

Doc.: GA21/LC21/REP/03/tr

GENEL KURUL YIRMİBİRİNCİ OTURUMU
HUKUKİ VE SİYASİ İŞLER KOMİSYONU

RAPOR*

KEİPA ÜLKELER ARASINDA İYİ YÖNETİMİN DAHA ETKİN
HALE GETİRİLMESİ KONUSUNDA İŞBİRLİĞİ

Raportör: Mr. Ivan BOKIY, Ukrayna Delegasyonu Üyesi

* 2 Nisan 2003'de Erivan'daki Yirmibirinci Hukuki ve Siyasi İşler Komisyonu Toplantısı'nda ele alınan ve 11 Haziran 2003'de Kişinev'deki Yirmibirinci Genel Kurul'da kabul edilen metin

I. GİRİŞ

1. 10 Nisan 2002’de Bükreş’teki Ondokuzuncu Komisyon Toplantısı’nda, Yirminci Komisyon Toplantısı’nın Gündemine “KEİPA Üye Ülkeleri arasında iyi yönetimin daha etkin hale getirilmesi konusunda işbirliği” ile ilgili konunun konulmasına karar verildi. Haziran 2002’de Tiflis’teki Ondokuzuncu Genel Kurul kararı üzerine, Yirminci Komisyon Toplantısı gündemi değiştirdi ve iyi yönetim ile ilgili görüşmeler, Nisan 2003’deki bir sonraki toplantıya ertelendi. Bu kararları müteakiben, Yirmibirinci KEİPA Hukuki ve Siyasi İşler Komisyonu Toplantısı “KEİPA Üye Ülkeleri arasında iyi yönetimin daha etkin hale getirilmesi konusunda işbirliği”ni ele almaktadır.
2. Gelişme ve kalkınma, uzun bir süre, ekonominin bir fonksiyonu olarak görülmüştür, fakat, son zamanlarda, sosyal ve siyasi düzenler de “sürdürülebilir kalkınma” denilen kavramda gittikçe daha önemli bir rol oynamaya başlamışlardır. Kalkınma gerçek anlamda sürdürülebilir olabilmesi için, bütün boyutların tam katılımının sağlandığı kapsamlı bir süreç olması lazımdır. Hukukun üstünlüğü ve iyi yönetim, özellikle toplumdaki düzenli değişimin resmi aracı olarak, bu süreçte dünya politikalarında geçen yıllarda gittikçe daha fazla dikkat çekerek kilit bir rol oynamaktadır. Özgür bir toplumda normal bir hayatın uygun bir şekilde sürdürülebilmesi, aynı zamanda pazar ekonomisinin ve ekonomik gelişimin başarısı için kilit bir faktördür. Bu bağlamda, iyi ve etkili yönetimi güçlendirmek gibi demokratik toplumun temel faktörünün görüşülmesi, bölgesel ekonomik işbirliğine siyasi bir boyut katmaktadır.
3. Asamble’nin iyi yönetim konusu ile olan ilgisi, desteklediği gelişim sürecinin etkinliği ile ilgili endişesinden kaynaklanmaktadır, bu sebeple, işbirliği ve gelişim için öngörülebilir ve şeffaf bir çerçeve sağlayan kuralların ve kurumların oluşumunu teşvik eder. Komisyon, Bükreş’te konu ile ilgili Raportör olarak atanan ve mevcut Rapor’un temelini oluşturan “21. yüzyılın eşliğinde iyi yönetim” başlıklı bir çalışma sunan, Türk KEİPA delegasyonu eski üyesi Sn. Ahmet İyimaya’ya özel teşekkürlerini sunar.
4. İyi yönetim konusu bu Rapor’da, KEİ üye ülkelerde görülen ortak problemler açısından görülmektedir. İyi yönetimin, güçlü ve tarafsız gelişimi destekleyen bir çevre yaratmada ve sürdürmede merkezi bir faktör ve sağlam ekonomik politikalar için de temel bir bütünleyici olduğunu vurgulamaktadır. Kamu sektörü tarafından etkili ve güvenilir idaresi ve ön görülebilir ve şeffaf politika çerçevesi, pazarların etkili çalışması ve geniş anlamda da ekonomik gelişim için çok önemlidir. İyi yönetim sağlam gelişim idaresi ile eş anlamlıdır. Bir ülkede yönetim tarzı ekonomik ve sosyal gelişimi ya destekler ya da yıpratır.

II. KEİPA ÜYE ÜLKELERİ ARASINDA İYİ YÖNETİMİN DAHA ETKİN HALE GETİRİLMESİ KONUSUNDA İŞBİRLİĞİ

5. Karar-verme ve uygulama süreci olarak yönetim, ulusal, yerel, kurumsal, uluslararası vs. gibi birkaç bağlamda kullanılabilir. Yönetim, gücün kullanılma tarzı ile ilgili

olarak karar-verme ve karar-uygulama sürecine katılan resmi ve gayri resmi aktörlere odaklanarak değerlendirilebilir. Zayıf bir yönetimin belirtileri; yolsuzluk riskini artıran ve başka bir çok olumsuz etkisi bulunan zayıf kurumlar, uygun bir yasal çerçevenin yokluğu, zayıf muhasebe veya denetim sistemleri, belirsiz ve değişken politika çerçeveleri, çok fazla kurallar ve düzenlemeler, kapalı ve şeffaf-olmayan karar-verme içermesidir. Buna mukabil, yönetim, katılımcı, görüş-birliğine yönelik, güvenilir, şeffaf, uyumlu, etkili, etkin, tarafsız, kapsamlı ve hukukun üstünlüğüne dayalı olduğunda iyi olarak düşünülmektedir. İyi yönetim yolsuzlukların asgariye indirilmesini, azınlıkların görüşlerinin dikkate alınmasını ve toplumdaki en zayıfların seslerinin karar-vermede göz önünde bulundurulmasını sağlar.

6. Katılım, iyi bir yönetimin temel taşıdır. Doğrudan ya da, yasal aracı kurumlar veya bir yanda dernek kurma ve ifade özgürlüğü öte yanda organize sivil toplum gerektiren temsilciler yoluyla olabilir. İyi yönetim, tüm toplum için en menfaatlinin ne olduğu ve bunun nasıl başarılacağı hususunda geniş bir konsensüs sağlamak için, toplumdaki değişik çıkarların aracılığını gerektirir. Ayrıca, adil ve eşit bir yaklaşım sağlamak için bir toplumun tarihi, kültürel ve sosyal bağlamının anlaşılmasını da gerektirir. Eşitlik ve kapsamlılık, toplumun her bireyinin, özellikle de en zayıfının kendisini sosyal ve siyasi hayatın akışının dışında bırakılmadığını hissetmesini temin eder.
7. İyi yönetim, süreçlerin ve kurumların, bir yandan elindeki kaynakları en iyi şekilde kullanırken bir yandan da toplumun ihtiyaçlarını karşılayacak sonuçlar üretmesi demektir. Etkinlik ve etkililik kavramları da iyi yönetim bağlamında oldukça önemlidir. Bir yasal çerçeve, ne kadar mükemmel olursa olsun, yürütme, uygunluk ve etkililik konularına yeterli önem verilmediği takdirde, amacına hizmet edemez. Resmi kuralların adilliği, geniş sosyal ihtiyaçlara cevap verme dereceleri, bunların altındaki devlet müdahalesinin derecesi ve kalitesi de uygunluk ve etkililik için eşit derecede önemlidir. Açıkça tasarlanmış kurallar gerekmektedir ve ihtiyaç olduğu durumlarda, bunlara yetkin düzenleyici kurumlarca oluşturulmuş ve uygulanmış daha detaylı düzenlemeler eşlik etmelidir.
8. Şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu, iyi bir yönetimin kilit faktörleridir. Şeffaflık, kararların alınması ve yürütülmesinin ise koyulan kurallara ve düzenlemelere uyulmak suretiyle yapılması demektir. İyi yönetim hesap verme sorumluluğuna sahip bir idare anlayışının benimsenmesidir. Siyasi liderler devlet yönetiminde vatandaşlara karşı sorumludurlar ve bu da hükümetin içinde açıklık ve sorumluluk olması demektir. Şeffaf bir sistemin çalışması için doğru ve güvenilir bir bilgiye sahip olmak gereklidir. Bilgilendirme olmadan, kurallar bilinmez, sorumluluk düşüktür ve belirsizlikler oldukça fazladır. Bunun nasıl olduğu, kültürel özelliklere, politik kurumlara ve idari yeterliliklere bağlı olarak farklı ülkelerde oldukça fazla değişiklik gösterir. Hesap verme sorumluluğu kavramı ekonomik sistemi için de son derece önemlidir. Hükümetlerin, şirket ve menkul kıymetler mevzuatı, rekabetçi politika ve düzenleyici gözetim yoluyla özel sektörde hesap verme sorumluluğu sağlamada önemli bir rolü vardır.
9. Hukukun üstünlüğü olmaksızın iyi yönetimi uygulamak imkansızdır. Hukuk devlet sivil, politik, ekonomik, sosyal veya kültürel hakları beslemek ve desteklemek isteyen herhangi bir demokratik sistemin temel prensibidir. Hukukun üstünlüğünün

güçlendirilmesi de, bir dizi faktörün bir araya gelerek demokrasiyi hazırladıkları ve sağladıkları geniş bir sürecin parçasıdır. Etkin kurallar esasına dayalı evrensel demokratik prensipler, bir devletin organizasyonunu destekler, bireylerin hak ve özgürlüklerini temin eder ve sivil toplumu güçlendirir. Demokratik sürecin güçlendirilmesi yolunda ilerleme ülkeler tarafından temel ilkelerin özümsemesine bağlıdır ve her bir ülkenin tarihi, sosyo-ekonomik özelliği ve farklı düşünme tarzına göre adapte edilmelidir.

10. Yolsuzlukların yanı sıra zayıf sivil toplum, iyi ve etkili yönetim ve hukukun üstünlüğünün eksikliği KEİ üye ülkeler için yeni bir hadise değildir. Her ne kadar hız ve büyüklükte değişiklik gösterse de, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin, dürüstlük, şeffaflık ve sorumluluk ilkelerini toplumları içerisinde içselleştirmek için yoğun çabayı göstermeleri gerekmektedir. Etkin ve etkili yönetime sahip tamamen demokratik toplumlar, ülkelerde ve bölgede ulusal ve yerel olarak gelişim ve iyileştirme için bir garanti görevi görürler. Ayrıca, ülkelerin ekonomik gelişim potansiyellerini azami hale getirebilmeleri için, bir çok reforma duyulan temel bir gereksinim de vardır. Bu süreç ne kadar hızlı ve sürdürülebilir olursa, daha geniş bölgesel ekonomik istikrar ve karşılıklı çıkarlı ekonomik işbirliği şansı da o kadar yüksek olur.
11. Hukukun üstünlüğünün desteklenmesi ile birlikte iyi yönetimin güçlendirilmesi, bölgesel ve global ekonomik işbirliği için önemli sonuçları elde eder. Pazar ekonomisinin ve ekonomik gelişimin düzgün çalışması için temel gereksinimlerden birini oluşturur. Kamu ve özel sektörlerinin yönetimi için net kanunların temini ve kuralların, özellikle ticaret, gümrük, vergilendirme, sınır-geçme, finans gibi alanlarda herkese tutarlı olarak uygulanmasının sağlanması, adil rekabet koşulları sağlar ve daha çok iş adamını ve yatırımcıyı çekecek güveni tesis eder. Asamble, daha önceki toplantılarında, mevcut problemleri incelemiş ve Karadeniz bölgesinde işbirliğinin çeşitli yönlerini geliştirerek kanuni çerçevenin iyileştirilmesi ile ilgili Raporlar ve Tavsiyeler* hazırlamıştır.
12. Geçen yıllarda Karadeniz ülkeleri, hukukun üstünlüğünü ve iyi yönetimi desteklemede önemli ilerlemeler kaydetmiştir. Ülkeler bu yönde önemli adımlar atmış ve hatta bu ülkelerin çoğunda, uygulamalarında takdir müdahalesi olmaksızın bilinen prensipleri veya kanunları uygulayarak karar verme, güçlerin ayrılığı prensibi, gibi resmi prosedürler, kanuna uyan yönetim, bağımsız yargı, mevzuatların şeffaflığı ve kanunların ve diğer normların anayasallığının adli olarak incelenmesi yerleşmiştir. Demokratik değerlerin güçlendirilmesi, her ne kadar bazı ülkelerde daha güçlü

* KEİ Üye Ülkeler arasında Gümrük Düzenlemelerinin İyileştirilmesi ile ilgili Raporlar ve Tavsiyeler 1/1994 ve Tavsiye 20/1997; KEİ Üye Ülkeler arasında Bankacılık ve Finans konularında İşbirliğinin Gelişimi ile ilgili Rapor ve Tavsiye 9/1995; KEİ Üye Ülkeler arasında Organize Suçla Mücadelede İşbirliği ile ilgili Rapor ve Tavsiye 15/1996; KEİ Üye Ülkeler arasında Ticaret ve İş Alanında İşbirliğinin Gelişimi ile ilgili Rapor ve Tavsiye 16/1996; KEİ Katılımcı Devletlerde Yabancı Ticaret Rejimlerinin Uyumlu Düzenlenmesi ile ilgili Rapor ve Tavsiye 23/1997; Karadeniz Bölgesinde Yatırımların Desteklenmesi ve Korunması ile ilgili Rapor ve Tavsiye 38/1999; Kanun Yürütme, Gümrük ve Göçmenlik Makamları için Kanuni Çerçeve ile ilgili Rapor ve Tavsiye 43/2000; Yolsuzlukla Mücadele için Kanuni Çerçeve ile ilgili Rapor ve Tavsiye 46/2000; Hukukun Üstünlüğünün Güçlendirilmesinde İşbirliği ile ilgili Rapor ve Tavsiye 50/2001.

bazılarında daha zayıf olsa da, arzulanan devlet oluşturma hedefine doğru ilerlemesi için bir süreç olarak görülmelidir. Demokratik kurumsal altyapıyı sağlamlaştırmanın kapsamı hız ve tarz açısından bir ülkeden diğerine değişiklik göstermekte olup hâlâ tam demokratik yönetime ulaşması için oldukça fazla çaba gerektirmektedir.

13. Karadeniz ülkeleri, demokratik reformlar başladığından bu yana uzun bir mesafe kat etmişlerdir. Yine de, dinamik ekonomiye, açık siyasi sistemlere, güçlü sivil toplumlara ve etkili kurumsal altyapıya sahip demokrasilere dönüşüm yönünde kapsamlı tedbirler alınmalıdır. Hukukun üstünlüğü tarafından desteklenen, iyi tesis edilmiş iyi bir yönetim olmaksızın, bir devlet, sivil toplumun gelişmesi, hükümetin yürütme ve yasama dallarının tam güvenilirliği ve özgür ve adil politik süreçlere gerekli yasal temeller için ihtiyaç duyulan yasal çerçeveden yoksundur. Sürmekte olan yasal reformlara ve adalet idaresinin iyileştirilmesine verilen desteğin hareketliliği için çabaların birleştirilmesi gerekmektedir. Mevcut zorluklar, daha geniş demokratik reformları desteklemeyi, hayat kalitesindeki iyileşmede gözle görülür sonuçlar elde etmek için özellikle geçiş döneminde olan ülkelerde sağlam yasal çerçeve tesisini içermektedir. Reformun gerçekleşebilmesi için gerekli tavsiyeleri tasarlaması amacıyla zayıf yasal sistemlerden hangi alanların zarar gördüğünü tanımlamak son derecede önemlidir.

Parlamentoların katkıları

14. Başarılı bir demokratik sistem için temel belirleyici, demokratik olarak seçilmiş hükümetlerin iyi yönetim sağlayabilme yetenekleridir. Bu yüzden iyi yönetim, yetkili ve verimli bir siyasi ve kurumsal altyapıya dayanarak demokratik prensiplere saygılı bir biçimde insanların ihtiyaçlarına hitap eden politikaların uygulamasını ve gözetimini sağlamaktadır. Parlamentoların, karar-verme mekanizmasına demokratik boyutları katmakta ve çeki-düzen sistemini oturtmakta daha büyük katkıda bulunması önemlidir.
15. Her ulusal konumlara özel olarak uygulanması gereken iyi yönetim ve kamu sektörü reformları için esas öncelikleri şekillendirmesinde siyasi temsilcilerin kilit rolü vardır. Parlamento, yasama, gözetim ve denetim fonksiyonlarını, demokratik prensiplere, özellikle siyasi açıklık, siyasi katılım ve siyasi sorumluluk saygılı bir şekilde yerine getirmektedir.
16. Halk iradesini temsil etmek ve bir ülkenin üstün siyasi ve denetim makamı olarak parlamentonun etkili kamu kontrolün sağlanması ve etkinliği ve etkililiği artırmak için kuralları, kanunları, düzenlemeleri ve idari prosedürleri düzeltmeli ve basitleştirmeleri gerekmektedir. Devlet ve toplum içinde tarafsız ve iyi yönetimde şeffaflık ve sorumluluk prensibini korumalıdır.
17. Parlamentolar, demokratik reformları başlatma ve güçlendirme, sivil özgürlükleri koruma, güçlü çoğulcu açık toplumlar geliştirme, iyi yönetimi destekleme ve güçlendirme, kamu incelemeleri geliştirme, sürdürülebilir sosyal ve insani gelişimi desteklemek ve insan hakları ve temel hürriyetleri uygulamak gücüne sahiptirler.
18. Gerekli kanunları ve düzenlemeleri, idari prosedürleri çıkarmak ve yolsuzlukları teşvik eden sebepleri azaltmak amacıyla çeşitli normatif dokümanlar arasındaki uyum

sağlanma kontrol etmek ulusal parlamentoların temel görevidir. Ayrıca, yolsuzluğa karışanlara karşı gerekli ve kesin cezaların uygulaması sağlanmalıdır. Buna ilaveten, siyasi temsilcilerin, kamu sektörünün düşünceli, güvenilir, dürüst ve tutarlığının yanı sıra şeffaflığı ve hukukun üstünlüğüne saygıyı temin etmeleri gerekir.

19. İyi yönetimi desteklenen ve güçlendiren yasalarıyla parlamenter sistemin ve bölgesel işbirliğinin siyasi boyutların genişletilmesi önemlidir. Böyle bir etkileşim, ulusal parlamentoları daha etkili yapar ve bölgede parlamentolar ve parlamenterler arasında güçlü bağlar oluşturur. Ulusal parlamentoların temsilcilerinin, bölgedeki meslektaşları ile daha yoğun bir işbirliği yapmaları, sürdürülebilir gelişimden tam anlamıyla faydalanabilmek ve demokrasiyi güçlendirmek için, halkının yaşam standardını yükseltmek amacıyla güçlü bir sivil toplum, etkin ve etkili kurumsal altyapı oluşturmaları gerekmektedir.
20. Bu açıdan, parlamenter asamblelerin ve parlamenterlerin uluslararası parlamenter toplantılara katılımının rolü, gerçek demokratik toplumların kurulması yolundaki ortak hedefleri ve amaçları desteklemek için önemli bir mekanizma oluşturmaktadır. Avrupa Parlamentosu, NATO PA, AGİT PA, AKPM, PAB, BDT PA vs. gibi uluslararası meşhur parlamenter organizasyonlarla ortaklıkların yanı sıra, KEİPA üye parlamentolar arasındaki ikili ilişkiler ve etkileşimin, sosyo-ekonomik durumun düzeltilmesi ve demokratik prensiplerin uygulanması için ortak politikaların desteklenmesinde çok büyük katkısı vardır.

Kurumsal değişim ve iyi yönetim için kapsamlı yasama sistemi

21. İyi yönetim prensibinin temelinde, kanunun tarafsız olarak uygulanması, bağımsız yargı ve ahlaklı yönetim yatar. Ayrıca, insan haklarının, özellikle de azınlıklarının korunmasını da gerektirir. Bütün bunlar, sağlam yasal çerçeveler ve gerekli yapısal ve kurumsal reformlar yoluyla sağlanabilir. Her bir kurumun özelliği ülkelerde değişiklik gösterir, çünkü bunlar, geniş bir dizi tarihi, coğrafik ve kültürel faktörü yansıtan değişik siyasi, ekonomik ve sosyal gelişim düzeyindedirler.
22. Sağlam bir yasal çerçeve, temel faktörü bir dizi yasal olarak bağlayıcı kurallar olan kapsamlı bir sistemi içerir. Bu kurallar, özellik olarak ister yasama ister idari olsun, hitap ettiği herkese eşit olarak uygulanmalıdır. Yasama gücünün kötüye kullanılması yoluyla belirli bir kişiyi veya kişilerin menfaatine ya da zararına olmamalıdır. İçeriği tüm sosyal ihtiyaçlara cevap vermelidir. Bu kurallar birbirini uyumlu bir şekilde tamamlamalı ve ekonomik, ticari, mali, sosyal vs.de dahil olmak üzere hayatın tüm alanlarını kapsamalıdır. Bireylerin organize suça, diğer şiddet eylemlerine ve politik müdahaleye karşı korunmasını temin etmek için uygun ceza hukuku ve usulü de gerekmektedir. Ulusal yasama çerçevesini iyileştirme tedbirlerinin yanı sıra, hukukun uluslararası standartlara göre uyumlu düzenlenmesi ve yakınlaştırması süreci de paralel olarak gerçekleştirilmelidir.
23. Bu kuralların oluşturulduğu ve uygulamaya koyulduğu uygun süreçler de çok önemlidir. Kural yapma, uygulama ve değiştirme süreçlerinin uygunluğu, her ülkenin kültürüne, siyasi sistemlerine ve diğer şartlara bağlı olarak değişiklik gösterir. Prosedürlerin basitliği, yasal süreçlerin şeffaflığı ve bu süreçlere katılan kamu çalışanlarının sorumluluğu kamunun, bir bütün olarak yasal çerçeveye karşı

güvenine büyük bir katkıda bulunur ve bir meşruluk katar.

24. Yasal çerçevenin bir diğer önemli faktörü, eğitilmiş bireyler çalıştıran, şeffaf ve vatandaşın güvenini kazanan kamu kurumlarının iyi çalışmasıdır. İyi yönetime sahip kurumlar, kurallarla bağlanmışlardır, bunlara uyarlar ve bu kuralları herhangi bir keyfiyet veya yolsuzluk olmaksızın uygularlar. Etkili düzenleyici kurumların yanı sıra etkili ve dürüst bir sivil hizmet, yargı sistemine gelindiğinde de hukuki kuralların tam bir şekilde uygulanmasını sağlar.
25. Hukuki çerçevenin sadece yazılı kanunlar ve düzenlemeler birikimi olmaması sebebiyle, bu kuralların hükümet tarafından uygulanma ve hakimler tarafından uygulanma ve yorumlanma tarzı da çok önemlidir. Polisin ve hakimlerin dürüst, adil ve öngörülebilir bir tarzda uygulamaları iyi yönetim için gerekli yasal çerçevenin bir parçasıdır. Böyle bir çerçeve, kurallara saygı duyulmasını ve devlet güçleri tarafından teminat altına alınmasını gerektirir, aynı zamanda yargı da uygulanan kurallardaki veya bunlarla temel kanun veya anayasa arasındaki çelişkileri saptamakla sorumludur. Bütün bunlar hükümetlerin içinde yolsuzluk, taraflı davranış veya sorumsuzluğu önleyici olur.
26. Bağımsız ve adil bir yargı sistemi, hukuki sistemin çalışmasında son hakem olarak hareket eden bir kurum temsil eder. Kuralların uygulanması için etkili ve dürüst kurumlar olmaksızın, sağlam yasal çerçevenin gerçekleştirilmesi imkansızdır. Yargı, hukukun üstünlüğüne dayalı bir sistemde özellikle önemli bir rol oynar. Diğer baro birlikleri, hukuk fakülteleri ve insan hakları organizasyonları gibi özel veya yarı-özel kurumların da, sadece yargıyı desteklemekte değil, bir bütün olarak hukuk sisteminin tam olarak çalışmasında da önemli rolleri vardır.
27. Geçmiş yıllarda KEİ ülkeleri, politik gücü uygulayan kurumların köklü yeniden-organizasyonunu ve hükümet ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri içeren reformlarla önemli bir ilerleme kaydetmişlerdir. Bu reformlar, kamu işlerinin idaresinde kamu katılımını ve temel sivil özgürlükler uygulamasını artırarak kurumsal düzeni ve politik uygulamaları tamamen değiştirmiştir. Demokratik prensipleri destekleyen tutarlı yasal çerçevenin oluşturulması yönünde tedbirler alınmıştır. Bir çok önemli yeni kanun ve düzenleme kabul edilmiştir. Bu ilerlemenin, bir çok açıdan sosyal ve ekonomik zorluklar sırasında başarıldığı, fakat yetkililerin de kamunun demokrasi prensiplerini, şeffaflığı, öngörülebilirliği, güvenilirliği, eşitliği ve hukuki kesinliği anlaması ve kabul etmesi için çaba sarf ettiği kaydedilmelidir. Bu kavramların hem kamu hem de devlet kurumları için içselleşmesi, devlet ve halkı arasında adil ve eşit toplumun temelini güçlendiren güveni oluşturmak için gerekli bir ön koşuldur.
28. Bütün toplumlarda, ve özellikle de kişisel ilişkilerin kamu karar-verme sürecine müdahale ettiği, kayırmacılık ve yolsuzluğun hakim olduğu toplumlarda, gayri resmi kuralların izlendiği ve uygulandığını kaydetmek gerekir*. Bu koşullar, performansın kalitesini düşürür ve tüm şeffaflık, eşitlik ve hukukun üstünlüğü kavramlarını ortadan kaldırır. Demokratik reformlara, ekonominin açılımına ve liberalleşmesine bir engel haline gelir. Bu özellikle, hala hukukun üstünlüğünden daha çok iktidardaki partinin

* Bakanız Yolsuzlukla Mücadele için Yasal Çerçeve ile ilgili Rapor ve Tavsiye 46/2000

üstünlüğü var olan gelişmekteki ülkeler için geçerlidir. Genelde kamunun kişisel ilişkilere, siyasi veya sosyal tesire, kayırcılığa veya yolsuzluğa dayanmak yerine iyi yönetim ve hukukun üstünlüğü ile ilgili genel bilinci ve anlayışı çok önemlidir ve sivil toplumdan sürekli destek gerektirir. Genel olarak sistemin adilliğine inanmaya dayalı yasal süreçlere ve kurumlara saygıyı gerektirir.

29. Bürokratik ve siyasi yapıların en üst düzeyindeki liderler de dahil olmak üzere hükümet yetkililerinin kanuna uyması, sivil toplum için güvenin en önemli yoludur. Hükümetin mevcut yetkisi dışındaki müdahalesi, tüm iyi yönetim kavramını yıpratıcı tehlikeli bir eylemdir. Yolsuzluğun ve kişisel menfaatlerin hakim olduğu ortamda hukuka saygı elde edilemez ve yönetimde olanlar hukuku görmezden gelirken veya seçici olarak davranırlarsa, halkın hukuka daha fazla saygı duyması beklenemez. Dengeli bir yasal çerçeve ve aktif bir sivil toplum, toplumun ve yönetimde olan bireylerin kanuna uyması için gerekli baskıyı yaratabilir.
30. Sivil toplum, sosyal organizasyon alanı olarak, vatandaşların eğitim kapasitelerini, kamu görüşünü ve yargısını, serbest bilgi akışını, bireysel hak ve korumaları, kurumsal temsilcileri, ve kurumsal çeki-düzen davranışı destekleyen iyi yönetimi güçlendirme konusu üzerinde doğrudan etkiye sahiptir. Birlikte hareket etme fırsatı, bireylerin yönünü toplum refahına döndüren ve demokratik yönetim kurumlarının gelişimini desteklemeye ikna eden bir deneyimdir.
31. İyi yönetim ve hukukun üstünlüğü için gerekli şartların elde edilmesi, her ülkenin kendine ait özel koşullara bağlıdır. Yasal reformlar yaparken, her ülkenin siyasi, sosyal ve yasal geleneklerini dikkate almak gerekir. Birbirine tamamlayıcı yasal reformları hazırlamak ve sonra da bunları gerekli kurumlara uyarlamak önemlidir. Bir çok durumda, özel koşullara dikkat etmeksizin batının yasal modellerini uyarlamaya kalktıklarında, bunun gelişim potansiyeli üzerinde olumsuz etkisi yaratan ve sosyal gerçeği değiştirmeden sadece suni bir faaliyet sağlamaktadır. Değişiklikler ve reformlar boşlukları doldurmak ve sorunlu alanlara hitap etmek üzerine yoğunlaşmalı ve aynı zamanda her ülkenin sosyal, kültürel ve yasal bağlamına karşı hassas davranmalıdır.
32. KEİ ülkeleri, özellikle de geçiş döneminde olanlar, iyi yönetim sağlama konusunda benzer ve sorunlu problemler yaşamaktadır. Bunlar için temel görevler, demokratik gelişim, siyasi ve ekonomik istikrar ve sürdürülebilir reformdur. Her ne kadar reformlar ortak bir ilhamı paylaşırsa ve aynı amaçları hedeflese de, gidişatı, içeriği ve hızı bazı şartlarca belirlenir. Ülkelerin çoğu için öncelikli görevler, temel demokratik kavramların kurumsallaşmasıdır: hukukun üstünlüğü, yargının bağımsızlığı, parlamentonun idari gözetimi, medyanın bağımsızlığı ve iyi yönetim; cevap veren, şeffaf ve güvenilir demokratik yönetimle desteklenen güçlü sivil toplum. Genelde, ülkeler, demokratik gelişim ve Avrupa'ya ve global topluma entegrasyon bağlamında daha güvenilir ve istikrarlı bir bölge oluşturma çabalarını genişleterek demokrasinin, hukukun üstünlüğünün ve iyi yönetimin sağlanmasına daha fazla önem vermektedirler.
33. Avrupa Birliği'nin gelecekteki genişlemesi, Avrupa entegrasyonu sürecine bir dinamizm katmıştır. AB'nin, KEİPA ülkelerini de kapsayacak şekilde doğruya doğru

genişleme stratejisi, daha geniş bir Avrupa işbirliği ve entegrasyonu adı altında komşu bölgelere istikrar, ekonomik refah ve güvenlik sunan önemli bir süreçtir. Bu süreç ayrıca, şeffaf, kurumsallaşmış sistemin daha geniş bir demokrasiye ve hukukun üstünlüğüne doğru olan taahhütlerini teşvik etmek amacıyla daha az gelişmiş ülkeler için özel yardım programlarını da gerektirir. Bu amaçla bir çok taahhüt ve ortak proje başlatılmıştır. Örneğin, Avrupa Birliği, PHARE ve TACIS programları yoluyla, KEİ üye devletlerin çoğu da dahil olmak üzere Doğu Avrupa ve BDT ülkelerinde demokratik süreçleri, özellikle ulusal kanunların Avrupa Birliği'ndekilerle uyumlu düzenlenmesini vurgulayarak, desteklemekte ve yardımcı olmaktadır.

34. Her ne kadar demokratik gelişimin başarısı, ulusal makamlar içinde taahhüt edilen politikalara dayalı olsa da, ikili ve çok-taraflı işbirliği de önemli bir bütünleyici rol oynamaktadır. Devletler içinde ve arasında uygulanan yasal kurallar ve normlar, sivil toplumu güçlendirmek, insan haklarına, temel özgürlüklere ve hukukun üstünlüğüne riayet etmek için geniş tedbirleri de içermektedir. Günümüz dünyasında, devletlerin belli bölgesel ve global çerçevelerde kendilerini ve sorumluluklarını bağlayan global uluslararası standartları dikkate alması gerekmektedir. Uluslararası politika aktörleri olarak bu ülkeler evrensel demokrasi, hukukun üstünlüğü ve iyi yönetim prensiplerini paylaşmaktadırlar.

III. SONUÇ NOTLARI

35. İyi ve etkili kamu yönetimi, demokrasi ve insan haklarını güçlendirmeye, ekonomik refahı ve sosyal bağlılığı artırmaya, fakirliği azaltmaya, çevrenin korunmasını desteklemeye, doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımını sağlamaya ve hükümete ve kamu idaresine güveni derinleştirmeye yardım eder.
36. Bu Rapor'un daha önceki bölümlerinde vurgulandığı üzere, ülkeler tarafından alınan tedbirlere rağmen, açık ve sorumlu yönetim uygulamaları, yolsuzluğa-karşı kanunların uygulanmasını ve şeffaf karar-verme mekanizması, adalet, güvenlik ve emniyet makamları çalışanlarının dürüstlüğünü korumak, güçlü ve tarafsız mahkemeler de dahil olmak üzere sorumlu kamu ve özel kurumları güçlendirmek için hâlâ yapılacak pek çok iş vardır.
37. Evrensel insan haklarına, demokratik prensiplere ve hukukun üstünlüğüne saygı, devletler arasındaki ikili ve çoklu ilişkileri desteklemektedir ve sürdürülebilir ekonomik ve sosyal gelişim için bir ön koşuldur. Karadeniz ülkelerinin, bölgede barış, refah ve istikrara olan özlemi, iyi yönetimin ve hukukun üstünlüğünün yardımcıları olan demokrasi kültürünü ve kurumsal ortamı güçlendirmek ile ilgili ortak hedefleri gerçekleştirmek için uyumlu ortaklık stratejileri ve işbirliği eylemleri ile bağlanmalıdır.
38. İyi yönetim, bütünlüğünde, başarılması güç olan bir idealdir. Yine de ülkeler ve toplumlar bunu tam anlamıyla başarmak adına oldukça zor yolu izlemektedirler. Karadeniz ülkeleri parlamentoları ve parlamenterlerinin, bu ideali gerçeğe dönüştürmek, ve böylece de, bölgesel işbirliğinden kaynaklanan gerçek refahı ve ilerlemeyi tatmak isteyen bölgedeki halklarının beklentilerini karşılayabilmek için, kararlı adımlar atmaları gerekmektedir.

