (2014). Countermeasures and sanctions. M. Evans (der.)
-

-
- International Law*. (ss.539-559). Oxford: Oxford University Press.
- Whitehead, L. (1996). Democratic Regions, Ostracism, and Pariahs. L. Whitehead (der.) *The international aspects of democratization: Europe and the Americas*. Oxford: Oxford University Press
- Wolf, S., & Schmidt-Pfister, D. (2010). Between Corruption, Integration and Culture: the Politics of International Anti-corruption. S. Wolf & D. Schmidt-Pfister (der.) *International anti-corruption regimes in Europe: Between corruption, integration and culture*, (ss.13-24) Konstanz: Nomos Publishers.
- Wolf, S. (2010). Assessing Eastern Europe's anti-corruption performance: views from the Council of Europe, OECD, and Transparency International. *Global Crime*, 11(2), 99-121
- Zürn, M., Binder, M. & Ecker-Ehrhardt, M. (2012). International authority and its politicization. *International Theory*, 4(1), 69–106.
-