

Doc.: GA17/LC17/REP/01/tr

ONYEDİNCİ GENEL KURUL  
HUKUKİ VE SİYASİ İŞLER KOMİSYONU

**RAPOR\***

HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜNÜ ARTTIRMAK İÇİN KEİPA  
ÜYESİ ÜLKELER ARASINDA İŞBİRLİĞİ

Raportör: Sayın Maria Arsenis, Hukuki ve Siyasi İşler Komisyonu Üyesi  
(Yunanistan)

---

\* 17nci Hukuki ve Siyasi İşler Komisyonu tarafından 28 Mart 2001 tarihinde Atina'da ve 17nci Genel Kurul tarafından 20 Haziran 2001 tarihinde Bakü'de ele alınacak olan metin.

## I. GİRİŞ

1. 11 - 12 Ekim 2000 tarihlerinde Kiev’de yapılan 16ncı Komisyon Toplantısında Karadeniz ülkelerindeki yolsuzluklar hakkında tartışılırken hukukun üstünlüğünün sağlanması konusu özel olarak vurgulanmıştı. Karadeniz ülkelerinde devam etmekte olan siyasi ve ekonomik reformlar sürecinin, demokrasinin konsolidasyonu ve hukukun üstünlüğü ile birlikte tam ve adil bir sivil toplumun tesisi sayesinde kolaylaşacağı ısrarla ifade edilmişti. O kararın ardından KEİPA Hukuki ve Siyasi İşler Komisyonu bugün, “Hukukun Üstünlüğünü Arttırmak İçin KEİPA Üyesi Ülkeler arasında İşbirliği” konusunu ele almaktadır.
2. Sürdürülebilir demokratik gelişim ve ekonomik işbirliği çerçevesinde temel direklerden biri olan hukukun üstünlüğü meselesi, Karadeniz ekonomik işbirliği gündeminde her zaman en öncelikli konular arasında yer almıştır. Boğaziçi Bildirisi’nde yer alan “demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan haklarına saygı değerlerinden esinlenerek Karadeniz ülkeleri arasında yeni bir ortaklık” ana fikri, ulusal parlamentoların ve Parlamenter Asambelenin kesintisiz desteğini almakta olan KEİ sürecinin tamamına önderlik etmektedir.
3. Bu rapor Karadeniz bölgesindeki ülkelerde, demokrasinin konsolidasyonu ve mevcut sürecin istikrarlı ve koordineli olması için hazırlanmış geleceğe ait stratejiler çerçevesinde, hukukun üstünlüğünün kuvvetlendirilmesine olan gereğin altını çizmektedir. Geçen 10 yıl zarfında; hukukun üstünlüğü, insan hakları ve diğer temel demokratik haklar bütün dünya politikasında dikkatleri artarak üzerine çekmiştir. Bu bağlamda bölgesel ekonomik işbirliğine yeni kurumsal ve siyasi boyutlar katan demokratik topluma ait temel unsurların müzakere edilmesi son derece önemlidir. Raporda aynı zamanda, demokrasinin konsolidasyonu ve kurumsal iklimin iyi yönetilmesine dönük ve hukukun üstünlüğünün artırılması için pratik tedbirler ile öncelikler de yer almaktadır.
4. Rapor ve Tavsiye metinleri için sadece Yunanistan, Türkiye ve Ukrayna’dan katkı alınmış olmakla beraber raporda öne sürülen pek çok husus, 29 Kasım 2000 tarihinde Erivan’da yapılan 16ncı Genel Kurul çerçevesinde gerçekleşen genel müzakerelerde ulusal delegasyonların Başkanlarının “demokrasinin konsolidasyonu ve hukukun üstünlüğü” konusunda yaptıkları konuşmalardan alınmıştır. Ayrıca KEİPA Uluslararası Sekreteryası tarafından ilgili uluslararası teşkilatların resmi internet sitelerinden de referans bilgileri temin edilmiştir.

## II. HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜNÜN ARTTIRILMASI, DEMOKRATİK REFORMU PEKİŞTİRİR VE KARADENİZ EKONOMİK İŞBİRLİĞİ SÜRECİNE DESTEK OLUR

5. Hukukun üstünlüğü ilkesi, toplumun içerisinde taşıdığı adillik ve güven değerleri üzerine inşa edilmiş olan demokratik bir sistemin özünü teşkil etmektedir. Bu ilke, hukukun işlenmesini ve tüm vatandaşların ona riayet edip saygı duymasını temin etmektedir. Hukukun üstünlüğü, insanlara hesabı sıkı tutulan bir moral ve etik taahüt yüklemektedir. Aynı zamanda kişilerin yahut kişisel çıkarların etkisinden uzak, şeffaf, hesap verebilir ve tarafsız yargı sayesinde kuralların eşit ve istisnasız uygulanması sorumluluğunu da hukukun kendisine atfetmektedir. Hukukun egemen olduğu bir durumda hükümet de toplumun tabii olduğu aynı ilke ve normlarla bağlıdır ve yasal sistem kanun önüne çıkmış tüm bireylere hakkaniyetli ve eşit muamele gösterir.

6. Hukukun üstünlüğü; medeni, siyasi, ekonomik, sosyal yahut kültürel tüm hakları arttırıp geliştirmeyi hedefleyen bütün demokratik sistemler için temel bir ilkedir. Hukukun üstünlüğünün arttırılması diğer taraftan, içerisinde demokrasiye gidişi hazırlayan ve pekiştiren faktör dizilerini barındıran kapsamlı bir sürecin parçasını teşkil etmektedir. Evrensel demokratik ilkeler birbirlerine yakından bağlı ve bölünmezdir. Herhangi birinin uygulaması şu veya bu ölçüde bir diğeri ya da diğerlerinin varlığını kesinkes gerektirir. Etkin bir kurallar zeminine oturtulmuş olan bu ilkeler, devlet teşkilatını destekler, hakların ve temel özgürlüklerin kullanılmasını teminat altına alır ve güçlü sivil toplumu destekler. Demokratik sürecin kademe kademe konsolidasyonu ve ülkelerce asimilasyonu süreci; öncelikle kuralların herbir ülkenin tarihine, kültürüne, sosyo-ekonomik çerçevesine ve kendine has düşünce tarzına süregelmekte olan adaptasyonuna bağlıdır.
7. Gerçekten demokratik bir sistem, insan haklarının, hukukun üstünlüğünün tanındığı ve saygı duyulduğu bir ortamda gelişmesini mümkün kılar. Bu ise ancak yasallık, hukukilik ve iyi yönetim sayesinde sağlanabilir. Hukuken bağlayıcı kurallar; bu kuralların hazırlanıp yürürlüğe konduğu uygun hukuki süreç, keyfilik ve yolsuzluktan uzak, yönetmeliklere bağlı ve saygılı son derece profesyonel personelin istihdam edildiği iyi çalışan şeffaf ve sorumlu kamu kurumlarından oluşan sağlam bir hukuki çerçeve, hukukun üstünlüğü için gerekli önkoşuldur. Diğer taraftan adil, şeffaf ve işlek hukuki kurumlardan ibaret bir tahmin edilebilir ve etkin hukuki sistem, teşkilatların veyahut bireylerin kanunsuz eylemlerine karşı vatandaşların korunmasında esastır. Aynı zamanda hukuki çerçevenin düzgün işlemesi de kamunun çoğunluğunun, hukukun üstünlüğünün önemini anlamasına ve kişisel ilişkiler, siyasi veya sosyal nüfuz, torpil ya da rüşvet yerine ona güven duymasına bağlıdır. Kuralların, yetkin ve etkin durumdaki düzenleyici organlar tarafından anlaşılır bir şekilde formüle edilmiş ve gerekiyorsa eksikleri giderilmiş olması da bütün diğer hususlarla aynı ölçüde önemlidir.
8. Hukukun üstünlüğü, ekonomik işbirliği ve etkileşimde temel öneme sahiptir çünkü hukukun üstünlüğünün yarattığı etki hukuk ve siyaset sahasının dışına taşmaktadır. Hukukun üstünlüğü, tam teşekküllü piyasa ekonomisinin omurgasını temsil eden temel ekonomik işlevleri yerine getirmektedir. Özellikle ticaret, gümrük, vergilendirme, sınır geçişi, finans konularında hukukun üstünlüğünün arttırılması, adil rekabet şartlarını temin eder ve yerli veya yabancı daha fazla işadama ve yatırımcıyı cezbederek güven ortamını tesis eder. Bu süreç ne kadar hızlı ve sürdürülebilir olur ise, daha kapsamlı bölgesel ekonomik istikrar ve karşılıklı fayda sağlayan ekonomik büyüme için şans o kadar yüksek olur. Asamble bu problemleri önceki toplantılarında ayrı olarak analiz etmiş ve ilgili alanlarda hukuki çerçevenin iyileştirilmesi ve Karadeniz bölgesinde ekonomik işbirliğinin tüm açılardan kuvvetlendirmesi konularında Raporlar ve Tavsiyeler\* kabul etmiştir.

---

\* Raporlar ve KEİ Üyesi Ülkeler arasında Gümrük Mevzuatının İyileştirilmesi hakkındaki Tavsiye 1/1994 ile Tavsiye 20/1997; KEİ Üyesi Ülkeler arasında Bankacılık ve Finans alanında İşbirliğinin Geliştirilmesi hakkındaki Rapor ve Tavsiye 9/1995; Organize Suçla Mücadele konusunda KEİPA Üyesi Ülkeler Arasındaki İşbirliğine dair Rapor ve Tavsiye 15/1996; KEİ Üyesi Ülkeler Arasında Ticaret ve İş Hayatında İşbirliğinin Geliştirilmesine dair Rapor ve Tavsiye 16/1996; KEİ Katılımcı Devletlerinde Dış Ticaret Rejimlerinin Uyumlu Hale Getirilmesine dair Rapor ve Tavsiye 23/1997; Karadeniz Bölgesinde Yatırımların Teşviki ve Korunması hakkındaki Rapor ve Tavsiye 38/1999; Kanun Uygulayıcı, Gümrük ve Göç Makamları arasındaki İşbirliği için Yasal Çerçeve hakkında Rapor ve Tavsiye 43/2000; Yolsuzlukla Mücadele için Yasal Çerçeve hakkında Rapor ve Tavsiye 46/2000.

9. Hukukun üstünlüğüne ve demokratik toplumun diğer karakteristik normlarına bağlı bir hükümet, istikrarı sağlayan bir kuvvet unsurudur. Buna mukabil olarak istikrar, müreffeh serbest piyasa ekonomilerinin ortaya çıkmasının ve ekonomik ve siyasi istikrarın temininin önkoşuludur. Demokratik reformların ve hukukun üstünlüğünün tesisinin önündeki temel bir engel ise sosyal huzursuzluk, etnik gerilimler yahut çatışmalardır. Siyasi ortamdaki istikrarsızlığın, ülkeler arasındaki ekonomik ve siyasi etkileşimin geliştirilmesine önemli ölçüde mani olduğu ve genel olarak bölgesel ekonomik işbirliğini zorlaştırdığı açıktır. Çatışmaların tuzağına düşmüş bölgelerde kanunun uygulanmasıyla ilgili artan sıkıntıların yanısıra mülteciler ve yerlerinden edilmiş insanlar konusundaki devam etmekte olan problemler hukukun üstünlüğünün tesisini güçleştirmektedir. Bu bağlamda demokratik hükümetlerin birinci önceliği, çatışmaların çözülmesi ve barış ile istikrarın birlikte tesisidir. Halen çatışma durumunda bulunan Karadeniz ülkelerinin; istikrarlı demokratik gelişimin temel faktörleri olan temel demokratik ilkelere ve hukukun üstünlüğüne saygı duyan, gerekli istikrar politikalarını geliştirmeleri, daha da iyi formüle etmeleri ve uygulamaları son derece önemlidir.
10. Geçen birkaç yıl zarfında Karadeniz ülkeleri; demokratikleşme ve hukukun üstünlüğünü tesis sürecinde takdire şayan ilerlemeler kaydetmişlerdir. Ülkeler bu doğrultuda önemli adımlar atmış ve esasen ilgili ülkelerin pek çoğunda biçimsel demokratik süreçler yerli yerine oturtulmuştur. Kimi ülkelerde daha kuvvetli kimisinde daha savunmasız kalsa da, demokratik değerler, köklenmeye ve doğru olarak tezahür etmeye devam etmektedir. Hukuk sisteminin demokrasiyi ve hukukun üstünlüğünü yükseltme, temel hak ve özgürlükleri güvenceye alma ve tarafsız adaleti sağlama konusundaki yetenek ve kapasitesine bağlı olarak demokratik kurumsallaşma süreci, ülkeden ülkeye sürat ve usul açısından farklılıklar göstermektedir. Uygulanabilir bir hukuk ve mevzuat çerçevesinin geliştirilmesine ve daha güçlü bir sivil toplumun tezahür etmesine ilave olarak ülkelerin; tam demokratik yönetime ulaşmak için hala pek çok şey yapmasına ihtiyaç bulunmaktadır. İnsanların yaşam kalitesinin arttığını gösteren somut sonuçlara ulaşmaya çalışan ve hukuk, mevzuat ve adalet alanlarını da içine alan kapsamlı demokratik reformların desteklenmesi, halihazırda özellikle geçiş ülkelerinin karşı karşıya buldukları muazzam sıkıntılara kaynak olmaktadır.
11. Demokratik reformların başlamasından bu yana Karadeniz ülkeleri uzun bir yol katetmiştir. Ancak hala canlı ekonomileri, açık siyasi sistemleri, güçlü sivil toplumu ve etkin kurumsal altyapısı olan piyasa güdümlü demokrasilere dönüşmek için almaları gereken pekçok kapsamlı tedbir bulunmaktadır. Hukukun üstünlüğünü sağlayamamış bir devlette; sivil toplumun serpilmesini, hükümetin icra ve yasama dallarının yeterince mesuliyetli davranmasını sağlayacak ve hür ve adil seçim veya siyaset süreçleri için gerekli hukuki temellerin oturacağı bir hukuki çerçeve de yoktur. Demokratik geleneklerin zayıf ya da daha yeni oluşmakta olduğu ülkelerde; mevcut yasalar eşit yahut eşit uygulanabilir değildir, yargı bağımsızlığında uzlaşmıştır; mevcut yasaları idare kapasitesine göre yeni kurumların geliştirilmesi gerekmektedir. Zayıf hukuki kurumlar; demokratik reformlar ve sürdürülebilir kalkınmayı tehlikeye atmaktadır. Çabaların, devam eden hukuk reformlarına ve adalet idaresinin geliştirilmesine destek sağlayan çalışmalar üzerinde yoğunlaştırılmasına ihtiyaç bulunmaktadır.
12. Temel özgürlüklerin geliştirilmesi ve korunması; yasama, yargı ve yürütme erklerinin ayrılması ve bağımsızlığı; erklerin etkin kullanımı; ulusal, bölgesel ve yerel ölçeklerde uygun kurumsal düzenlemelerin yapılması; idari

desantralizasyon; siyasi ve kurumsal çoğulculuk; hür ve bağımsız medya; şeffaflık ve iyi yönetim, hukukun üstünlüğü ve demokratik gelişmenin temel taşlarıdır. Sosyo-ekonomik şart ve politikaların çeşitliliği nedeniyle Karadeniz bölgesinde yukarıdaki hedeflere ulaşılması ve somut başarılar elde edilmesinde asimetrik bir tablo ortaya çıkmaktadır. Bir yanda demokratik pekişmişliği mükemmelştirmeye çalışan ülkeler dururken diğer yanda demokratik reformları planlamaya ve uygulamaya çalışan ülkeler bulunmaktadır. Mamafih, geçen zaman ile birlikte ülkeler 21nci yüzyılın sıkıntılarını karşıladıkça ve kendi özel durumlarına göre yeni yaklaşımlar ve programlar geliştirdikçe, bu iki grup arasındaki farklar azalmaktadır. Bölgede tek tek ülkeler arasında tesis olunan daha yakın ve yapıcı ortaklıklar ile çok yönlü işbirliği ve karşılıklı yakınlaşma da bu sürece katkıda bulunmaktadır.

13. Başta geçiş sürecini yaşayanlar olmak üzere bütün ülkelerin gündemlerine hakim olan temel vazifeler şunlardır: demokratik gelişme, siyasi ve ekonomik istikrar ve sürdürülen reformlar. Her ne kadar reformlar ortak bir ilhamı paylaşmakta ve aynı hedefleri amaçlamakta ise de; bu hedeflerin sıralaması, içeriği ve izlenen yollar yaşanılmakta olan koşullara göre tespit olunmaktadır. Bu çerçevede tek tek ülkelerin öncelikli vazifeleri aşağıdaki gibi tasnif edilebilir. *Arnavutluk* için öncelikli vazifeler, aşağıdaki temel demokratik konseptlerin kurumsallaştırılmasıdır: hukukun üstünlüğü, yargının bağımsızlığı, yasamanın yürütmeyi kontrolü, medyanın bağımsızlığı ve yönetimin desantralizasyonu. *Ermenistan* için geçerli öncelikli vazifeler ise etkin bir yargı ve serbest piyasa ekonomisi eşliğinde demokratik siyasal düzene geçiştir. *Azerbaycan*, makroekonomik istikrarı, siyasi reformları ve duyarlı, şeffaf ve sorumlu bir demokratik yönetimin desteğinde güçlü sivil toplumun gelişmesini hedeflemektedir. *Bulgaristan*, Avrupa kurumlarına katılmak amacıyla yasal, adli ve idari reformları izlemektedir. *Gürcistan*, hukuk ve mevzuat reformu, ekonomik ve enerji sektöründe yeniden yapılanma, yolsuzlukla mücadele, kurumsal, hukuki ve adli reformlar üzerinde yoğunlaşmaktadır. Avrupa Birliği tam üyesi olan *Yunanistan*, demokratik ilkelere ve insan haklarına tam saygıyı öngören Avrupa hukuk normlarına ve belgelerine bağlıdır. *Moldova*, ekonomik ve hukuki reformlara, yerel kamu yönetimine ve bağımsız medyaya özel önem atfetmektedir. *Romanya*, yürütme ve yasama erklerinin etkinliğini arttırmakta ve adli reformlar geliştirmektedir. *Rusya*, kapsamlı ekonomik reformlarla ilerlemekte, yolsuzluk ve organize suçlara karşı aktif ve genel kapsamlı yasal ve idari tedbirler almaktadır. *Türkiye*, demokrasinin pekiştirilmesine, hukukun üstünlüğüne ve iyi yönetime büyük önem vermekte ve kamu hizmetleri ile yönetimi alanlarında düzeltmeler yapılmaktadır. *Ukrayna*, demokratik gelişme, Avrupa ve küresel topluma entegrasyon bağlamında daha güvenli ve istikrarlı bir bölge yaratma gayretlerini yaygınlaştırmaktadır.

### ***Ulusal parlamentoların rolü***

14. Hukukun üstünlüğü ilkesine en iyi olarak gücünü halkın egemenliğinden alan bir temsili hükümet hizmet edebilir. Bu çerçevede ulusal parlamentolar önemli bir rol üstlenmektedirler. Bir ülkenin en üst siyasi makamı ve kontrol organı olan parlamento; etkin kamu denetimini temin eder ve kuralları, yasaları, mevzuatı ve idari süreçleri kolay ve elverişli hale getirmek görevini yerine getirir. Parlamentolar; demokratik reformları başlatmak ve desteklemek, sivil özgürlükleri korumak, kuvvetli çoğulcu sivil toplumlar yaratmak, hukukun üstünlüğünü teşvik ve temin etmek, kamu kontrolünü kuvvetlendirmek, sürdürülebilir sosyal ve insani

gelişimi kolaylaştırmak ve insan hakları ve temel özgürlüklere tam etkinlik sağlamak kapasitesine sahiptirler.

15. Başarılı demokratik konsolidasyon ve hukukun üstünlüğünün belirleyicilerinden bir tanesi, demokratik olarak seçilmiş olan hükümetlerin iyi yönetim sunma yeteneğidir. Dolayısıyla iyi yönetim; demokratik ilkelere saygı duyduğu gibi insanların ihtiyaçlarına cevap veren politikaların uygulanmasını ve denetlenmesini de kolaylaştıran yetkin ve etkin bir siyasi ve kurumsal ortamda sözkonusu olabilir. İyi yönetim için ve belli ulusal koşullar tahtında kamu sektörü reformu için gerçekçi öncelikler tespit edilirken siyasi temsilcilere çok ciddi roller düşmektedir. Bir parlamento yasama, denetleme ve temsil işlevlerini yerine getirirken iyi yönetim ilkelerine, özellikle siyasi açıklığa, siyasi katılıma ve siyasi mesuliyete dikkat eder. Buna mukabil olarak parlamenterler; şeffaf, hukukun üstünlüğüne saygı duyan, verimli bir kamu sektörünü talep ederler ve kamu sektörü reformunun halkın yararına işlenmesini sağlamaktan sorumludurlar.
16. Kamu ve sivil toplum ile olan daimi bağlarından dolayı ve daha fazla açıklığı, kamu katılımını arttırmayı ve hükümetin daha fazla sorumluluğunu hedefleyen gayretleri ileriye götürmek gibi özel bir sorumluluğu bulunduğu için parlamentolar, devletin kamuya karşı duyarlılığını arttırmak ve hukukun üstünlüğüne saygı duyulmasını temin etmek için çaba gösterirler.
17. İyi yönetimin önünde duran temel engel, gücün suistimali yahut karar alma sürecinde uygunsuzluk, yani yolsuzluktur. Bir yolsuzluk ortamında kalkınma seçeneğini yönlendiren kriterler, doğrudan hedeflere yahut kamu çıkarına değil de sağlanan subjektif çıkarlara bağlıdır. Yeterince gelişmemiş olan sivil inisiyatif, yolsuzluk ve organize suçlara yolu açar. Bu durum performans kalitesini düşürür ve her türlü şeffaflık, eşitlik ve hukukun üstünlüğü nosyonunu tahrip eder. Buna mukabil olarak yolsuzluk; ekonomide kısa vadeli kazançları, keyfi kararları ve özel çıkarları kayıran bir ekonomik sistem ortaya çıkarır. Bu sistem, tekellerin kaldırılmasına karşı koyan amaçlara hizmet ettiği için; demokratik reformlara ve ekonominin açılımı ile liberalizasyonuna engel olur\*. Yolsuzlukla mücadele ederken, hükümet dışı teşkilatlar ile bağımsız toplu medya; kamunun dikkatinin yolsuzluğa çekilmesinde ve hükümete düzeltici tedbirler alması için baskı uygulanmasında çok önemli role sahiptirler.
18. Bu çerçevede gerekli yasa ve yönetmeliklerin, idari süreçlerin kabulü için, yolsuzluğu azaltmak amacıyla normatif belgeler arasındaki uyumluluğu kontrol etmek için ve yolsuzluğa bulaşmış olanlara karşı yeterli ve net cezai müeyyideler getirmek için asli görev ulusal parlamentolara düşmektedir. Buna ek olarak siyasi temsilciler; şeffaflığı temin etmek ve kamu sektöründe basiret, kredibilite, bütünlük ve tutarlılıkla birlikte hukukun üstünlüğüne saygı göstermek zorundadırlar.
19. Yasama erkinin, hukukun üstünlüğünü sağlama ve arttırma rolü ışığında; parlamenter sistemin ve parlamentolar arasındaki bölgesel işbirliğinin kuvvetle desteklenmesi son derece önemlidir. Bu durum ulusal parlamentoları daha etkin kılar ve bölge parlamentoları ve parlamenterleri arasında kuvvetli bağların kurulmasını sağlar. Dolayısıyla gerçekten demokratik toplumlar yaratmak için ortak hedef ve amaçlara hız veren etkin bir mekanizma olarak parlamenter asamblelerin rolü artar ve parlamenterlerin uluslararası parlamenter toplantılara

\* Bkz. Yolsuzlukla Mücadele için Yasal Çerçeve hakkında Rapor ve Tavsiye 46/2000.

iştirakleri çoğalır. KEİPA Üyesi parlamentolar arasındaki ikili ilişkiler ve etkileşim ile Avrupa Parlamentosu, NATO PA, AGİT PA, AKPM, PAB, BAB Asamblesi gibi uluslararası saygınlığa sahip parlamenter teşkilatlarla tesis edilen ortaklıklar, sosyo-ekonomik durumun iyileştirilmesi ve demokratik ilkelerin uygulanması için ortak politikalar geliştirilmesine çok büyük katkı sağlamaktadır.

### ***Kurumsal ve idari reformlar***

20. Yetersiz kurumsal kapasite, vatandaşlarda siyasi süreçle ilgili bilgi ve anlama eksikliği, siyasi reformu ve gerçek demokratik toplumun yaratılmasını engellemektedir. Hukukun üstünlüğünü tesis ve teşvikte anahtar rol oynayan bir demokratik reformda belirleyici, sivil toplumun kuvvetlendirilmesidir. Siyasi reform ve çoğulcu demokrat süreçler ile uygulamaların geliştirilmesi sürecinde, sivil toplum ve hükümet dışı teşkilatlar önemli aktörlerdir. Sivil toplum çalışmaları; hukukun üstünlüğünü artırma, kanun uygulayıcı organları geliştirme ve finansal kurumları düzenleme çalışmalarını tamamlamaktadır. Bu çerçevede ana hedef; ekonomik yeniden yapılanma ve politika reformları, kamu yönetimi reformu, yerel hükümetlerin geliştirilmesi ve sivil toplumun kuvvetlendirilmesi çalışmaları olabilir.
21. Demokratikleşme ve hukukun üstünlüğü ile doğrudan ilintili kurumsal reformlara ait temel konular yasama ve yargının sahasına girmektedir. Alınması gereken tedbirlerin başında ise devlet temelleri ve yapılarının insan haklarına, temel özgürlüklere, hukukun üstünlüğüne ve diğer demokratik ilkelere saygı duymasını sağlamayı amaçlayan *anayasal reform*dur. Anayasa, toplum içindeki temel ilişkileri ve bireylerin hükümet nezdindeki haklarını düzenlemektedir. Geçmiş yıllar zarfında hemen hemen bütün Karadeniz ülkeleri anayasalarını, uluslararası kabul görmüş normlara göre kabul etme yahut uyarlama sürecini tamamlamıştır. Anayasanın ve yargıyla ilgili yasaların kabulü, hukukun üstünlüğünü sağlamaya ve kamunun büyük kesiminin hukuki kurumlara saygı ve güven beslediği, kanunla yönetilen toplumlar yaratılmasına dönük önemli adımlardır. *Yargı reformu* ve tarafsız, etkin ve hesap verebilen bir yargının yaratılması, vatandaşların yargı sürecine olan inançsızlıklarını ortadan kaldırmaktadır. Yargı reformu; yargı bağımsızlığına (hakimlerin seçilmesi ve azli, ücret seviyeleri, eğitimleri ve yargı etiği ile ilgili uygun kriterler de dahil), geliştirilmiş mahkeme idaresine ve dava akış yönetimine, usul reformuna ve yargıya kolayca ulaşılmasını temine odaklanmalıdır. Yetkin, dürüst, ahlaklı, yolsuzluğa bulaşmamış hakimler, kamunun güvenini arttıran ve reform sürecinin başarısını çoğaltan kilit kişilerdir. Bu bağlamda hakimlerin yeterlik ve tekrar yeterlik sınavlarına tabi tutulmaları ve yargı atama sürecinin şeffaf olması özellikle önemlidir. Hakimler, harici ve adli olmayan kaynakların kendi karar alma süreçlerini etkileyebilecek her türlü tesirinden bağımsız olmalıdırlar. *İdari desantralizasyon* ve artırılmış vatandaş katılımını sağlayan yeni mekanizma ve modellerin kurulması ise demokratik gelişimi kolaylaştıran bir başka tedbirdir. Vatandaş sorumluluğunun yeniden tesisi ve hukukun üstünlüğünün açık ve kesin olarak ortaya konmasında bu reformlar son derece önemlidir.
22. Geçen yıllar zarfında KEİ ülkeleri, siyasi gücü kullanma yolları ve hükümet ile vatandaşlar arasındaki ilişkilerde köklü bir yeniden yapılanmayı öngören reformlar konusunda ciddi ilerleme kaydetmişlerdir. Kamu meselelerinin yönetimine kamunun katılımını ve temel medeni özgürlüklerin kullanımını arttırmak suretiyle bu reformlar, siyasi pratiği ve kurumsal düzeni baştan sona

değiştirmiştir. Demokratik ilkeleri destekleyen uygun bir hukuki çerçeve oluşturmak için tedbirler alınmıştır. Çok sayıda önemli yeni yasa ve yönetmelik kabul edilmiştir. Karadeniz ülkelerinde yeni kabul edilen seçim yasalarına göre tezahür eden son zamanlardaki hür ve adil seçim dalgası, çoğulcu demokrasi ve hukukun üstünlüğü reformuna güzel bir örnek teşkil etmektedir.

23. Pek çok durumda bu gelişmelerin, sosyal ve ekonomik sıkıntıların olduğu bir ortamda sağlanmış olması dikkate şayandır. Buna rağmen yönetimler, halkın demokrasi, şeffaflık, önceden tahmin edilebilirlik, sorumluluk, hakkaniyet ve hukuki eminlik ilkelerini anlayıp kabul etmesi için çaba sarfetmişlerdir. Bu kavramların gerek halk gerekse kamu kurumları tarafından özümsemesi, eşit ve adil bir toplumun temel çimentosu olan güvenin devlet ve halkı arasında tesisi için gerekli bir önşarttır.

### III. HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜNÜ PEKİŞTİRMEYE VERİLEN DESTEĞİ ARTTIRMADA İŞBİRLİĞİ VE ORTAKLIK

24. Demokrasi ve hukukun üstünlüğü için sergilenen işbirliği ve ortaklık; siyasi, ekonomik ve güvenlik alanlarındaki çağdaş gelişmeler kapsamında önemli bir noktada cereyan etmektedir. Baskıya karşılık adaleti sağlayan, eşitliği idarenin üzerinde tutan, zayıfı daha güçlünün haksız iddialarından koruyan bir ilke olarak hukukun üstünlüğü; demokrasinin temel ilkelerinin ve hür ve eşit toplumların tesisinin teminatıdır. Bu çerçevede ülkelerin, hem kollektif hem de tek tek, hukukun üstünlüğünün arttırılmasına daha fazla önem vermeleri ve hukukun üstünlüğüne temel bir devlet ve komşuluk değeri olarak saygı göstermeleri elzemdir.

25. Demokratik gelişmenin başarısı her ne kadar ulusal makamlar dahilinde girilmiş politikalara dayanmakta ise de ikili ve çok taraflı işbirliği de önemli bir destek rolüne sahiptir. Küreselleşen dünyada hergün daha fazla evrensel, uluslararası ve küresel ilke, belirleyici etkiye sahip olmaktadır. Devletlerin içinde ve arasında geçerli hukuk kuralları ve normlarının yekünü; sivil toplumun kuvvetlendirilmesi, insan hakları ve temel özgürlüklere saygı ve hukukun üstünlüğü için kapsamlı tedbirler içermektedir. Devletler bağımsız olmakla beraber, belli bölgesel ve küresel çerçevelerde üstlendikleri sorumluluklara kendilerini bağlayan küresel kuralları ve uluslararası standartları dikkate almak zorundadırlar. Ulusal anayasalara yerleşmiş olan yerel normlar ve gelenekler nasıl devletin sınırları dahilindeki eylemlerini yönlendiriyorsa; küresel kurallar, normlar ve standartlar da devletler için öyle bağlayıcıdırlar. Dolayısıyla uluslararası siyasetin bir aktörü olarak her ülkenin kendi toplumu için istediği siyasi ve ekonomik modeli seçme hürriyeti olmakla beraber, bu modellerin evrensel demokrasi ilkeleriyle ve hukukun üstünlüğü ile uyumlu ve ilgili uluslararası ve bölgesel sözleşmeler ile yasal metinlere uygun olması gerekir.

26. Bu bağlamda, *Birinci Dünya Demokrasi Forumu*'nun 25-27 Haziran 2000 tarihlerinde Polonya'nın Varşova kentinde gerçekleştirildiğinden bahsetmek uygun olacaktır. Forum, olağanüstü demokratik kazanımları başarma ve sağlamada asli unsurun sivil toplum olduğu hususunda paylaşılan bir görüşten esinlenmiştir. Dünya Forumu, demokratik yönetim ve değerlerin tüm dünyada sürekli geliştirilmesi konusunu tartışmak üzere demokratik ülkeler ve geçiş demokrasilerinden liderleri ve aktivistleri, akademik uzmanları, sivil ve dini teşkilatların temsilcilerini, iş dünyası ve çalışanların temsilcilerini, hükümet dışı



teşkilatları ve medya temsilcilerini bir araya getirmiştir. Forum; demokrasi meselelerini, demokrasiye yönelik tehditlere karşı devletlerin yanıt verme yükümlülüğü ve hakkını, demokratik gelişmeye kültür ve ekonomik şartların etkisini ve küreselleşmenin demokrasi üzerindeki etkilerini tartışmış ve Forumu paralel düzenlenen bakanlar toplantısına sunulmak üzere tavsiyeler kabul etmiştir. Dünya Forumu ve bakanlar toplantısı arasında gerçekleşen etkileşim, hükümetler ve hükümet dışı sektör arasında bugüne kadar gerçekleştirilmiş olan en üst düzey uluslararası diyalogu temsil etmektedir.

27. Avrupa Birliği'nin genişleme ihtimali, Avrupa entegrasyonu sürecine yeni bir dinamizm getirmektedir. AB'nin bazı KEİPA üyesi ülkeleri de kucaklayarak doğuya doğru genişleme stratejisi; daha geniş bir Avrupa işbirliği ve entegrasyonu adına istikrarı, ekonomik refahı ve güvenliği civar bölgelere de yayan önemli bir süreçtir. Bu süreç aynı zamanda daha az gelişmiş ülkelerin, şeffaf ve kurumsallaşmış bir sistem tarafından yönlendirilen daha geniş demokrasi ve hukukun üstünlüğüne yönelik taahütlerini yerine getirirken istifade etmeleri için özel bazı yardım programlarını da öngörmektedir. Bu bağlamda pek çok yükümlülük ve ortak proje başlatılmış bulunmaktadır. Örnek olarak vermek gerekirse Avrupa Birliği, PHARE ve TACIS programlarıyla, KEİPA üyesi devletlerin çoğunun da aralarında olduğu Doğu Avrupa ve BDT ülkelerinde demokratik süreçleri desteklemekte ve kolaylaştırmaktadır.
28. Avrupa Birliği çerçevesinde diyalogu geliştirmeyi ve şeffaflığı amaçlayan bazı özel çalışmalar da burada kaydedilmeyi hak etmektedir: *Birinci AB İnsan Hakları Müzakere Forumu* (Brüksel, Aralık 1999), "*Avrupa Birliği ve üçüncü ülkelerle ilişkilerde insan hakları ile demokratik ilkelerin merkezi rolü*" konulu Konferans (Venedik, Mayıs 2000). Bu toplantılar AB insan hakları politikasının geliştirilmesinde verimli bir diyalog imkanı sağlamıştır. Forum; insan haklarına saygının ve bu çerçevede sivil toplum örgütleri tarafından oynanan rolün, hükümet dışı teşkilatlar arasında daha büyük bir irtibat ve koordinasyona ve AB kurumlarıyla daha yapılandırılmış bir diyaloga duyulan ihtiyacın altını çizmiştir. Konferans ise, insan hakları alanında politika hazırlayanlar ile kamuoyu arasındaki bağların kuvvetlendirilmesi ve insan hakları ile demokratik ilkelerin AB'nin üçüncü ülkelerle ilişkilerinde entegrasyonunun pekiştirilmesi konularına odaklanmıştır. Diğer taraftan çok taraflı AB-Orta Avrupa "*Demokratik toplumda hukukun üstünlüğü*" Konferansı, demokratik bir toplumun işleyişinde hukukun üstünlüğünün önemine işaret etmiştir. Yargının ve yargıda karar alma sürecinin bağımsız statüsü, hukuki yardım ve tavsiye dahil mahkeme hürriyeti, yargı kararlarına ve onların uygulanmasına müdahaleler konuları da özel bir dikkatle ele alınmıştır.
29. Muhtelif bölgesel ve alt-bölgesel inisiyatifler; demokratik ilkelerin geliştirilmesi amacıyla Avrupa alanında icra edilen ortaklık ve işbirliğinin kaydettiği önemli başarılarla başlangıç noktası olmuşlardır. Ülkeler arasındaki yakınlaşan bağlar; tek başına ülkelerin ve genel olarak bölgenin çıkarına olmak üzere hayatın muhtelif alanlarında pek çok taahüt ve ortak projeyi teşvik etmiştir. Avrupa bölgesel ve alt-bölgesel teşkilatlarıyla ve Güneydoğu Avrupa İşbirliği Girişimi (GAİG), Orta Avrupa Girişimi (OAG), Royaumont Süreci ve Güneydoğu Avrupa İşbirliği Süreci (GAİS) gibi orta ve güneydoğu Avrupa'da bulunan altı KEİPA üyesi ülkeyi de kucaklayan girişimlerle yoğunlaşmakta olan etkileşim giderek daha fazla önem kazanmaktadır. Diğer taraftan, üyeleri arasında yeni bağımsız olmuş altı KEİPA üyesi devleti de birleştirmekte olan Bağımsız Devletler

Topluluğu Parlamentolararası Asamblesi, pek çok ortak problemin çözümlenmesini kolaylaştırmaktadır.

30. Bu bağlamda, uluslararası camianın, demokratikleşme ve hukukun üstünlüğüne özel atıf yaparak kalıcı barış ve istikrarın getirilmesinde bölgesel işbirliğini en önemli enstrümanlardan biri kabul eden en son girişiminden bahsetmek uygun olacaktır: 10 Haziran 1999 tarihinde Köln'de kabul edilen Güneydoğu Avrupa İstikrar Paktı. İstikrar Paktı çerçevesindeki 1nci Çalışma Grubu; iyi yönetim, demokratikleşme, insan hakları, v.b. konuları kapsamaktadır. Asamble üyeleri aracılığıyla KEİPA, KEİ Teşkilatı adına Çalışma Grubu'nun bütün toplantılarına aktif olarak katılmakta ve demokrasinin, ekonomik kalkınmanın, barış ve istikrarın geliştirilmesi için yapıcı bir bölgesel diyaloga katkı sağlamaktadır.
31. Uluslararası standartlar ve evrensel normlar çoğu kez devletlerin, uluslararası kurumların ve sivil toplum örgütlerinin kendi kendilerini denetlemeleri suretiyle uygulanmaktadır. Pek çok uluslararası teşkilat veya devlet kurumu, uluslararası hukuki taahütlere gösterilen saygıyı izlemekte ve kontrol etmektedir. Aynı zamanda ulusal yasalar, uluslararası standartlara uygun ve uyumlu olarak hazırlanmakta ve buna mukabil uluslararası standartlar da kaynağını devletlerin uygulama ve deneyimlerinden almaktadır. Pekçok bildik uluslararası teşkilat tarafından hazırlanmış olan bir dizi uluslararası anlaşma, sözleşme, karar, tavsiye ve sair benzer belge; demokrasi ve hukukun üstünlüğünün uluslararası çapta pekiştirilmesinde ve ulusal hukuk sistemlerinin modernleştirilip güncelleştirilmesinde önemli rol oynamaktadır.

#### IV.SON DÜŞÜNCELER

32. Demokratikleşme ve hukukun üstünlüğünün tesisi, toplumdaki tüm kuvvetleri ilgilendiren uzun ve karmaşık bir süreçtir. İnsan hakları, hukukun üstünlüğü, iyi yönetim ve diğer temel demokratik ilkeler günümüzün ortak ilgi gören konuları ve kurumsal ve idari reform sürecinin temel unsurlarıdır.
33. Raporun önceki bölümlerinde vurgulandığı gibi, ülkeler tarafından alınmış olan önlemlere rağmen, açık ve sorumlu yönetsel uygulamaların tesisi, yolsuzluğa karşı olan yasaların uygulanması ve şeffaf karar alma süreci konusunda; adalet, güvenlik ve kanunları icra eden memurlar arasında bütünlüğün sağlanması için; kamu sektöründe açıklık ve sorumluluğun geliştirilmesi için; kuvvetli ve tarafsız hakimler ile özgür ve açık basın dahil kamuda ve özel kesimde sorumluluğu temin eden kurumların kuvvetlendirilmesi konularında hala yapılması gereken pek çok şey bulunmaktadır.
34. Bir ülkenin kendine has sosyal, ekonomik, siyasi ve kültürel koşullarını dikkate almadan demokratik reform sürecini düzgün şekilde başlatmak yahut sürdürmek mümkün değildir. Her ülke ayrı bir vakadır ve demokratikleşmeyi kendi yoluyla takip eder. Mamafih ülkelerin demokrasi taahütleri; insan hakları, demokrasi, hukukun üstünlüğü ve iyi yönetim gibi konseptlere ilişkin paylaşılan, pratik ve operasyonel bir anlayış üzerine dayandırılmalıdır. Bu anlayış mevcut ortaklığın derinleştirilmesi ve kuvvetlendirilmesine yardımcı olacak ve daha kapsamlı işbirliği ve entegrasyon bağlamında karşılıklı desteği harekete geçirecektir.
35. Buna mukabilen evrensel insan haklarına, demokratik ilkelere ve hukukun üstünlüğüne duyulan saygı, devletler arasındaki ikili ve çok taraflı ilişkileri destekler ve sürdürülebilir ekonomik ve sosyal kalkınma için bir önkoşul teşkil

eder. Karadeniz ülkelerinin Karadeniz bölgesinde barış, refah ve istikrara besledikleri iştahın; bir demokrasi kültürünün ve iyi yönetim ve hukukun üstünlüğüne daha çabuk ulaştıracak bir kurumsal iklimin geliştirilmesi ortak hedefini takip eden tutarlı bir ortaklık stratejisi ve eylemsel koordinasyon ile birbirine bağlanması gerekmektedir.

36. Yeni milenyumun başlamasıyla birlikte uluslararası camia; dünyayı insanların yaşaması için daha güzel bir yer haline getirmek amacıyla somut bölgeler yahut tek tek ülkeler için tasarlanmış pekçok uluslararası program ve yardım projesi sayesinde, hukukun üstünlüğünün gözetilmesi de dahil olmak üzere demokratik süreçlerin teşvik edilmesi ve kuvvetlendirilmesi için küresel çabalara daha fazla önem vermektedir.
37. Uluslararası muhataplarıyla beraber Karadeniz ülkelerinin parlamentoları ve parlamenterleri; 21nci yüzyılın güçlüklerinin aşılmasında özel role sahiptirler ve daha yakın bölgesel işbirliği ve Avrupa ve küresel toplum ile bütünleşmenin sağlanması yolunda daha iyi yönetim, daha fazla açıklık, daha çok kamu katılımı, daha fazla sorumluluk ve hukukun üstünlüğünün arttırılması konularında özel sorumluluklar üstlenmek zorundadırlar.